



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**Maestría en Ciencias Sociales
XXI Promoción
2016-2018**

**La influencia de organismos internacionales en el diseño de políticas
públicas nacionales: el papel de la OCDE en la creación
del Servicio Profesional Docente en México.**

Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales

Presenta:

Alejandra Villanueva Mendoza

Directores de tesis:

Dra. Gloria del Castillo Alemán

Dr. Mauricio I. Dussauge Laguna

Lectores:

Dra. Margarita Zorrilla Fierro

Mtro. Lorenzo Gómez Morin Fuentes

Seminario de investigación: Análisis de políticas públicas.

Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia.

Ciudad de México, septiembre 18 de 2018.

Esta Maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Resumen

En México en 2013 se creó el Servicio Profesional Docente (SPD) como parte de una reforma educativa estructural. En éste es posible identificar elementos de diversas recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en años anteriores, principalmente de 3 textos elaborados por la OCDE con recomendaciones expresas de política educativa para México en el marco del “Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas” firmado en 2008. Esto ha generado una fuerte crítica que considera que el SPD está subordinado a los intereses del organismo internacional. Sin embargo, al estudiar este fenómeno a través de la transferencia de políticas es posible advertir que la adopción de recomendaciones de la OCDE en el SPD obedece a una lógica de influencia no coercitiva, a un proceso voluntario que busca el aprendizaje de buenas prácticas en favor de la solución de un problema público como es la baja calidad educativa en México y que se conjuga además con la esfera política interna. Abordar este tema desde esta perspectiva de análisis contribuye a la comprensión de procesos decisionales complejos en un mundo globalizado e interdependiente.

Palabras clave: influencia, OCDE, Servicio Profesional Docente, transferencia de políticas.

Abstract

In 2013, the Professional Academic Service (with the acronyms “SPD” in Spanish) was created in Mexico as a part of a structural reform. In this document, it is possible to identify elements from several recommendations issued by the OECD (Organization of Economic Cooperation and Development) in previous years, especially from 3 documents issued by the OECD with specific policy recommendations for Mexico, in the context of the “OECD-Mexico agreement to improve the quality of education in Mexican schools”, signed in 2008. This has created a strong backlash and criticism, arguing that the SPD gave in to international interests. However, after studying the phenomenon through policy transfer, it is possible to realize that the integration of those recommendations from the OECD in the SPD obey to a non-coercive logic, to a voluntary process that looks forwards to learning new practices in order to solve a public problem such the low quality of education in

Mexico, which, at the same time, is linked to the inner sphere of politics. Dealing with this topic from this perspective of analysis contributes to the understanding of the complex decision making process in an interdependent and globalized world.

Key words: influence, OECD, Professional Teaching Service, policy transfer.

J'ai toujours pensé l'école, c'était d'abord les professeurs.

Daniel Pennac, Chagrin d'école.

Al mejor compañero de equipo...a Humberto.

Agradecimientos

Con la presentación de este trabajo de investigación termina una de las etapas más complicadas y a la vez más gratificantes en mi vida. Sin duda alguna ha sido un privilegio enorme contar con educación de calidad como la que brinda la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Por ello, quiero agradecer a esta institución por haberme brindado la oportunidad de acceder al programa de la Maestría en Ciencias Sociales y por proporcionarme herramientas invaluableles para estudiar continuar mi carrera académica con sólidas y rigurosas bases científicas.

Quiero agradecer principalmente a la Dra. Gloria del Castillo por todo su apoyo prestado en el seminario de tesis, por las facilidades para la realización de la investigación y por su guía en la dirección de esta tesis. Al Dr. Mauricio Dussauge por el apoyo en la dirección de la tesis, especialmente para la construcción de un entramado teórico que me permitió conjugar los objetivos de mi investigación con mis estudios previos y un enfoque de políticas públicas. Al Mtro. Lorenzo Gómez por su disposición y atinados comentarios al contenido de este trabajo. Quiero hacer una mención muy especial a la Dra. Margarita Zorrilla quien desde un inicio de la investigación me brindó todo su apoyo para sacar el trabajo a flote. Gracias Dra. Zorrilla por las facilidades, los consejos, su paciencia y los jalones de oreja, fue un placer poder discutir esta investigación con usted. También quiero agradecer a la Lic. Lourdes Saavedra por apoyarme incondicionalmente en la búsqueda de materiales y fuentes de información determinantes para la realización de este trabajo.

Una de las cosas más bonitas de estudiar en FLACSO es su comunidad estudiantil. Quiero agradecer a la XXI Promoción en la Maestría en Ciencias Sociales por los sin sabores, las risas, el compañerismo, los viajes y la amistad. Compartir con personas tan brillantes y a la vez con tanta calidad humana ha sido un privilegio.

También quiero expresar mi agradecimiento a mi familia. Gracias por no abandonarme, por sobrellevar estos dos años de silencios y distancia. Gracias Doña Guadalupe, David y María por estar siempre al pendiente y brindarme su cariño y apoyo

aun en la distancia: “Ohana”. Gracias familia chilanga, Luz, Mariana, Marifer, Gaby, Benito, Juvencio y Jon, soy afortunada de contar con ustedes.

Finalmente quiero agradecer con todo el corazón a Humberto, que se ha portado como el mejor compañero de equipo. En verdad agradezco todo el apoyo, comprensión y compromiso que demostraste para conmigo y mis metas en la vida en estos dos años de locura. Gracias por siempre darme ánimos, por el apoyo logístico y tecnológico, por las cenas, los cafés, los consejos, las transcripciones, los chistes, pero sobre todo gracias por vivir mi locura y entender que esto es lo que más me hace feliz en la vida. Este logro sin duda es de ambos.

De verdad, a todos, solo puedo expresar mi cariño, respeto y agradecimiento.

AVM

Índice de contenidos

Índice de contenidos	vi
I. Introducción	1
i. Calidad educativa en México	3
ii. Metodología	7
iii. Marco teórico	9
iv. Estructura	10
Capítulo 1. La transferencia de políticas públicas y la influencia de los organismos internacionales.....	13
1.1. La transferencia de políticas públicas.	15
1.1.1. Principales aportaciones en el estudio de la transferencia de políticas públicas. .	16
1.2. Organismos internacionales y transferencia de políticas públicas.....	20
1.2.1. Áreas de influencia	24
1.2.2. Etapas de adhesión	26
1.3. Componentes generales del análisis del proceso de transferencia de políticas públicas.....	28
1.4. Componentes del análisis del proceso de transferencia de políticas públicas de un organismo internacional hacia un Estado nacional.	36
Capítulo 2. El cambio en la política educativa mexicana, hacia una educación de calidad.....	40
2.1. La agenda modernizadora priista y el ingreso a la OCDE.....	40
2.1.1. El ingreso de México a la OCDE.....	41
2.1.2. La política educativa en favor de la modernización del país.....	45
2.2. La agenda educativa panista y el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas.	47
2.2.1. La política educativa en las administraciones panistas.	48
2.2.2. El trabajo de la OCDE sobre regulación docente y su impacto en México de 2000 a 2012. 51	
2.3. La agenda reformista del nuevo PRI. La reforma educativa constitucional de 2013 y la adopción de recomendaciones de la OCDE en materia de calidad educativa.	53
Capítulo 3. El papel de la OCDE en el diseño del Servicio Profesional Docente.	59
3.1. Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas 2008-2010.	59
3.2. La Ley del Servicio Profesional Docente de 2013.	67
3.3. Influencia de la OCDE en el diseño del Servicio Profesional Docente.....	70
II. Conclusiones	85

III.	Fuentes de consulta	89
IV.	Anexos	96

Índice de cuadros y figuras

Cuadros

Cuadro 1.	Marco de análisis propuesto por Harold Wolman para el estudio de la transferencia de políticas públicas. Elaboración propia con base en Wolman, 1992, pp. 30-44.....	18
Cuadro 2.	Marco de análisis propuesto por Dolowitz y Marsh para el estudio de la transferencia de políticas públicas. Elaboración propia con base en Dolowitz y Marsh, 1996, pp. 344-357....	19
Cuadro 3.	Complejidad y transferibilidad del objeto de transferencia. Elaboración propia con base en Rose 1992, citado en Dolowitz y Marsh 1996.	36

Figuras

Figura 1.	Transferencia de políticas públicas dentro de los Estudios de Políticas públicas. Elaboración propia.	13
Figura 2.	Tipos de organizaciones internacionales. Elaboración propia.	22
Figura 3.	Elementos analíticos en el estudio de la transferencia de políticas públicas. Elaboración propia con base en Dolowitz y Marsh, 1996, pp. 344-357.	29
Figura 4.	Elementos básicos de análisis de policy transfer. Elaboración propia.	30
Figura 5.	Síntesis de los componentes del análisis de la transferencia de políticas públicas de un organismo internacional a un Estado nacional. Elaboración propia.....	37
Figura 6.	Dimensiones de la calidad educativa en México. Elaboración propia.	55

I. Introducción

En lo que va del siglo XXI México ha sufrido una serie de cambios y acontecimientos que han sacudido a la sociedad mexicana desde sus raíces. Uno de estos grandes cambios son las llamadas reformas estructurales. Tras la toma de posesión como presidente de la República, Enrique Peña Nieto impulsó 11 reformas alrededor del acuerdo entre partidos denominado “Pacto por México”. Dentro de estas reformas, la educativa ha generado un interés significativo en nuestra sociedad, sobre todo por la política del Servicio Profesional Docente (SPD), ocupando además un lugar preponderante en la investigación de la política educativa en México. El debate en torno a este tema ha sido intenso en diversos foros en donde han participado una multiplicidad de actores, dentro de los cuales podemos ubicar, además de académicos expertos en políticas educativas, funcionarios públicos, representantes sindicales, profesorado disidente, medios de comunicación y sociedad civil en general.

Lo anterior se debe a que la educación en nuestro país no es un tema menor. Ésta se configura como uno de los pilares fundamentales para el desarrollo del país en tanto mantiene una relación directa con el desarrollo de oportunidades en el mercado laboral y el ingreso monetario que éstas representan. Un mayor y mejor ingreso del trabajo supone para los beneficiarios un incremento en su calidad de vida. Ahora bien, la formación exitosa de capital humano competente y calificado tiene su origen en la educación básica, ya que sienta las bases de la formación académica de los ciudadanos. En México la educación de tipo básico (integrada por tres niveles: preescolar, primaria y secundaria) agrupa alrededor de 26 millones de estudiantes, lo que se traduce en un 82.9% del total de los alumnos dentro del Sistema Educativo Mexicano (SEM). Porcentaje equivale a su vez al 19.4% de la población total de nuestro país.

Dentro de los retos educativos, el acceso y cobertura en la educación básica ha dejado de ser un problema grave para nuestro país. Existe un importante progreso hacia la universalización de la educación primaria alcanzando a cubrir a más del 98% de los niños en edad escolar (de 6 a 11 años), teniendo deficiencias sobre todo la eficiencia terminal a nivel secundaria. El reto más importante en esta etapa de la educación pasa

de la universalización a la necesidad de preparación con calidad de los aprendizajes. De ahí que la reforma en el sector va encaminada a este último objetivo. De esta manera, el gobierno mexicano ha argumentado que la Reforma Educativa es uno de los más grandes esfuerzos en políticas públicas para resolver el problema de la baja calidad educativa que enfrenta el país.

Ahora bien, en la construcción de una política educativa coherente enfocada a la solución de los graves problemas educativos, se ha echado mano de buenas prácticas internacionales con origen en diferentes latitudes. De ahí que, en los últimos 15 años, México empezara a trabajar de cerca con organismos internacionales a través de distintos programas y planes de desarrollo para evaluar y mejorar las condiciones de su sistema educativo.¹ Tal es el caso de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que además de contar con diversos programas que buscan impulsar mejoras en el sector educativo de los países en desarrollo, ha trabajado en conjunto con el gobierno mexicano para resolver el problema de la baja calidad educativa.

En 2008 la relación bilateral con esta organización, alrededor de la agenda educativa, se materializó en el “Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas.” Este instrumento de cooperación se tradujo, después de un arduo trabajo de 3 años, en reportes analíticos, documentos de trabajo, talleres, seminarios, reuniones, visitas, trabajo conjunto con varios estados de la República y consultas con expertos en educación (OCDE, 2010). Todo ello como un compendio de recomendaciones expresas para la construcción de una política educativa coherente y eficaz en favor de la calidad de los aprendizajes. No obstante, las recomendaciones no fueron adoptadas por el gobierno mexicano sino parcialmente hasta la Reforma Educativa de 2013 a través de la cual se crea el Servicio Profesional Docente (SPD).

La adopción de recomendaciones de la OCDE en la definición de la política educativa mexicana ha generado suspicacias entre diversos actores. Existe una crítica

¹ Podemos encontrar una amplia colaboración en materia de cobertura y acceso a la educación con distintos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) por mencionar algunos, como consultores y hasta con apoyos financieros.

constante sobre la influencia, entendida como dependencia y subordinación, que ejerce dicho organismo sobre la política educativa mexicana y específicamente sobre la Reforma. Encontramos así una considerable cantidad de artículos periodísticos críticos que mencionan el tema, muchos de ellos a manera de opinión o exposición ideológica. Asimismo existen, aunque muy pocas, publicaciones académicas que aseveran que la reforma obedece a una imposición de la OCDE.² La postura crítica en general percibe al SPD como una política dañina e incoherente con la realidad educativa mexicana. No obstante, ninguno de estos textos ha buscado entender la influencia que puede o no ejercer la OCDE en la definición del SPD, desde una perspectiva de políticas públicas. Y con base en ello, determinar si los planteamientos emanados de la influencia son en realidad impuestos y perversos.

Por todo lo anterior, el análisis del papel de la OCDE en la definición del SPD dentro de la Reforma Educativa de 2013, desde una perspectiva de políticas públicas, se configura como un tema interesante y pertinente. De esta manera, empíricamente la tesis se centra en analizar la adopción de recomendaciones de políticas públicas, provenientes de la OCDE, sobre calidad educativa en México y la forma en que ésta intervino en la definición de del Servicio Profesional Docente. Para entender mejor el tema de investigación la presente introducción se organiza en cuatro apartados. En primer lugar, se presenta el problema público de la calidad educativa en México, dado que este fue el motivo central de los cambios en la política educativa. Esto nos permite comprender el punto de partida de la investigación. Posteriormente, se abordan aspectos relacionados con el diseño metodológico y la perspectiva teórico-analítica, para finalizar con la organización de la tesis.

i. Calidad educativa en México

Calidad educativa es un término complejo que se refiere a un proceso educativo que provee de aprendizajes significativos al educando y que se vislumbra en su logro

² *Vid.* “La OCDE, el Estado y los maestros de la CNTE: un estudio de la reciente reforma laboral” de Manuel Sánchez y Francisca Corte, publicado por la Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Este artículo indica que la reforma “no es una propuesta del Estado, sino que responde a las exigencias nacionales internacionales” (Sánchez y Corte, 2015, p. 121) y en particular de la OCDE. Estos autores utilizan el análisis de discurso para estudiar la legitimización de la reforma, que desde su perspectiva es articulada por la OCDE y el gobierno mexicano.

académico.³ Diversos organismos supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han subrayado lo importante que es la calidad educativa para el desarrollo de los países. Lo anterior debido a que ésta “incrementa de forma drástica los beneficios para las finanzas públicas, la sociedad y los individuos” (OCDE, 2011, p. 28). De esta manera, se configura como un problema fundamental del interés público social a nivel nacional e internacional (Bazúa y Valenti, 1993).

Para que exista una educación calidad, debemos considerar varios factores como son programas, gestión, infraestructura, personal directivo y docentes. Sin embargo, el factor docente ha tomado el lugar más importante en el estudio y desarrollo de políticas educativas actuales. Lo anterior se debe a que a nivel internacional existe la idea generalizada de que “un sistema educativo es apenas tan bueno como sus docentes” (UNESCO, 2014, p. 3). Y es que desde los años 2000, diversas investigaciones “han permitido reunir [...] nuevas evidencias que indican que, una vez que los niños ingresan a la escuela, ningún otro factor es tan importante como la calidad de los profesores” (Bruns y Luque, 2014, p. 5), generando así interés público en el desempeño de los docentes.

Ahora bien, para determinar el nivel de la calidad educativa en los países, y con base en él realizar políticas en favor de su mejora, se han desarrollado diversos sistemas nacionales e internacionales de evaluación y medición del rendimiento académico. Los gobiernos y la sociedad en general pusieron interés en los resultados de las evaluaciones de logro a partir de la implementación, por parte de la OCDE, del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) en el año 2000 (Contreras y Backhoff, 2014). México participó en este programa desde su primer año de aplicación y su impacto fue tan importante que el país comenzó a desarrollar una política educativa que tuviera en cuenta la importancia de la evaluación del logro académico. De esta manera, en 2002, se fundó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para evaluar la calidad, el desempeño y los resultados de lo que hoy se constituye

³ Por aprendizajes significativos me refiero a “las habilidades y conocimientos necesarios para ser eficaces e innovadores” (OCDE, 2011, p. 28) en contextos nacionales e internacionales.

como educación obligatoria (preescolar, primaria, secundaria y educación media superior). Asimismo, a nivel nacional se desarrollaron tres sistemas de evaluación del logro académico:

- a) Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) que desde 2005 evaluaba cada año a alumnos de primaria y secundaria en Español y Matemáticas, además de una tercera asignatura (que varía cada año entre Ciencias, Formación cívica y ética, Historia y Geografía).
- b) Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) que cada cuatro años, desde 2005, evaluaban a gran escala y de manera matricial el logro escolar de estudiantes de educación básica (3o. de preescolar, 3o. y 6o. de primaria y 3o. de secundaria) con base en los programas curriculares de materias como Matemáticas, Español, Ciencias Sociales, Formación Cívica y Ética, Ciencias Naturales y Biología.
- c) Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) que desde 2015 sustituyó las dos antes mencionadas por un conjunto de pruebas del aprendizaje: Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN); Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares (ELCE); y Evaluación Diagnóstica Censal (EDC).

México ha registrado una considerable baja calidad en la educación de tipo básico, lo que la ubica como uno de los problemas públicos en materia educativa a resolver. Esta situación se ha vislumbrado a través de los resultados que arrojan desde hace casi dos décadas las diversas pruebas nacionales e internacionales estandarizadas, sobre el logro académico de los alumnos, antes mencionadas. De 2006 a 2013, la prueba ENLACE reflejó que en promedio la población estudiantil mostraba un aprovechamiento de Matemáticas y Español cercano a los 500 puntos sobre una prueba de 800 puntos. A pesar de que la educación primaria mostró mejorías leves, en la secundaria hubo retrocesos por un mínimo de puntos (ver Anexo 1). Por su parte la prueba EXCALE, mostró la misma tendencia de 2005 a 2012 (Ver Anexo 2).

En lo que se refiere a PISA el panorama no ha sido más alentador. De 2000 a 2015 los resultados reflejaron deficiencias en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias. Los jóvenes de 15 años, que se supone están terminando su educación básica

continúan sus estudios o se incorporan a la vida laboral con un rendimiento escolar bajo (Ver anexo 3). En 2015, México obtuvo en promedio 423 de 800 puntos de aprovechamiento escolar, muy por debajo del promedio general (493 puntos) del resto de los países miembro de dicho organismo. Este puntaje que no llegaba ni a la media, lo llevó a ocupar uno de los lugares más bajos el ranking de la organización (lugar 59 de 72).

Los bajos resultados en las pruebas fueron la razón por la que en 2008 se formalizó el “Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas.” Durante casi 3 años la OCDE, a través de expertos en educación, trabajó en México. Se buscó involucrar a todos los actores clave en el sistema educativo mexicano para la creación de recomendaciones expresas de política pública en favor de la calidad educativa. Sus principales resultados se presentaron en 3 publicaciones:

- a) “Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes: Prácticas internacionales” editado por Susan Sclafani en 2009.
- b) “Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México” publicado en 2010 por el Consejo asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente.
- c) “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México” elaborado con la orientación del Consejo Asesor de la OCDE sobre Políticas de Evaluación e Incentivos Docentes en México publicado en 2011.

En estas publicaciones el docente juega un papel primordial en el desarrollo de aprendizajes de calidad.⁴ Sin embargo, estas mismas publicaciones tratan otros temas significativos en favor de la calidad educativa como es la escuela, la gestión escolar, la participación social, el sistema administrativo, las particularidades de la población heterogénea en México, entre otras. En general, los documentos dan las pautas para una transformación integral del sistema educativo en favor de la tan ansiada calidad en aprendizajes. Dicha transformación debería incluir a todos los actores y niveles que participan en el sistema educativo, con sus particularidades y necesidades. A pesar de

⁴ En convergencia con la tendencia internacional de poner en un lugar preponderante a los profesores como actores importantes en el desarrollo de la calidad educativa.

ello, el gobierno mexicano consideró que la baja calidad en aprendizajes de la educación básica y media superior se debería contrarrestar principalmente desde una política que involucrara a los docentes.⁵ Se diseñó así una política que regulara el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los profesores. El combate a la baja calidad educativa a través de esta política, coadyuvaba además a la resolución de un problema más de tipo político: la rectoría de la gestión educativa.

Aprovechando la serie de estudios y diagnósticos emanados del Acuerdo de cooperación para mejorar la calidad de la educación en México de 2008, la administración peñista incorporó de manera sustantiva varias de las recomendaciones emitidas por la OCDE en la Reforma Educativa de 2013. La reforma implicó cambios de distintas naturaleza y niveles (cambios constitucionales, legales, de políticas públicas, programas). Dichos cambios buscaron coadyuvar el problema público a través de dos mecanismos principalmente: el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; y el Servicio Profesional Docente (SPD).

ii. Metodología

Considerando lo anterior, esta investigación parte de la tesis de que existe una transferencia de políticas públicas desde la OCDE hacia México que fue determinante para impulsar un importante cambio en la política educativa (orientado a resolver el problema de la baja calidad entendida como bajo desempeño de los estudiantes): la creación del Servicio Profesional Docente. Se considera que el SPD no responde a una decisión improvisada. Éste es producto de un proceso decisional, que abarca casi 20 años, por el que determinadas decisiones y acciones políticas y de políticas permitieron definir en 2012, y promulgar en 2013, una reforma estructural en la educación básica nacional. Esta reforma además de tener un fondo político y laboral (Del Castillo, 2014), coloca al docente como el factor fundamental en favor de la calidad de aprendizajes. Y es en esta materia, en la que toma como base una serie de recomendaciones provenientes de la OCDE.

⁵ Esto, a través de su profesionalización aunada a la eliminación de fallas sistémicas relacionadas con su ingreso, permanencia y promoción que, se considera, inciden directa y negativamente en la calidad de los aprendizajes (Del Castillo y Valentí, 2014).

La adopción de estas recomendaciones es el punto de partida para plantear la existencia de una influencia de significativa magnitud por parte del organismo internacional en la definición de la política pública nacional. De esta manera, el objetivo central de la investigación es dilucidar cómo, en qué términos (contenidos/instrumentos) y en qué momentos la OCDE influyó, a través de la transferencia de políticas en el diseño del Servicio Profesional Docente, a fin de comprender cuál fue el proceso que condujo a un cambio significativo de políticas en el 2013. Con ello, se busca establecer si la transferencia o adopción de recomendaciones internacionales era la ruta más viable para generar un cambio en el estado de la calidad educativa en México. Lo cual nos permite a su vez comprender el accionar de los hacedores de las políticas educativas para así poder definir si el SPD obedece a las necesidades del sistema educativo nacional o a los intereses particulares de una organización internacional como la OCDE.

Ahora bien, la investigación que se desarrolló es de tipo cualitativa-inductiva de un estudio de caso que se enfoca en el diseño de una política pública. Es de tipo descriptiva y observacional dado que no se manipularon las variables de ninguna manera. Su evidencia fue recabada a través de una amplia revisión documental y entrevistas semi-estructuradas ad hoc. El trabajo captó la información para el análisis de manera tanto prospectiva como retrospectiva. Las entrevistas jugaron un papel importantísimo en el trabajo ya que, en primer lugar, como bola de nieve, permitieron conocer información clave sobre las interacciones México-OCDE a lo largo del tiempo. Asimismo, permitieron detectar el entramado de decisiones de políticas educativas relevantes para la investigación. Técnicamente, a través de un rastreo de procesos, se realizó un seguimiento de las relaciones causales que determinan la influencia de la OCDE en la construcción de una política pública nacional que apuesta por la calidad educativa y cuyo eje rector es el factor docente⁶. Este rastreo se realizó a través de los últimos 5 sexenios por ello además la investigación es longitudinal.

⁶ Cuando expreso que el docente es el eje rector de la política educativa actual (Reforma Educativa 2013 o SPD) me estoy refiriendo a lo que tiene que ver con la regulación del ingreso, desempeño, promoción y permanencia de los docentes en pro de la calidad educativa.

iii. Marco teórico

Analíticamente se parte de la perspectiva de Estudios de Políticas Públicas. Ésta nos permite analizar el proceso decisional *ex post* alrededor de la adopción de las recomendaciones en materia de calidad educativa de la OCDE, particularmente las que tienen relación con el SPD. La aproximación analítica que se utiliza es la transferencia de políticas públicas y se complementa con la teoría de las “áreas de influencia”⁷ de Frank Biermann y Bernd Siebenhüner (2009) y en menor medida con el marco analítico de “etapas de adhesión” de Peter Carroll y Aynsley Kellow. Dichos enfoques teóricos nos permiten reconstruir el proceso de políticas, identificar cómo la transferencia de políticas (cuyo origen en este caso es la OCDE) generó un cambio en la política educativa (la creación del SPD) y determinar los tipos y momentos de influencia que en el tema educativo ha ejercido el organismo internacional en nuestro país. Estos enfoques permiten mostrar por un lado que el SPD (como cambio en las políticas públicas educativas) es resultado de una transferencia internacional; y por el otro que la OCDE cuenta con la capacidad de generar o colaborar en la generación de un cambio en la política pública a partir de su influencia sobre un determinado país.

Este marco teórico le da un cariz especial a la investigación, ya que no solo permite estudiar el proceso de adopción de recomendaciones de la OCDE en el SPD a través de una perspectiva de políticas públicas, sino que permite vislumbrar cómo la transferencia es el motor del cambio en esta política específica. Estamos frente a un caso en donde un agente externo influye en un proceso para crear una política pública que no sólo busca solucionar el problema de la baja calidad educativa, sino que además está estrechamente relacionado a un problema político (la recuperación de la rectoría de la educación por el Estado mexicano). Este cambio en el paradigma de las esferas laboral-educativa es un punto de inflexión en la trayectoria de la política de profesionalización

⁷ La multiplicidad de actores que hoy intervienen en la definición de la política a nivel nacional e internacional nos permite hablar de la influencia de éstos en la definición de políticas públicas. En este caso influencia se refiere a la capacidad de generar ciertos efectos en un tercero. Frank Biermann y Bernd Siebenhüner (2009) establecieron un esquema para definir el tipo de influencia que ejercen los organismos internacionales (OI) en diferentes países. Ellos plantean tres tipos de influencia: cognitiva, normativa y ejecutiva. Esta visión sirve de complemento a las preguntas planteadas por los teóricos clásicos de *policy transfer* y definir el o los tipos de influencia que se detentan en el *policy process*.

docente. El cual, no se hubiera logrado sin echar mano de la relación México-OCDE en torno al tema de calidad educativa a lo largo de casi 20 años. Es decir, en el diseño del SPD se incorporaron las recomendaciones de la OCDE dado el peso de este organismo como experto en políticas educativas y autoridad en el tema de calidad educativa. Con ello es posible excusar el costo político que se genera al trastocar derechos políticos laborales del magisterio.

iv. Estructura

La tesis está estructurada en tres capítulos. En el primer capítulo se aborda el marco teórico-analítico de la investigación que permite realizar una observación, descripción y análisis ordenados del tema. Lo anterior con el fin de establecer a partir de qué elementos los organismos internacionales influyen en las políticas públicas nacionales. Para ello, este primer capítulo consta de cuatro partes. En la primera parte se explica cómo el proceso de políticas es analizado a través de la transferencia de políticas. Esta última se constituye como una de las perspectivas contemporáneas de los Estudios de Políticas que permite explicar un determinado cambio en la política pública. Asimismo, se hace un breve recorrido por los principales exponentes del enfoque. En la segunda parte del capítulo se explica cómo la relación entre Estados y organismos internacionales conducen a procesos de transferencia. Lo anterior, para dar paso a dos marcos analíticos que permiten entender esta relación a partir de determinadas características: las áreas de influencia y las etapas de adhesión. En la tercera parte del capítulo se retoman las aportaciones de los principales exponentes de la transferencia de políticas públicas para definir los elementos básicos para una reconstrucción y análisis del proceso de transferencia de políticas. Posteriormente en la última parte del capítulo, se realiza una síntesis de la forma en que las áreas de influencia y las etapas de adhesión se pueden incorporar al análisis de un proceso de transferencia cuando el agente transferente es una organización internacional.

El segundo capítulo busca dar cuenta de las acciones e instrumentos concretos que demuestran el o los tipos de influencia que ejerció el organismo internacional en el diseño de la política educativa del país. Para ello, en primer lugar, se pretendió reconstruir brevemente el proceso histórico decisonal, de 5 sexenios, por el que

determinadas decisiones y acciones políticas y de políticas a nivel nacional permitieron definir en 2012 y establecer en 2013 una reforma estructural en la educación básica nacional tomando como eje rector de ésta al docente y como base una serie de recomendaciones provenientes de la OCDE. Se rastrean cronológicamente, acciones de políticas que permiten definir los tipos de influencia que ejerció la OCDE a lo largo de los últimos 27 años en la agenda educativa nacional en pro de la calidad en educación básica. Es decir, se pretende identificar los instrumentos de políticas que muestran las modalidades de influencia de la OCDE.

Para la construcción de este y el siguiente capítulo se realizaron cuatro entrevistas *ad hoc* semiestructuradas a informantes clave. Como se menciona antes, las aportaciones de los entrevistados permitieron construir la secuencia de los contenidos de tales capítulos ya que no existe información con relación al proceso decisional que trata esta tesis. Su amplio conocimiento en el sistema educativo nacional como especialistas de políticas educativas y su desempeño en cargos públicos, que se relacionan estratégicamente con el tema de la tesis, los coloca como fuentes indispensables y confiables de información.

El tercer y último capítulo parte de la idea central de que el Servicio Profesional Docente tiene antecedentes en decisiones del pasado, siendo así un producto de un proceso decisional complejo que ha buscado resolver el problema de la baja calidad educativa en México a lo largo de 5 sexenios y en la que la OCDE jugó un papel determinante. Esto a través de la serie de recomendaciones emitidas por el organismo y solicitadas por el propio gobierno mexicano, así como por diálogo constante entre ambas partes desde antes del ingreso de México como país miembro. Por ello, en este capítulo se pretende hacer un análisis de la adopción de recomendaciones de la OCDE en la definición del SPD a partir de la mirada de transferencia de políticas públicas. En la primera parte del capítulo se presenta el objeto de la transferencia: las recomendaciones del Acuerdo México-OCDE de 2008. En la segunda parte se describe brevemente el resultado de la transferencia: el SPD. En el tercer apartado del capítulo se realiza un análisis a partir de los componentes de los procesos de transferencia descritos en el capítulo 1. Dentro de este análisis se realiza una comparación entre la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSP) con el Acuerdo México-OCDE, se define cómo se

retoman los puntos del ultimo en la primera. De esta manera se busca señalar puntualmente la evidencia que confirma la transferencia y a partir de ello, los componentes generales de la transferencia.

Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo. En éstas se pretende hacer una síntesis y explicación del tipo de transferencia e influencia que ejerció la OCDE en la definición del SPD. Esto es, con base en el contenido de los capítulos 2 y 3, la evidencia analítica y empírica y el marco teórico, explicar la manera en que se confirma la hipótesis del trabajo. Con ello además se busca explicar cómo el estudio contribuye a la comprensión de la influencia de la OCDE en el SPD y si ésta es realmente un problema o una ventaja en la lucha contra la baja calidad educativa en México. Asimismo, en esta parte de la tesis se expresan algunas ideas sobre las limitantes de la transferencia estudiada y si a partir de éstas es posible construir recomendaciones para mejorar la política educativa en favor de la educación.

Capítulo 1. La transferencia de políticas públicas y la influencia de los organismos internacionales.

El presente trabajo asume que los organismos internacionales (OI) pueden influir en los procesos decisionales de políticas nacionales. Para identificar, comprender y analizar dicha influencia se parte de un enfoque de Política Pública que permite abordar de manera multi e interdisciplinaria el complejo proceso de políticas públicas (*policy process*)⁸. Esto es, a partir de un conjunto teórico emanado de los estudios *del* proceso de políticas como eje articulador, en conjunto con marcos analítico-conceptuales de otras disciplinas como las Relaciones Internacionales.

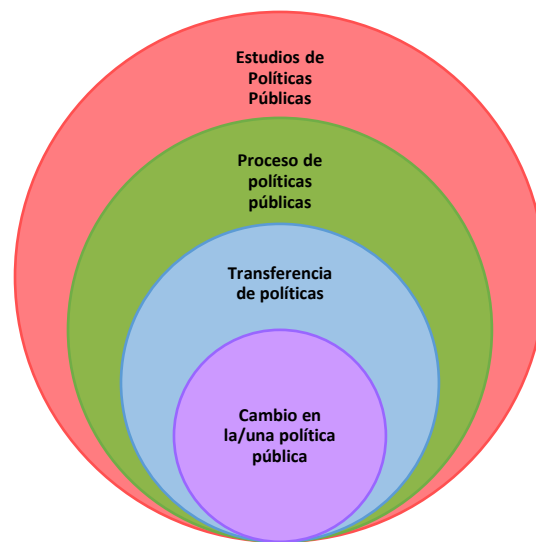


Figura 1. Transferencia de políticas públicas dentro de los Estudios de Políticas públicas. Elaboración propia.

De esta manera el proceso de políticas públicas se analiza desde una de las perspectivas analíticas contemporáneas que convergen bajo la lógica de los Estudios de Política Pública (*policy studies*): la Transferencia de Políticas Públicas (*policy transfer*). Ésta permite abordar el estudio de las razones y procesos por los que un gobierno

⁸ Sobre la complejidad que encierra el proceso de las políticas públicas, desde la visión del campo de la Política Pública, vid. Gloria del Castillo (2014), “Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos”. Conferencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, marzo.

nacional adopta, de un determinado agente transferente nacional o internacional, políticas públicas como tal o ideas y ejemplos de buenas prácticas para el desarrollo de las propias, dando como resultado un cambio en su política pública (Figura 1). Al estudiar el proceso de transferencia es posible identificar diversos tipos de objetos de transferencia, actores, factores causales, categorías para clasificar el tipo y grado de transferencia, así como factores que restringen o facilitan el proceso en sí mismo.

La mirada particular de la transferencia de políticas del presente trabajo, se focaliza en un tipo de agente transferente: los organismos internacionales supranacionales u organizaciones intergubernamentales. Para determinar las formas en las que este tipo actores internacionales influyen, como fuente externa, en la creación de una determinada política pública se utilizan dos marcos-analíticos que han sido observados como complementarios de la perspectiva de políticas públicas: Etapas de adhesión (*accession stages*) y Áreas de Influencia (*areas of influence*). La primera, considerando el factor tiempo, establece la relación transferencia-adhesión. Por su parte, la segunda establece una división de la influencia con base en sus características generales.

Bajo esta lógica, el presente marco teórico-analítico permite identificar y comprender los elementos que explican la influencia que pueden ejercer los organismos internacionales en el diseño de políticas públicas nacionales. Sin embargo, vale la pena apuntar que este mismo marco se alimenta de otros conceptos importantes dentro de los Estudios de políticas públicas como son: *policy change* (cambio en las políticas públicas) y *policy régimen* (régimen de políticas).

Lo anterior, se debe a que al hacer énfasis en cómo ciertas ideas o modelos internacionales son determinantes en el diseño de políticas públicas nacionales, la investigación aborda un cambio en la política pública que además se relaciona intrínsecamente con la esfera política. En el transcurso del estudio se pretende entonces explicar cómo los cambios en las políticas públicas pueden ser resultado de una transferencia internacional en primer lugar, como ésta última puede ser producto de algún tipo de influencia ejercida por un agente extranjero como lo son los organismos internacionales, al mismo tiempo que la dimensión política de la política no se pasa por alto. Esto contrasta con la visión tradicional cuyo argumento para explicar los cambios

de políticas se centran exclusivamente en factores nacionales/internos como la estructura institucional y de partidos o el contexto social y económico de los países (Bender *et al.*, 2015).

1.1. La transferencia de políticas públicas.

La transferencia de políticas o *policy transfer* forma parte de los objetos de estudio de los Estudios de Políticas Públicas al mismo tiempo que se ha ido consolidando como aproximación teórica. Ésta permite estudiar, dentro del proceso de políticas, la transferencia de experiencias internacionales sobre políticas públicas⁹, las motivaciones de los actores para el uso de éstas, los efectos de políticas transferidas en los agentes receptores y las modificaciones que éstos les realizan (Dolowitz y Marsh, 2000; Dussauge, 2012b).

El concepto de *policy transfer* más utilizado en la literatura de Políticas Públicas es el que desarrollaron Dolowitz y Marsh (1996, 2000). Estos autores apuntan que la transferencia de políticas, la emulación y el diseño de lecciones se refieren a un proceso mediante el cual el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un momento y/o lugar, se usa en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro momento y/o lugar (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344; Dolowitz y Marsh, 2000, p. 5).¹⁰

Otras definiciones y explicaciones se han construido considerando el cúmulo de literatura sobre dicha perspectiva de análisis, que se ha desarrollado exponencialmente desde los años noventa. Por ejemplo, en 2012, el investigador mexicano Mauricio Dussauge realizaba unas de las primeras definiciones en español:

⁹ La transferencia de políticas públicas no sólo se realiza a nivel internacional. Existen ejercicios de transferencia que se presentan a nivel nacional. Evans y Davies (1999) desarrollaron más esta idea y propusieron niveles de territorialidad y trayectorias en la transferencia de políticas públicas.

¹⁰ Vale la pena mencionar dos puntos al respecto de esta definición. El primero es la diferencia que Dolowitz y Marsh hacen sobre *lesson-drawing* y *policy transfer* a partir de posibilidad de la adopción de lecciones sea voluntaria o no. El segundo es sobre la traducción al español del concepto en donde, dependiendo de la publicación consultada, pueden aparecer las palabras “sistema político” sustituyendo a la de “lugar.”

Desde principios de los 1990, el enfoque de transferencia de políticas (*policy transfer*) se ha ido consolidando como un buen punto de partida para estudiar procesos en los que funcionarios o *policymakers* emplean deliberada y explícitamente información general, lecciones específicas o conocimiento sistematizado acerca de las políticas existentes en un país/gobierno determinados para (re)definir políticas similares en su propio país/gobierno (Dussauge, 2012b, p.241. Definición basada en Westney 1987; Rose 1991, 1993; Bennett 1991; Wolman, 1992; Dolowitz y Marsh 1996, 2000; Evans y Davies, 1999).

En general, esta perspectiva analítica observa cómo los hacedores o formuladores de políticas públicas (*policymakers*) en su papel de funcionarios gubernamentales adoptan determinados instrumentos o ideas provenientes de una fuente externa para formular o reformar políticas públicas nacionales en favor de la solución de determinados problemas públicos (Dolowitz y Marsh, 1996, 2000; Evans, 2004, 2009; Dussauge, 2012a, 2012b, 2013; Rose, 1991, 1993).

1.1.1. Principales aportaciones en el estudio de la transferencia de políticas públicas.

Dentro de los Estudios de Políticas Públicas, el enfoque denominado *policy transfer* empezó a posicionarse a partir de los años noventa. Cuando el análisis de las influencias internacionales sobre el cambio de políticas cobró impulso gracias a los estudios de Richard Rose, Harold Wolman y David Dolowitz y David Marsh (Bender *et al.*, 2015; Dussauge, 2012b; James y Lodge, 2003).

Richard Rose publicó en 1991 un artículo titulado “*What is Lesson-Drawing?*”¹¹. En su obra Rose proponía un estudio sistematizado del fenómeno denominado *lesson-drawing* o aprendizaje de lecciones. Éste observa que la transferencia es un acto voluntario y racional por parte de los formuladores de políticas públicas (Benson y Jordan, 2011) que no están de acuerdo con el *statu quo* en sus países respecto a algún problema público (James y Lodge, 2003). Rose (1991) señaló que el proceso de aprendizaje de lecciones inicia con el escaneo de programas vigentes en otros lugares, y termina con una evaluación prospectiva de lo que sucedería si un programa vigente en otra jurisdicción fuera transferido a otro sitio en el futuro (Rose, 1991. Citado en Dolowitz y Marsh, 2000).

El aprendizaje de lecciones de políticas se produce a través de comunidades epistémicas y ocurre cuando los formuladores de políticas ajustan su comprensión cognitiva del desarrollo de políticas y modifican las propias a la luz de los conocimientos adquiridos en la experiencia política pasada (Stone, 2004). La incorporación de lecciones en el sistema político propio, de acuerdo a Rose (1991) se puede presentar en cinco maneras: copia; emulación; hibridación; síntesis; e inspiración (Bender *et al.*, 2015; Dolowitz y Marsh, 1996, 2000; Dussauge, 2013). Sus aportaciones fueron tan trascendentes que posteriormente Dolowitz y Marsh rescataron varias de sus ideas en sus trabajos sobre transferencia de políticas. Sin embargo, las características “implícitas” de racionalidad y voluntariedad que acompañaban al *lesson-drawing* le valieron varias críticas. (Bulmer *et al.*, 2007. Citado en Benson y Jordan, 2011).

En 1992, Harold Wolman a través de su estudio titulado “*Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US review*”, propuso que el estudio de las transferencias debe hacerse desde una perspectiva amplia del proceso de políticas (Dussauge, 2012c). Lo anterior, dado que la transferencia es en sí misma parte del desarrollo del proceso de políticas públicas (Wolman, 1992). Asimismo, este autor hizo énfasis en el papel de los formuladores de políticas en el proceso de transferencia. Su estudio planteó 7 preguntas básicas (Vid. Cuadro 1) para “entender cómo y hasta qué punto los *policymakers* realmente aprenden de las experiencias internacionales, cómo

¹¹ De este artículo surgiría en 1993 su libro titulado “*Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*”.

obtienen información sobre las mismas y cómo la emplean para desarrollar nuevas políticas en sus países” (Dussauge, 2012b, p. 242). Para Wolman el rol de los hacedores de políticas, así como de sus interacciones con el extranjero, son determinantes en la generación de un proceso de transferencia. Desde su perspectiva, el incremento de sistemas especializados de comunicación, como foros y organizaciones, favorece el flujo de información sobre políticas públicas y, por ende, la adopción de ideas para resolver un determinado problema público.

<p>¿Cómo los formuladores de políticas aprenden sobre políticas en otros países?</p>	<p>La transferencia de políticas puede ser resultado de una búsqueda sistemática de lecciones o de un proceso más ad hoc y contingente.</p>	
<p>¿De dónde surgen las ideas para la transferencia de políticas públicas?</p>	<p>La adopción de lecciones/ideas de otra entidad es resultado de flujos de información dados por la interacción entre las partes, por su cercanía geográfica o por sus similitudes culturales o lingüística.</p>	
<p>¿Cómo las ideas para la transferencia de políticas entra en el proceso de políticas domésticas?</p>	<p>La transferencia es parte del proceso de políticas debido a que tiene lugar en el contexto de la discusión de los problemas públicos existentes, las ideas generales sobre su tratamiento y las soluciones específicas propuestas.</p>	
<p>¿Cómo se evalúa la política que se está considerando para la transferencia?</p>	<p>1. Evaluación del efecto de la política en el país de origen.</p>	<p>2. Evaluación de los resultados en el lugar de origen con respecto al problema doméstico propio, eso incluye los objetivos.</p>
<p>¿Cómo se evalúa la adecuación de una política para su transferencia?</p>	<p>1. Consideración de diferencias en los contextos de origen y destino de la transferencia.</p>	<p>2. Evaluación de las posibilidades de adaptación de la idea/lección de política al contexto propio.</p>
<p>¿Qué tipo de políticas se transfieren?</p>	<p>Política específica, bien detallada.</p>	<p>Ideas, conceptos y/o enfoque sobre la solución de problemas o relacionados a políticas generales.</p>
<p>¿Cuáles son las características del proceso de transferencia?</p>	<p>Genera ajustes marginales en la política existente.</p>	<p>Genera cambios importantes en la política pública.</p>

Cuadro 1. Marco de análisis propuesto por Harold Wolman para el estudio de la transferencia de políticas públicas. Elaboración propia con base en Wolman, 1992, pp. 30-44.

Las aportaciones de los dos autores anteriores fueron muy relevantes y novedosas en el campo del estudio de las transferencias de políticas. Sin embargo, a mediados de los noventa David P. Dolowitz y David Marsh publicaron un artículo que revolucionaría los estudios sobre transferencia de políticas. Bajo el nombre de “*Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature*” en 1996 estos autores publicaron uno de los documentos más importantes en el estudio de la transferencia de políticas públicas. En él formularon un marco de análisis a partir de cuestionamientos simples para entender las características básicas de la transferencia, cómo se lleva a cabo dicho proceso y todo lo que este implica (Ver Cuadro 2).

¿Qué es transferencia de políticas?	La transferencia de políticas se refiere al proceso por el cual los actores toman prestadas políticas desarrolladas en un entorno para desarrollar programas y políticas dentro de otro.						
¿Quiénes se involucran en el proceso de transferencia de políticas?	Funcionarios electos	Partidos políticos	Funcionarios públicos	Grupos de presión	Emprendedores de políticas	Organizaciones supranacionales	
¿Por qué participar en una transferencia de políticas? (razones)	Transferencia voluntaria		Transferencia coercitiva directa		Transferencia coercitiva indirecta		
¿Qué se transfiere?	Objetivos	Estructura y contenido	Instituciones	Instrumentos de política o técnicas administrativas	Ideología	Ideas, actitudes y conceptos	Lecciones negativas
¿Existen diferentes grados de transferencia?	Copia	Emulación	Hibridación/síntesis	Inspiración			
¿De dónde se extraen las lecciones?	Diferentes lugares (ámbito nacional o internacional)		Diferentes momentos (pasado o presente)				
¿Qué factores limitan la transferencia de políticas?	Restricciones institucionales y estructurales						

Cuadro 2. Marco de análisis propuesto por Dolowitz y Marsh para el estudio de la transferencia de políticas públicas. Elaboración propia con base en Dolowitz y Marsh, 1996, pp. 344-357.

Estos autores plantearon que el proceso por el cual los actores toman prestadas políticas desarrolladas en un entorno para desarrollar programas y políticas dentro de otro (Dolowitz y Marsh, 1996, p.357), denominado *policy transfer*, puede abordarse a través de una serie de preguntas que permiten organizar el conocimiento del proceso

(Ver Cuadro 2). Éstas se enfocan en la etapa del diseño de las políticas públicas y aunque puede considerarse una visión descriptiva y enciclopédica (Dussauge, 2012b), los mismos autores pugnan por ampliar el análisis e ir más allá de la descripción (Dolowitz y Marsh, 1996, p.357).

Haciendo una revisión a su trabajo, Dolowitz y Marsh publicaron en 2000 un trabajo similar, titulado "*Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making.*" En este, desarrollaron aún más su marco conceptual, señalando la importancia de las fuerzas económicas mundiales, combinado con el crecimiento de las comunicaciones rápidas de todo tipo y el creciente papel de las organizaciones internacionales en la defensa y aplicación de políticas similares en todos los países (Carroll, 2014, p.281). Asimismo, incorporaron la etapa de la implementación en su estudio al considerar los efectos del proceso de transferencia con el éxito o fracaso de la política.

Otros trabajos importantes, que se publicaron en años posteriores, han sido esfuerzos de ir creando alrededor del enfoque conocimiento acumulativo. En su mayoría refuerzan, critican y/o generan aportes en torno a los planteamientos generales de los autores antes mencionados. Por ejemplo, en los últimos 15 años, el profesor Mark Evans, director del Instituto de Gobernanza y Análisis de Políticas de la Universidad de Canberra, ha producido un vasto acervo de textos sobre transferencia de políticas dentro de los que destacan su libro "*Policy Transfer in a Global Perspective*" de 2004 y el artículo "*Policy Transfer in Critical Perspective*" de 2009. A pesar de los avances en la construcción de este enfoque, en México el estudio de políticas públicas a través de la transferencia está en una etapa aún incipiente de desarrollo.

1.2. Organismos internacionales y transferencia de políticas públicas.

En el actual contexto de globalización, existe un flujo constante de información transnacional sobre los problemas públicos de las naciones y las buenas prácticas a la hora de superarlos. Lo anterior favorece la búsqueda de soluciones a problemas públicos fuera de los límites nacionales. Como resultado de esta búsqueda, ad hoc o

permanente¹², los formuladores de políticas pueden aprovechar la información que fluye transnacionalmente gracias al desarrollo de sus relaciones internacionales. En éstas, además de los ya referidos formuladores de políticas públicas, representantes de los gobiernos, se encuentra una multiplicidad de actores no tradicionales en la esfera política como son los organismos internacionales tanto civiles como intergubernamentales. Estos actores diversos inciden cada vez más en el diseño de políticas públicas dado que estas últimas se alimentan también de las ideas provenientes de estos otros entes distintos al Estado nacional.

Por ello, la transferencia de políticas no sólo se da de una circunscripción geográfica a otra. Es posible que la transferencia se realice entre cualquiera de los actores que mantenga interacciones transnacionales. De ahí, que actualmente los actores internacionales juegan un rol muy importante en los procesos de transferencia de políticas (Stone, 2004; Culebro, 2008; Dussauge, 2013), sobre todo las llamadas organizaciones internacionales.

Las organizaciones internacionales son:

...un grupo de actores internacionales caracterizados por ser independientes y autónomos, y cuya acción se fundamenta en dos principios: (a) la legitimidad de la autoridad legal racional que ellas poseen, [...] y (b) el control sobre la experticia técnica y la información (Nupia, 2014, p. 123).

Éstas, denominadas también organismos internacionales, están compuestas por un grupo de actores, provenientes de al menos dos países y “disponen de un aparato institucional formal que facilita la interacción ordinaria entre los miembros a través de las fronteras nacionales” (Pearson y Rochester, 2000, p.331). Con base en su composición es posible clasificarlas en intergubernamentales y no gubernamentales (Vid. Figura 2).

¹² Como apuntó Wolman (1992), la búsqueda de lecciones puede ser motivada por un problema apremiante específico o puede ser resultado de una visoria permanente en búsqueda de mejores prácticas.

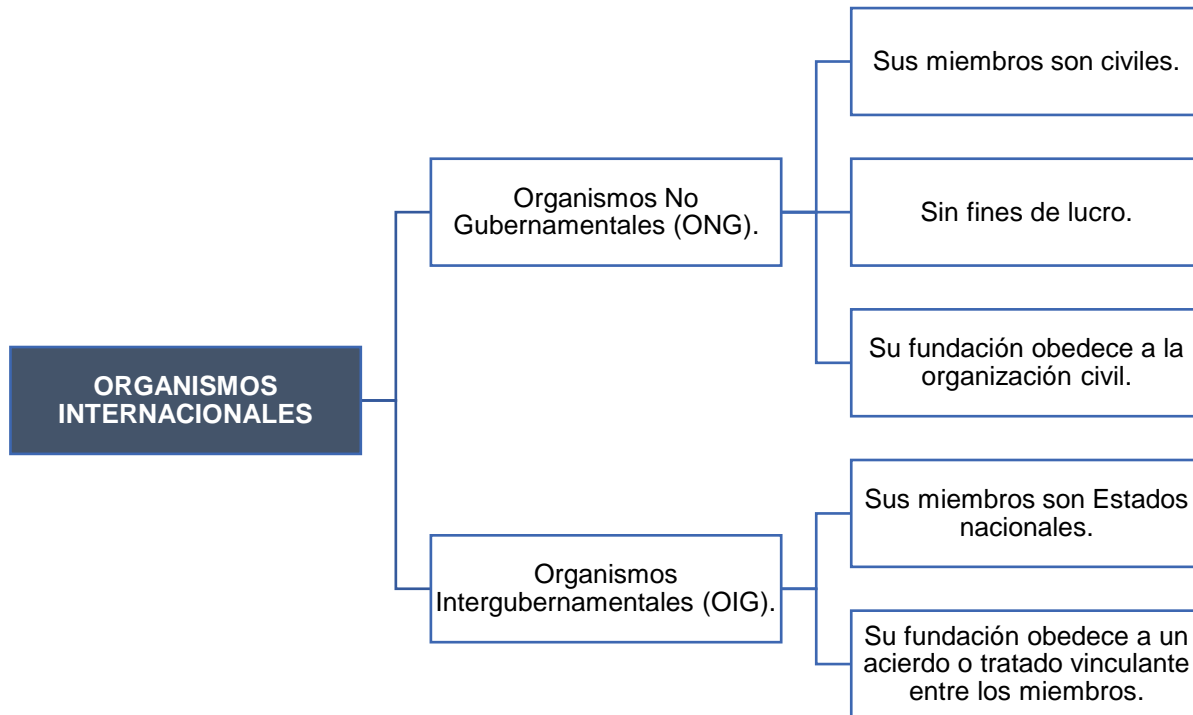


Figura 2. *Tipos de organizaciones internacionales.* Elaboración propia.

Los organismos intergubernamentales son aquellas agencias establecidas por gobiernos u otros actores públicos con algún grado de permanencia y coherencia, que van más allá del control directo formal de gobiernos nacionales únicos (Biermann y Siebenhüner, 2009, p. 6). Es decir, son las organizaciones constituidas por gobiernos nacionales a través de acuerdos o tratados internacionales vinculantes. Por su parte, los organismos no gubernamentales son aquellos que tienen como miembros a individuos o grupos privados y que se diferencian de las empresas por no perseguir fines de lucro. Ambos tipos de organizaciones se consideran organizaciones formales, es decir, cuentan con personalidad jurídica, patrimonio y un sistema normativo propio. Sus operaciones se dan en el plano internacional a través de interacciones transnacionales.

Generalmente las reglas para la adhesión de miembros a una organización internacional están contenidas en el instrumento legal constitutivo del organismo (Biermann y Siebenhüner, 2009). Actualmente, organismos intergubernamentales como la OCDE, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Unión Europea (UE) han desarrollado un proceso de adhesión muy detallado que incluye reglas de decisión y criterios a cumplirse en el proceso (Carroll, 2014, p.282). Sin embargo, estos acuerdos

legales no le otorgan plena autoridad formal a la organización para imponer sus decisiones sobre los miembros. Su poder más bien recae en su habilidad para persuadir a sus miembros sobre la precisión y valor de los datos, reportes y recomendaciones que ellos emiten (Marcusen, 2001; Sharman, 2005, p.6. Citado en Carroll y Kellow, 2011, p. 29). De esta manera, los OI van construyendo una sólida reputación. Esa reputación es la que le otorga además un alto nivel de credibilidad a todos sus *outputs* (reportes, rankings, recomendaciones, etc.) (Carroll y Kellow, 2011). Esta misma les permite consolidarse como expertos en políticas públicas y por ende como agentes con poder de influencia sobre los *national policymakers*. Así, día a día los diseñadores de políticas nacionales interactúan con un cúmulo de “buenas practicas” de políticas difundidas por diversas organizaciones internacionales.

Sin embargo, la relación que se entabla entre organismos internacionales y Estados nacionales a través de la transferencia de políticas públicas es más compleja que eso. En esta relación, que comienza incluso antes de la adhesión y puede profundizarse después ésta, es posible identificar diferentes manifestaciones de la influencia que pueden ejercer los OI sobre los Estados. Sobre todo, cuando se presenta un proceso de transferencia de políticas que conduce a un cambio en la política pública del país anfitrión. En la relación aprendizaje-cambio, producto de una transferencia de políticas, es posible observar diferentes tipos de influencias ejercidas por organizaciones internacionales (Dussauge, 2013).

Las organizaciones intergubernamentales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus diversas agencias, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), por mencionar algunas, desempeñan cada vez más roles importantísimos en la transferencia de ideas/políticas en todo el mundo. Continuamente este tipo de organizaciones influyen¹³ en los procesos decisionales de políticas públicas a través de diversos mecanismos como son: sus políticas propias (cuya base es la relación que existe entre la organización y el país, por ejemplo si es miembro o no); ayuda condicionada (financiamiento); así como información y difusión sobre buenas prácticas en sus conferencias e informes (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 11). Como vemos estas organizaciones pueden tener una relación estrecha con

¹³ En este caso influencia se refiere a la capacidad de generar ciertos efectos, positivos o negativos, en un tercero.

el desarrollo institucional nacional de un país a través del financiamiento y promoción de políticas de diversa índole (Nupia, 2014).

Popularmente, desde la aplicación del Consenso de Washington en América Latina, si la adopción de políticas se realiza frente a un proceso de financiamiento y difusión de ideas por parte de una organización, se da por hecho un condicionamiento y por ende influencia directa por presión sobre el agente receptor. Lo anterior da cabida al debate entre las categorías coercitividad y voluntariedad. Sin embargo, los procesos de transferencia encierran un cierto grado de complejidad que no nos permite categorizar de manera maniquea el tipo de transferencia.

Al igual que la literatura de *policy transfer* lo hace, los estudios de estos fenómenos deben dar su justa dimensión al fenómeno del aprendizaje en el proceso de la transferencia. No se puede pasar por alto el hecho de que los formuladores de políticas públicas pueden extraer las lecciones de los organismos en un ejercicio libre y voluntario. Por ello es importante poder precisar las características específicas que definen el tipo de influencia que pueden ejercer los organismos internacionales en la construcción de políticas públicas. Lo anterior a partir de un análisis mucho más profundo de los mecanismos causales presentes, así como el factor tiempo, en la relación que da paso a la transferencia. De ahí la importancia analítica de las categorías que emanan de los marcos de investigación denominados áreas de influencia y etapas de adhesión.

1.2.1. Áreas de influencia

Frank Biermann y Bernd Siebenhüner (2009), en su obra titulada "*Manager of global change. The influence of international environmental burocracies*", establecieron un esquema para definir el tipo de influencia que ejercen los organismos internacionales en diferentes países. Estos autores consideraban que el estudio de la influencia de los organismos intergubernamentales en la política mundial era insatisfactorio (Biermann y Siebenhüner, 2009, p. 3). Lo anterior, debido a que el papel y la influencia de éstos pueden ser variables y difíciles de explicar a través de los debates dominantes de los estudios internacionales y el análisis de políticas públicas (*policy analysis*).

La propuesta de estos autores consiste en un marco de factores explicativos para ilustrar las variaciones en el grado y tipo de influencia ejercida por los organismos

intergubernamentales. Estos actúan en el ámbito internacional como agentes de políticas al ejercer un cierto poder sobre diversos países provocando cambios al interior de los países. Los efectos de las acciones de dichos organismos intergubernamentales es lo que los autores denominan influencia de organizaciones internacionales.

La influencia de los organismos intergubernamentales se puede categorizar a través de 3 diferentes dimensiones de análisis: *output* (producto), *outcome* (resultado) e *impact* (impacto). Los *outputs* son los productos que genera la actividad de la organización, como los ya mencionados rankings e informes. *Outcomes* son los resultados, son los cambios observables en el comportamiento de los actores a los que van dirigidos los *outputs*. *Impact* se refiere a los cambios en los parámetros sociales, económicos, etc., resultado de los *outcomes* (Biermann y Siebenhüner, 2009, p. 41).

Ahora bien, el análisis empírico de la influencia a través de estas tres dimensiones, se puede observar a partir de 3 áreas: cognitiva, normativa y ejecutiva. La influencia cognitiva se presenta cuando los OI logran cambiar el sistema de creencias y conocimientos de los actores políticos (Biermann y Siebenhüner, 2009, p. 47). Lo anterior gracias al papel que juegan dichas organizaciones como especialista o expertos sobre ciertos temas de la agenda internacional. En este sentido hablamos específicamente de sus actividades como fuentes prestigiadas de conocimiento científico y técnico. Toman un peso importante como *outputs* los documentos y estudios generados en las organizaciones intergubernamentales tales como: las declaraciones de prensa, reportes anuales, estudios sobre tópicos precisos (como cambio climático, educación, etc.), bases de datos publicaciones científicas (Stone, 2004; Biermann y Siebenhüner, 2009; Dussauge, 2013).

La influencia normativa se presenta cuando los OI apoyan y participan en la creación y configuración de normatividad en favor de la cooperación internacional para temas específicos. Las organizaciones intergubernamentales pueden participar desde la etapa de diseño e incluso participar en procesos implementación. Su papel va entonces desde dar forma a los procedimientos de constitución, fungir como arenas de debate y negociación, así como generar marcos para la codificación de modelos de aplicación de las normas.

La influencia ejecutiva es la que se genera a través de asistencia directa de los OI en un esfuerzo por implementar acuerdos internacionales que podrían reformar el interés nacional (Biermann y Siebenhüner, 2009, p. 48). Algunos OI han creado programas de aprendizaje y capacitación en pro de diversos temas de reformas (Dussauge, 2013). La asistencia directa implica un cierto grado de profesionalización e incremento de la capacidad administrativa de los países que la reciben. Así las organizaciones moldean las políticas de sus países anfitriones a través de dichos programas de capacitación donde los funcionarios son influenciados por ideas, conceptos y políticas que las organizaciones internacionales difunden (Biermann y Siebenhüner, 2009).

1.2.2. Etapas de adhesión

Como vimos previamente, un país se incorpora a una organización intergubernamental al aceptar formalmente las disposiciones de un tratado con miras en formar parte de ella. El proceso de adhesión va desde la discusión y negociación que lleva a la aceptación formal de las disposiciones de un tratado o su equivalente, hasta la implementación y aplicación de los acuerdos celebrados durante el proceso de adhesión (Carroll, 2014, p.282). Este proceso supone diferentes grados de transferencia de políticas debido a que los acuerdos entre los miembros pueden demandar una serie de innovaciones o reformas políticas que garanticen la aplicación de la política pública solicitada para obtener membresía. Por ello, podemos aseverar que existe una importante relación entre los procesos de transferencia y la adhesión a los organismos internacionales. Esto se debe además a que a pesar de que éstos pueden participar en la transferencia de políticas públicas antes de que siquiera los Estados sean miembros, la adhesión supone un estrechamiento en la relación bilateral y por ende facilita los procesos de *policy transfer*.

Cuando un país se incorpora a un OI se espera que éste comparta y se comprometa con los valores de la organización. Por lo tanto, se espera también que de ser necesario el país ajuste sus políticas nacionales (Carroll y Kellow, 2011; Dussauge, 2013). De nuevo podríamos relacionar esta idea con el debate de voluntariedad y coercitividad y sus mixturas. Sin embargo, cuando esto sucede estamos frente a los que Peter Carroll y Aynsley Kellow (2011) describen como transferencia de políticas voluntaria pero restringida (Dussauge, 2013). Esta se presenta de diferentes maneras y

volúmenes a lo largo de tres etapas durante el proceso de adhesión a las organizaciones intergubernamentales: adhesión, pre-adhesión y post-adhesión. Cada etapa de acceso puede asociarse con un grado variable de transferencia de políticas, determinado por una variedad de factores, algunos comunes entre las etapas, otros diferentes (Carroll, 2014, p. 282).

La primera etapa denominada de pre-adhesión hace referencia al periodo de tiempo en el que un país decide por iniciativa propia incorporarse a un OI. Se caracteriza por presentarse antes de cualquier negociación formal de adhesión, inclusive antes de recibir cualquier tipo de invitación para formar parte del organismo en cuestión. La transferencia de políticas en esta etapa supone un proceso voluntario en busca de un cambio en la política pública (Carroll y Kellow, 2011; Carroll, 2014). Esta es incentivada por las expectativas de los efectos del cambio en las políticas que genera la membresía. De esta manera una futura adhesión puede ser un objetivo estratégico de política exterior para solucionar uno o varios problemas públicos además de mejorar la posición del país en la escena internacional. En ocasiones el pertenecer a un determinado OI es un medio para integrarse a otro.

La segunda etapa es la de adhesión. En esta la transferencia ocurre después de una invitación formal al país para formar parte de un OI como miembro. Estamos entonces ante un proceso formal de adhesión el cual concluye con la firma y depósito de los instrumentos legales que formalizan la membresía a la organización (Carroll y Kellow, 2011; Carroll, 2014). Generalmente en esta etapa se encuentra el mayor flujo de transferencia. En la gran mayoría de los OI los países adherentes pueden hacer reservas respecto a determinados acuerdos y actividades de la organización, como en cualquier tratado internacional. Las restricciones en este caso provienen del país adherente, lo que puede provocar variaciones en el alcance de la transferencia.

La tercera etapa del proceso de adhesión a un OI es la post-adhesión. Esta corresponde al periodo inmediato posterior a la adhesión, es decir, la etapa en la que se ha logrado la membresía. Se centra en la transferencia que se deriva de los acuerdos formales alcanzados durante la etapa de adhesión formal. Es decir, no incluye la transferencia que ocurre una vez que determinado país es miembro de la organización, así como no incluye cualquier otra que no hubiera estado contenida en el acuerdo legal

o en las negociaciones del proceso formal de adhesión (Carroll y Kellow, 2011; Carroll, 2014). La transferencia que ocurre posterior a esto es lo que Carroll (2014) define como “transferencia operativa” (p. 290).

Ahora bien, esta última etapa en el proceso de adhesión no se trata simplemente de la implementación de los acuerdos alcanzados en la segunda etapa. En la post-adhesión es posible identificar una primera fase de transferencia, implementación y cumplimiento, por parte del país adherente, de varios de los acuerdos de adhesión. Al mismo tiempo o antes de una posible segunda fase de negociaciones continuas sobre determinados elementos del acuerdo.

1.3. Componentes generales del análisis del proceso de transferencia de políticas públicas.

Para conocer el proceso de transferencia de políticas públicas vale la pena rescatar las principales aportaciones al estudio de la transferencia de políticas públicas de los autores mencionados anteriormente. A partir de éstas podemos ubicar varios componentes analíticos de un proceso general de transferencia: objetos, actores, ubicación espacial y temporal, motivaciones, tipos, grados, y limitantes de la transferencia (Figura 3). Todos estos elementos están seriamente interrelacionados.

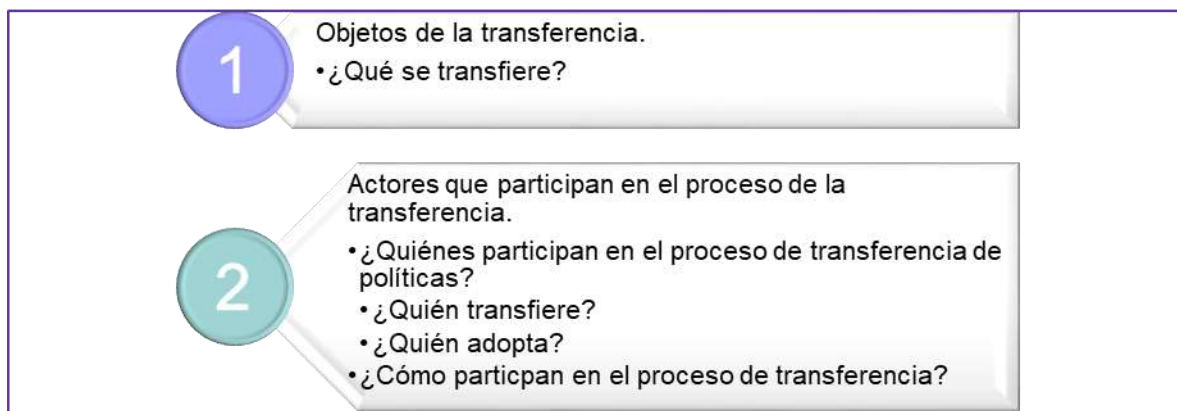




Figura 3. *Elementos analíticos en el estudio de la transferencia de políticas públicas.*
Elaboración propia con base en Dolowitz y Marsh, 1996, pp. 344-357.

El primer componente, los objetos de la transferencia, responde a la pregunta ¿Qué se transfiere? Se refiere a la información general, lecciones específicas y/o conocimiento acerca de las políticas públicas con origen exógeno que sirven para definir políticas similares en una determinada demarcación territorial. Dolowitz y Marsh (1996, 2000) sostienen que los objetos de transferencia se cuentan con ocho categorías diferentes: objetivos de política, contenido de políticas, instrumentos de políticas, programas de políticas, instituciones, ideologías, ideas y actitudes y lecciones negativas. Por su parte Wolman (1992) hablaba de transferencia de dos tipos de objetos: enfoques y conceptos por un lado y políticas específicas bien detalladas por el otro.

El segundo componente básico a considerar dentro del proceso de transferencia son los actores. Los tomadores de decisiones, como agentes gubernamentales en los procesos de diseño e implementación de política pública juegan un papel primordial. Son

éstos los que finalmente hacen posible que una idea se convierta en política pública o no. Pese a ello, vale la pena destacar que existen otros actores que realizan acciones relevantes (Dente y Subirats, 2014) en cualquier etapa del ciclo y que pueden generar repercusiones significativas en cualquier fase de éste. Por ello, la transferencia de políticas públicas pone atención en todos los actores involucrados en un proceso de transferencia, sean gubernamentales o no, pertenezcan al ámbito nacional o no.¹⁴

De acuerdo a Dolowitz y Marsh (1996, 2000) son varias las personas e instituciones que pueden jugar un papel significativo en una transferencia: funcionarios electos, partidos políticos, funcionarios públicos, grupos de presión, emprendedores de políticas, grupos de expertos (académicos o consultores) y organizaciones internacionales. Éstos se pueden clasificar en dos órdenes con base en el lugar que ocupan en el proceso: actores transferentes o donantes y actores adoptantes o anfitriones (Figura 4).

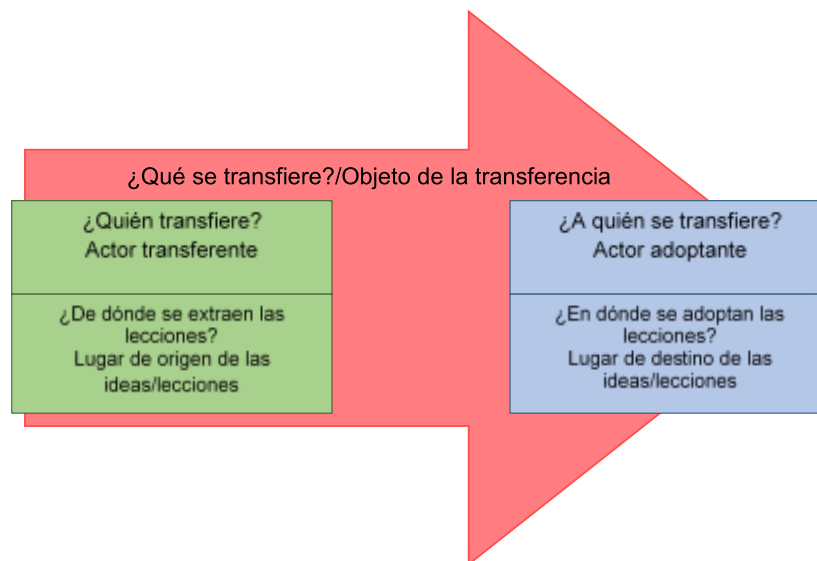


Figura 4. Elementos básicos de análisis de policy transfer. Elaboración propia.

¹⁴ Los agentes que están presentes en una transferencia de políticas pueden constituir una amplia gama de individuos, redes y organizaciones. De esta manera tanto *national policymakers* como organizaciones intergubernamentales, y actores no estatales, (grupos de interés y organizaciones no gubernamentales por mencionar algunos) son actores clave (Alasuutari, 2014; Stone, 2004) en tanto desempeñen algún rol dentro de este proceso. Aunque generalmente el énfasis en tales procesos ha estado en el rol de las agencias oficiales como burócratas, políticos y expertos gubernamentales (Stone, 2004, p. 550).

Sin embargo, enumerar los tipos de actores no es suficiente. Al estudiar este componente del proceso de políticas públicas es necesario preguntarse además de quiénes participan el cómo se involucran en el proceso de transferencia. Existen dos formas en que los agentes adoptantes se involucran en un proceso de transferencia. La primera se presenta cuando la resolución de un problema público específico es apremiante y se buscan soluciones ad hoc. La segunda se presenta cuando existe una visoría permanente en búsqueda de mejores prácticas para solucionar problemáticas persistentes o futuras. En general se puede observar que, entre los adoptantes, existen actores más receptivos que otros. Los que se inclinan hacia los procesos de transferencia son aquellos que muestran mayor sensibilidad a la opinión de la comunidad internacional y su posición dentro de ésta (Alasuutari, 2014, p. 266).¹⁵

El tercer elemento que debemos conocer en el proceso de transferencia de políticas se desprende de la necesidad de ubicar espacial y temporalmente el lugar de dónde se importan o hacia donde se exportan los objetos de la transferencia. Este es posible definirlo a la luz del segundo elemento (actores de la transferencia) antes mencionado. Los modelos o lecciones adquiridos por los formuladores de políticas pueden provenir de diferentes momentos y espacios (Dolowitz y Marsh, 1996, 2000) y se presentan hasta en distintos niveles.¹⁶

Ahora bien, la ubicación temporal y espacial no se entiende si no se consideran los motivos que los actores tienen para involucrarse en un proceso de transferencia. Los intereses de cada una de las partes respecto al lugar de origen o destino pueden definir tanto la transferencia o no transferencia, así como los objetos, mecanismos y hasta el éxito de la misma. Existen actores adoptantes cuyo interés en la transferencia está definido por la búsqueda de un cambio necesario en su política pública, por ejemplo, cuando la propia presenta fallas que no permiten solucionar un determinado problema

¹⁵ Esta postura se hace evidente cuando los responsables de formular políticas públicas buscan hacerse de “buenas prácticas” a través del asesoramiento de expertos (consultores o académicos) para el desarrollo de nuevos programas o políticas.

¹⁶ El objeto de la transferencia puede provenir de otros sistemas políticos o del mismo, pero de diferente nivel de gobierno. Cuando la transferencia se da entre países o con la participación de una organización supranacional, hablamos de transferencia a nivel internacional. Cuando este proceso se realiza entre actores de un mismo sistema político estamos ante una transferencia de nivel nacional, cuyo flujo puede fluir indistintamente de la jurisdicción nacional a la local o viceversa.

público (Rose, 1991. Citado en Dussauge, 2012b, p. 245). De esta manera los *policymakers* buscan mejorar sus políticas alimentándolas de modelos o prácticas exitosas en otras jurisdicciones o de opiniones de expertos en políticas públicas. En algunos casos la transferencia obedece a la necesidad de legitimar decisiones particulares de políticas ya tomadas (Dolowitz y Marsh, 1996) o hasta influir en debates de nuevas leyes, reformas u otros instrumentos de política pública (Bennett 1991, Robertson 1991. Citado en Dussauge, 2012b, p. 245. Alasuutari, 2014).

Tomando como motor de la transferencia las acciones que desencadenan estos intereses, podemos enumerar dos categorías que sirven para definir el tipo de transferencia ante la que nos encontramos: voluntaria o coercitiva. Cuando los objetos de transferencia son buscados activamente por los formuladores de políticas en pos de solucionar un problema público en su país, nos encontramos ante una transferencia voluntaria. Por el contrario cuando estamos ante una transferencia impuesta o condicionada por el agente transferente ésta se define como coercitiva.¹⁷

El tema de la coercitividad es muy complejo y ampliamente discutido. Dolowitz y Marsh (2000) aseguran que el amplio intercambio de ideas y conocimientos generado por el contexto globalizador que impera en el mundo, no permite distinguir con claridad la diferencia entre transferencia coercitiva y voluntaria, pero existen ambas. Se puede experimentar un proceso de transferencia coercitiva en la que el agente adoptante tenga un cierto grado de libertad para elegir la versión de la política impuesta que mejor se adapte a su situación, independientemente de las preferencias particulares del agente transferente (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 11). Otro de los factores que dificultan establecer esta distinción es el papel que desempeñan los consultores internacionales, sobre todo cuando estos son organismos internacionales intergubernamentales.¹⁸

¹⁷ Dolowitz y Marsh establecieron una tipología de la transferencia coercitiva. Estos autores señalaron que existe la transferencia coercitiva directa y la indirecta. La transferencia coercitiva directa se presenta por imposición directa a través de mecanismos como el condicionamiento de ayuda económica o de cualquier otro tipo y el condicionamiento de ingreso (membresía). La indirecta se presenta cuando el motor de ésta es la interdependencia funcional entre actores que fuerza un cambio (Dolowitz y Marsh 1996, 2000).

¹⁸ La coercitividad es un fenómeno que puede considerarse en el proceso de transferencia cuando participan organismos supra-nacionales debido a que los gobiernos nacionales pueden verse obligados a adoptar programas y políticas como parte de sus obligaciones como miembros de regímenes y estructuras internacionales, haciendo de la transferencia algo obligado (Dolowitz y Marsh, 2000, p .15-16). Lo mismo sucede cuando la transferencia de políticas está sujeta por condicionamientos de apoyos monetarios. Sin embargo, esto no significa que la participación de organizaciones internacionales per se sea indicador de coercitividad. Es posible que los formuladores de políticas

Contrario a lo que establecen Dolowitz y Marsh, hoy en día el contexto de globalización al que estos mismos actores se refieren, ha favorecido una constante interacción entre diversos actores en la escena internacional dando como resultado un extenso intercambio de ideas y conocimientos. En este mismo sentido Alasuutari (2014) indica que:

... los actores domésticos no solo reaccionan pasivamente ante modelos o presiones exógenos sino que mejoran sus propios puntos de vista e intereses al dirigir la atención de sus compatriotas a lo que sucede en otros lugares, construyendo políticas adoptadas en otros países como un modelo distinto y presentando evidencia de su éxito (Callon, 1986, Dolowitz y Marsh, 1996, Evans y Davies, 1999, Cortell y Davis, 2000, Acharya 2004, Cook, 2008, Alasuutari, 2011), de ahí la traducción de ideas globales a contextos locales (Czarniawska y Sevón, 1996, 2005). (Alasuutari, 2014, p. 270. Traducción propia)

Ese acto consciente de búsqueda de modelos factibles de adopción es lo que se denomina *lesson-drawing* o extracción/aprendizaje de lecciones y se caracteriza por su voluntariedad.¹⁹

Otra forma de categorizar el proceso de transferencia de políticas es a través de sus grados de adopción. Este elemento nos indica si la transferencia es una calca idéntica de una política pública o no. Existen cuatro grados de transferencia: copia, emulación, combinación e inspiración. La copia implica transferencia directa y completa, es decir se realiza una reproducción idéntica de la política pública diseñada en otra

emprendan la búsqueda voluntaria de nuevas ideas a través de este tipo de actores, sobre todo cuando estas mismas organizaciones celebran conferencias, emiten informes o rankings, es decir, cuando actúan como expertos de políticas públicas.

¹⁹ Este concepto desarrollado por Rose es sólo una forma en la que se realizan las transferencias. Esta concepción está basada en la idea de que el aprendizaje transnacional sólo se presenta cuando se instituye el proceso voluntariamente. Asimismo, de que se pueden transferir ideas de política general e instrumentos de política específicos, en donde el agente adoptante puede elegir qué pedir prestado (Wolman, 1992. Citado en Dolowitz y Marsh, 1996, p. 350).

jurisdicción. La emulación se refiere a una copia parcial. Esta ocurre cuando no se copian todos los detalles, pero se acepta que un programa particular en otro lugar proporciona el mejor estándar para diseñar una política pública nacional (Dolowitz y Marsh, 1996). La combinación es una hibridación o síntesis de elementos de políticas diferentes encontrados en diferentes ubicaciones temporales y/o espaciales. La inspiración, sólo implica la asimilación de una buena idea que impulsa un cambio en la política sin que se copien los componentes de la política original.

Adicionalmente, dentro de los elementos analíticos de esta perspectiva debemos considerar los factores que limitan la transferencia. Ésta se puede ver viciada por diferentes factores ideológicos, estructurales o institucionales que a largo plazo pueden generar el fracaso de la política adoptada. La existencia o no del consenso ideológico entre las entidades que participan en la transferencia es sumamente importante. De hecho, las similitudes ideológicas y de recursos son condiciones necesarias para adaptar las lecciones de un país a otro en un proceso de transferencia (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 353). De existir compatibilidad ideológica entre dichas entidades, se incrementa la posibilidad de éxito de la política.

Asimismo, es necesario considerar el peso que factores como los recursos materiales y humanos disponibles juegan en el éxito o fracaso del proceso. Es decir, la transferencia de políticas también depende de que el sistema político adoptante posea los recursos humanos, políticos, burocráticos y económicos tanto para diseñar como para implementar la política (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 354). El trabajo de los actores que participan en la transferencia podría terminar siendo una limitante o, por el contrario, un elemento que no solo favorezca el proceso de transferencia, sino que lleve a una implementación exitosa de la política transferida.

El trabajo de los *national policymakers* es de gran importancia dado que son ellos los que deben definir de dónde y cuándo adoptar ideas/lecciones de políticas públicas, considerando todo el contexto del modelo original en su tiempo, así como la relación que puede tener este en el presente (Dolowitz y Marsh, 1996, 2000). Al extraer las lecciones éstos podrían no comprender la temporalidad de aquellas y las formas necesarias de adecuación para llevarlas al país anfitrión (Dolowitz y Marsh, 1996). Además, estos actores deben evaluar la política o lección a transferir, buscando no caer en el error de

realizar un proceso con base en información incompleta o errónea sobre la naturaleza de la política y cómo operaría ésta, así como sus posibles consecuencias en el sistema político adoptante (Dolowitz y Marsh, 2000, p.14).

Una de las grandes críticas hacia la transferencia de políticas públicas recae en que, generalmente en el proceso, se ignoran las características y capacidades propias del ente anfitrión. De esta manera, estamos ante políticas poco coherentes con la realidad social del actor adoptante y, por ende, faltas de elementos para resolver el problema público por el que fueron asimiladas. Para tener éxito, los formuladores de políticas deben ser capaces de desarrollar un proceso congruente entre las lecciones adoptadas y las creencias y prácticas locales (Acharya, 2004. Citado en Alasuutari, 2014, p. 268). Esto incluye involucrar, además de los políticos y burócratas, a grupos de interés (representantes de las personas a quienes afectaría la política). Lo anterior reduce la probabilidad de problemas de implementación una vez realizada la transferencia (Dolowitz y Marsh, 2000, p.8).

Aunado a lo anterior, se debe considerar el estado del régimen de políticas. Si el gobierno del agente adoptante no procura un ambiente político estable al interior, la presión de la oposición puede ser tal que la política asimilada estaría condenada al fracaso. Esta podría experimentar trabas en los procesos legislativos, si fueran necesarios para su implementación. Si no fuera este el caso, otro escenario a largo plazo podría ser la revocación de la política ante un cambio de partido en el gobierno.

La transferencia de políticas públicas puede verse limitada además por la complejidad de las lecciones o políticas adoptadas. Cuanto más compleja sea una política o programa, más difícil será la transferencia (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 353). La complejidad se puede medir a partir de los elementos que se muestran en el siguiente cuadro:

Elementos en el análisis de complejidad	Mayor probabilidad de transferencia	Menor probabilidad de transferencia
Número de objetivos	<	>
Simplicidad del problema público	>	<
Relación directa entre el problema y la solución	>	<

Efectos secundarios de la política/programa	<	>
Información sobre cómo funciona la política/programa en otra jurisdicción	>	<
Predicción de resultados de la transferencia.	>	<

Cuadro 3. *Complejidad y transferibilidad del objeto de transferencia.* Elaboración propia con base en Rose 1992, citado en Dolowitz y Marsh 1996.

Además de los elementos mencionados en el cuadro anterior, la premura por resolver un determinado problema público, por ejemplo, puede incrementar la probabilidad de transferencia. Cuando un gobierno busca una solución urgente, es más probable que haya una transferencia, ya que alcanzar una solución es una necesidad imperativa. Sin embargo, la adopción podría resultar no exitosa. La prisa podría conducir a búsquedas limitadas de modelos y posibles fallos en la información recabada, que como ya vimos anteriormente conducen a una transferencia defectuosa (Dolowitz y Marsh, 2000, p.8).

Finalmente, en el estudio del proceso de transferencia se debe definir qué resultados se obtienen del proceso de transferencia. Si de éste emana un cambio real e importante en las políticas públicas nacionales o si sólo genera cambios incrementales en el agente adoptante.

1.4. Componentes del análisis del proceso de transferencia de políticas públicas de un organismo internacional hacia un Estado nacional.

Es importante destacar que al estudiar un proceso de transferencia de políticas cuando los actores involucrados son por un lado un organismo internacional y un Estado nacional, dicho proceso cuenta con características específicas que son necesarias matizar. Cuando en la transferencia un organismo internacional es el agente transferente y un país el agente adoptante, es importante mostrar cómo la interacción entre ambos actores juega un papel determinante en la forma y temporalidad de la transferencia.

En primer lugar, se deben ubicar los componentes básicos enumerados en la Figura 4: objeto de transferencia, actores principales y ubicación espacial. Posteriormente es necesario desentrañar el cómo participan esos actores y la ubicación

temporal de la transferencia. Esto permite además entender cómo están imbricados el resto de los componentes generales, enumerados en el apartado anterior.

Cuando se define que el agente transferente es un organismo internacional, hemos de incluir en el análisis las características de éste, si es intergubernamental o no gubernamental y la reputación del mismo por su *expertise* en políticas públicas. Asimismo, es importante determinar si es éste es el interesado en realizar la transferencia o si es el Estado nacional el que la ha estimulado. Lo anterior para poder establecer los criterios de coercitividad o voluntariedad mencionados en el apartado anterior. En este punto es donde se deben tomar en cuenta las aportaciones de las áreas de influencia de Biermann y Siebenhüner. De esta manera se debe establecer si la transferencia es producto de alguno de los tipos de influencia que plantean estos autores: cognitiva (IC), normativa (IN) y ejecutiva (IE) (Vid. Figura 5).

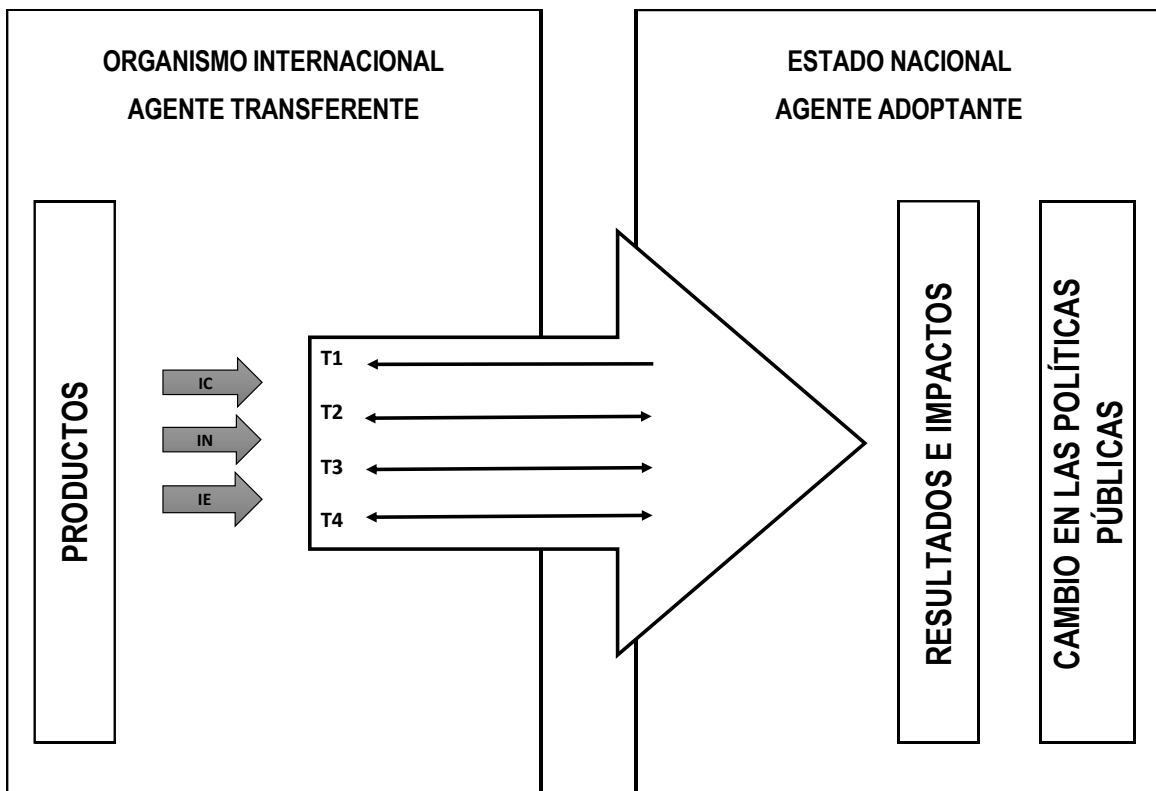


Figura 5. Síntesis de los componentes del análisis de la transferencia de políticas públicas de un organismo internacional a un Estado nacional. Elaboración propia.

El establecimiento de los motivos por los que los actores se involucran en un proceso de transferencia es imperativo resaltar el papel de la interacción y su temporalidad. Aquí no sólo se trata de definir si el objeto de la transferencia es actual o pasado, sino se trata de definir si la transferencia es producto de una decisión unilateral en donde se copia o emula una idea/lección de política o si ambos actores participan activamente en el proceso de transferencia. Echando mano de los postulados de las etapas de adhesión es posible detectar si la transferencia se hace en un periodo de pre-adhesión ((T1), adhesión (T2), post-adhesión (T3) u operativo (T4) (*Vid.* Figura 5).

La Figura 5 muestra la integración y síntesis de los elementos de la transferencia de políticas públicas con las etapas de adhesión y los tipos de influencia. En esta se establece la posibilidad de que un mismo proceso de transferencia abarque distintos momentos determinados por el momento que vive el país respecto a su membresía a un organismo internacional. De esta manera tenemos la T1 en donde la dirección de la flecha no es bidireccional dadas las características de la pre-adhesión descritas en el apartado 1.2.2. Por su parte en las T2, T3 y T4 es posible observar flechas bidireccionales que muestran cómo se pueden dar las interacciones en dichas etapas. Es importante, en el análisis, entender la temporalidad de la transferencia con base en las etapas de adhesión, para comprender parte de los motivos que conducen a una transferencia. Sin embargo, estas temporalidades se explican mejor al conjugarse con los tipos de influencia. Como se observa en la figura 5 la influencia de los organismos intergubernamentales inicia a través de productos u *outputs* que impulsan las formas en que los organismos ejercen su influencia, en las diferentes temporalidades, para generar resultados e impactos que pueden generar un cambio en las políticas públicas nacionales. Considerar estos elementos en el análisis de la transferencia es de mucha utilidad dado que generan material para poder continuar con los componentes generales faltantes: limitantes y resultados.

La Figura 5 es un esfuerzo por hacer una síntesis del marco analítico de la tesis que se ha desarrollado en todo este capítulo primero. En los apartados anteriores se buscó establecer las bases conceptuales, teóricas y analíticas de diversas fuentes sobre transferencia de políticas públicas, así como de otros estudios sobre organizaciones internacionales. Sin éstas bases, la síntesis aquí presentada no tendría sentido. Será de

vital importancia la recapitulación de todo ello en el desarrollo del capítulo tercero conjugado con la evidencia empírica que se describe en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. El cambio en la política educativa mexicana, hacia una educación de calidad.

La calidad ha estado presente en el diseño de las políticas de educación básica desde por lo menos 1992. Sin embargo, la reforma educativa de hoy marca un punto de inflexión dado que se establece una nueva ruta para el logro de la calidad educativa en nuestro país, tomando como eje principal de ese cambio lo referente a la regulación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los profesores en el servicio docente. Lo relevante de este cambio radica en la presencia de un agente externo, en este caso la OCDE, como su motor. De ahí que resulte significativo develar el papel que ha jugado la OCDE en la definición de una política pública enfocada a la resolución del problema público de la baja calidad educativa.

2.1. La agenda modernizadora priista y el ingreso a la OCDE.

Hacia finales de los ochenta el mundo estaba inmerso en un contexto de globalización que generó una serie de cambios importantes a nivel internacional como la profundización de procesos de integración y convergencia económica y política. Se presentó entonces un fenómeno de convergencia de intereses a nivel internacional sobre distintos temas relacionados con el crecimiento y desarrollo de los países menos desarrollados. De esta manera, las prioridades en la agenda internacional se centraban en los temas de baja política²⁰ (*low politics*): cooperación internacional económica y científica, comercio, inversiones, deuda, educación, cultura, migración y comunicaciones y transportes por mencionar algunos.

América Latina buscaba salir a flote de la crisis económica, las crisis de las deudas. La administración de Miguel de la Madrid buscó estabilizar al país a través de

²⁰ En la agenda internacional podemos distinguir dos tipos de temas: los de la esfera de *high politics* o alta política y los de la esfera de *low politics* o baja política. El término *high politics* fue acuñado por Stanley Hoffman quien lo define como lo referente a cuestiones de supervivencia del Estado, la fuerza militar, armas, concertación política, Hoffman establece además la diferencia de esta “alta política” de otras cuestiones puramente económicas o de bajo impacto (Hoffman, 1966). Ahora bien, de acuerdo a Charles J. Kegley Jr. los temas de *low politics* (baja política) son los que pertenecen a la arena comercial, financiera y de asuntos ambientales. Es decir, se centran en cuestiones económicas, demográficas y medioambientales (Kegley, 2009).

cambios estructurales para evitar el colapso del sistema económico mexicano. La agenda de esta administración se centraba en cuatro temas primordiales: economía de mercado, equilibrio fiscal, libre comercio y adelgazamiento del sector público (Ojeda, 2004). Distintas ideas sobre cómo resolver los problemas de los países latinoamericanos emanaban de distintos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). México adoptó varias de estas recomendaciones en su política económica, generando reformas estructurales importantes.

En medio de una profunda crisis de la sociedad mexicana (cuyo origen se remonta a los años setenta), el gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari dio continuidad al proceso de reformas. La economía seguía siendo el eje rector del interés nacional, sobre todo lo relacionada al comercio, inversiones y deuda externos. Para alcanzar el anhelado crecimiento y desarrollo se apostó por una estrategia de modernización del Estado. De esta manera México pugnó por el desarrollo de lazos con socios estratégicos. Se buscó entonces la integración económica con Estados Unidos y Canadá, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1991, y colocar a México en el club de los desarrollados con su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

2.1.1. El ingreso de México a la OCDE

México ingresó a la OCDE en mayo de 1994. Sin embargo, sostuvo un proceso de pre-adhesión de casi 6 años, tiempo que duró la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Aunque la relación entre México y la OCDE se remonta a 1978, cuando México fue invitado a participar en el Comité del Acero de dicha organización, fue hasta los años noventa que ésta cobró fuerza. En 1990, México fue nombrado integrante de pleno derecho en dicho comité y en 1991 se volvió observador en otros comités. De esta manera, poco a poco, México se fue acercando a la OCDE:

La estrategia de acercamiento de México consistió en concentrar su presencia como observador en un número limitado, pero creciente, de comités y grupos de trabajo; integrar las delegaciones con funcionarios del

más alto nivel y preparación; asegurar una continuidad en su participación, y proporcionar a la OCDE información económica y estadística amplia y detallada. Se pretendía crear el consenso necesario para que México fuera eventualmente invitado a formar parte del organismo (Flores, 1994, p.521).

Hacia 1992, la OCDE inició trabajos en México a través de la realización de estudios sobre el estado de la economía y la política en materia de ciencia y tecnología. Tan solo un año después, se inició en el organismo internacional la discusión del posible ingreso de México. Hubo un importante cabildeo por parte del gobierno mexicano, así como visitas oficiales de México a la OCDE (una de ellas hecha por el propio presidente Salinas). Las relaciones entre el organismo y México se intensificaron hasta que, en 1994, después de que México emitiera las actas de posicionamiento sobre diversos temas y que la OCDE las analizara, se emitió la invitación oficial para su integración a la organización.

En todos los años de pre-adhesión y como parte de su estrategia de modernización, durante dicha administración que va de 1988 a 1994, México realizó varios cambios en sus políticas internas, incluida la política educativa. Éstos no sólo estaban encaminados a buscar el ingreso a la OCDE, buscaban su integración al “club de los ricos” con una estrategia integral que incluía además la firma del TLCAN. La adhesión de México a la OCDE no estaba oficialmente condicionada por el TLCAN, sin embargo, lograr la firma de dicho tratado inspiraría confianza en México haciendo más posible la invitación a formar parte de la organización (Proceso, 1992). Para lograr el ingreso, el país debía cubrir ciertos requisitos, varios de ellos similares a los necesarios para ingreso al tratado con los países de América del norte. De esta manera, el gobierno salinista realizó, en favor de una nueva economía de crecimiento liderada por las exportaciones, una serie de reformas macro y microeconómicas, así como la apertura y liberalización comercial unilateral (Carroll, 2011: 152). Estas reformas le permitieron a México “adecuarse a los objetivos y metas que la OCDE se ha planteado a lo largo de su historia” (Flores, 1994, p. 520).

Es decir, en esta administración, que jugó un papel importante en el desarrollo de la adopción de recomendaciones de la OCDE en la política interna, se presentó un primer momento de transferencia de pre-adhesión. Al buscar cumplir con los requerimientos de ingreso, México, aún sin la invitación oficial, trató de adoptar las recomendaciones de la organización para un buen funcionamiento de su maquinaria estatal.

Cuando se presentó la etapa de pre-adhesión, la OCDE ya contaba para entonces con un entramado institucional trabajando en políticas docentes. Contaba con el Comité de Educación sobre Políticas Docentes que trataba los temas de incorporación y capacitación de los profesores; el Centro de Investigación e Innovación Educativa que trataba lo relativo a la formación docente; y varios grupos de trabajo en el Comité de Educación que trabajaron temas relacionados con la selección, capacitación y evaluación de docentes (OCDE, 1990. Citado en Hopkins y Stern, 1996). Todos estos trabajos, reflejaban desde mediados de los años setenta las preocupaciones por la calidad y el desempeño de los docentes en la OCDE (Hopkins y Stern, 1996).

De esta manera el estudio sobre políticas dirigidas a atraer, reclutar, retener y desarrollar docentes era, a principios de los noventa, una preocupación de importancia para la organización. Así la postura de la OCDE respecto al desempeño docente y su relación con la calidad educativa se volcaron en diversos trabajos: “Los profesores hoy” de 1990, “Educación de alta calidad y formación para todos” de 1992 y “Calidad en la enseñanza” de 1994. En dichos productos de la organización se planteaba la necesidad de incorporar políticas públicas que coadyuvaran a llevar a los mejores docentes a las aulas a través de mecanismos que efficientaran su trabajo, como la profesionalización.

Una vez iniciado el proceso de formal adhesión a la OCDE, en el Decreto de promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, México se adhirió a la Declaración sobre Políticas Educativas Futuras en el Contexto Económico y Social de Cambio de 1978. Dicha declaración hacía énfasis en la necesidad de priorizar la formulación de políticas públicas en favor de la educación con miras al mejoramiento de las condiciones sociales y calidad de vida de las personas. Una de las vías de acuerdo a esta declaración era la mejora en la preparación profesional de los profesores (OCDE, 1978). De esta manera, la afiliación a este organismo internacional supuso inminentemente la incorporación a un ámbito nuevo de información

educativa sistemática y comparativa a nivel nacional. México tenía que verse en ese contexto, cómo se estaba desempeñando como país y cómo podría ver la política propia en términos de los parámetros de la OCDE (Experto en educación superior, comunicación personal, 18 de mayo de 2017).

En el proceso de post-adhesión, como parte del convenio para entrar a la OCDE México acordó solicitar dos estudios relacionados con la educación en el país: uno sobre ciencia y tecnología y otro sobre políticas de educación superior (Experto en educación superior, comunicación personal, 18 de mayo de 2017). La educación de tipo básico no fue objeto de transferencia en esta etapa. Sin embargo, el empezar a participar en foros y estudios de la organización desde 1994 permitió poner más atención en problemas de muchos temas que no se habían vislumbrado antes como el de la equidad (Experto en educación superior, comunicación personal, 18 de mayo de 2017).

Una vez que México fue miembro, operativamente hablando, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la lógica de trabajo de la OCDE mantuvo la centralidad de sus trabajos en torno a la mejora docente y su impacto en el desempeño escolar. De esta manera en 1998 publicó un trabajo titulado “Mantenerse a la vanguardia: capacitación en el servicio y desarrollo de docentes profesionales.” En dicho texto se expresaba la necesidad de demandar un servicio docente que contara con capacitación constante y que además permitiera el desarrollo profesional de los profesores. Asimismo, dicha publicación difundía las buenas prácticas, en lo que a políticas de desarrollo de docentes concierne, en ocho países de la OCDE: Alemania, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Suecia, Suiza, el Reino Unido (Inglaterra y Gales), y los Estados Unidos (OCDE, 1998).

Como se puede advertir, para ingresar a la OCDE, México se comprometió con los valores y experiencias que de la organización emanaban para ser, en primer lugar, un candidato viable y, en segundo lugar, aprovechar las ventajas que de la relación con dicho organismo podrían surgir en temas prioritarios como economía y desarrollo. Esto sin duda guió una adopción de ideas sobre temas como el que aquí nos concierne: la educación de calidad a través del desempeño docente.

2.1.2. La política educativa en favor de la modernización del país.

Como se explicó anteriormente, México desarrolló una estrategia modernizadora a principios de los años noventa. Por ello, la administración pública buscó adaptarse a los “imperativos de eficiencia, eficacia y calidad derivados del paradigma de la nueva gestión pública (NGP)” (Del Castillo y Azuma, 2009, p. 13) que se erigía como el modelo ideal de la dirección pública. Desde este enfoque “el papel y la profesionalización de los recursos humanos resultaban centrales” (Del Castillo y Azuma, 2009, p. 13). Dentro de este contexto de búsqueda de eficiencia en pro de la modernización “se dieron debates en torno a la relevancia de la política educativa; resultado de ello fueron las reformas sobre factores estructurales del sistema educativo: la integración del ciclo básico obligatorio, la federalización educativa y la creación de la Carrera Magisterial” (Bracho, 2009, p. 35).

México no estaba sólo en esa búsqueda de mejorar su educación como medio para alcanzar el desarrollo. En América Latina proliferaron en los años noventa varias reformas educativas. “Sus propuestas se refirieron básicamente a la necesidad de dar más libertad (autonomía) al equipo docente e incrementar su profesionalización” (Del Castillo y Azuma, 2009, p. 16) en favor de mejoras educativas. Asimismo, en la escena internacional se construían marcos para la búsqueda de mecanismos que ayudaran a mejorar el desempeño docente. De esta manera, y como vimos en el apartado anterior, se realizaron diversos esfuerzos internacionales por promover políticas públicas que impulsaran la revaloración de la actividad docente, la formación, actualización y capacitación de los profesores.

En este contexto, México avanzaba hacia su modernización. En el ámbito educativo hacia 1990, este país contaba ya con el Programa Sectorial para la Modernización Educativa (PME).²¹ Éste, representaba el proyecto educativo de la gestión de Carlos Salinas de Gortari. Planteaba la necesidad de la mejora en la calidad educativa en un contexto de modernización. Proponía además de revisión curricular, dar mayor importancia de la preparación de los profesores. Dentro sus objetivos, resaltaba

²¹ El PME se sustentaba en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el cual se sostenía que la calidad de vida estaba dada por la calidad en la educación.

el de “Establecer [...] un sistema de formación y actualización de maestros que precise las responsabilidades y funciones de cada institución involucrada, para asegurar un servicio de calidad congruente con la modernización de la educación” (DOF, 1990). El PME resultó de gran importancia debido a que abrió paso al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992.

Este último, fue un acuerdo político signado por la Secretaría de Educación Públicas (SEP), el Sindicato Nacional para los Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de los estados, que “orientó el diseño de las políticas educativas [...] recuperando el sentido y los postulados de la NGP en cuanto a la operación del sistema educativo mexicano” (Del Castillo y Azuma, 2009: 15). Planteó una descentralización educativa en favor de la calidad y transfirió el manejo y control del sistema educativo básico a la administración estatal.²² Además de plantear la descentralización, realizó una reformulación de los contenidos de planes y programas de estudio así como a lo relacionado con la función docente: formación, actualización y ejercicio de la carrera magisterial. Este acuerdo enmarcaba el inicio de diversas decisiones y acciones en torno al problema de la baja calidad educativa y específicamente en lo que a los docentes se refiere.

De esta manera, en 1993, vio la luz el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM). De acuerdo al gobierno mexicano este programa de promoción horizontal, voluntario e individual, procuraba la promoción de los docentes a través de estímulos a lo largo de 5 categorías (SEP, 2014). En este se evaluaban preparación profesional, actualización, antigüedad, desempeño profesional (evaluación), aprovechamiento escolar de los alumnos y grado académico.²³ Después de que los primeros exámenes realizados para la incorporación de profesores al PNCM evidenciaron problemas formativos en los profesores, en 1995, ya bajo la administración de Ernesto Zedillo, se creó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de

²² Se les dio a los estados de la República la responsabilidad de administrar el presupuesto estatal y las relaciones laborales como contratación y creación de plazas y prestaciones.

²³ Cabe señalar que este esquema introdujo un sistema de evaluación que era “resultado de acuerdos políticos previos entre la SEP y el SNTE, en los que predominaron los intereses sindicales, y fueron una condición necesaria para lograr viabilidad a la puesta en marcha del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal en 1992” (Santizo, 2014).

Educación Básica en Servicio (Pronap). Su objetivo era apuntalar la Carrera Magisterial con un programa de profesionalización voluntaria.

A pesar de los esfuerzos por crear políticas en torno a la profesionalización docente como medio para mejorar la calidad educativa, los resultados no fueron los esperados. Por ejemplo, el PNCM funcionó como “como un mecanismo de mejoramiento de los ingresos del magisterio, pero no como un sistema adecuado de evaluación; tampoco hay evidencias de que esté incidiendo en el mejoramiento de las prácticas docentes ni, por tanto, en la calidad de la educación” (Latapí, 2004, p. 10). Las políticas públicas generadas en este periodo sólo derivaron en cambios incrementales en la política educativa (Del Castillo y Azuma, 2009). Este tipo de transformaciones parciales fueron producto de las barreras formales que se imponían en el propio ANMEB y la ley general de educación, así como las reglas informales emanadas de la relación SEP-SNTE por las que el sindicato de trabajadores de la educación intervenía en los procesos decisionales de las políticas educativas (Del Castillo y Azuma, 2009: 15). Esto se puede documentar a través del análisis de “políticas estratégicas como la de formación continua [...] y el sistema de incentivos a través del Programa Carrera Magisterial (Santibáñez, 2008)” (Del Castillo y Azuma, 2009, p. 15).

2.2. La agenda educativa panista y el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas.

El proyecto educativo de modernización salinista, tuvo continuidad durante el gobierno de Zedillo. Sin embargo, a pesar del énfasis en la educación, la política educativa y el régimen de políticas sufrirían cambios importantes con la llegada de la alternancia partidista. El estado de la relación entre el SNTE y el gobierno mexicano, en las administraciones panistas, permitió construir ventanas de oportunidad para la creación de políticas educativas que pusieran atención en el trabajo de los docentes, su preparación y condiciones de servicio con miras a mejorar la situación de la calidad educativa en el país. Este régimen de políticas permitió que México pudiera establecer una relación de trabajo más cercana con la OCDE referente a la cuestión docente. Lo anterior para desarrollar iniciativas de políticas que incorporaran las lecciones internacionales del impacto de la regulación del profesorado sobre la calidad educativa.

2.2.1. La política educativa en las administraciones panistas.

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración foxista estableció como eje fundamental del desarrollo a la educación. Por ello resultaba imperativo contar con educación de calidad. La política educativa del gobierno de alternancia se plasmó en el Programa Sectorial de Educación 2001-2006, el cual llevaba como título “Una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI.” De acuerdo a este documento la educación mexicana afrontaba tres desafíos: cobertura con equidad; calidad de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo (SEP, 2001).

Sobre la cuestión del desempeño docente y la calidad, dicho programa sectorial señalaba que “El docente es, sin duda, el factor más importante en cualquier avance sostenido hacia una educación de buena calidad para todos” (SEP, 2001, p.43). Por ello se vuelven a abordar los temas de formación y capacitación docente. Este programa planteaba un cambio en la educación, pero más que un cambio en la idea general del qué, se refería a la generación de un cambio en el estado de la educación en el país a partir de una estrategia que insertó el modelo de competencias en los programas de estudio.

En el 2000, México aplicó la primera evaluación estandarizada internacional del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés). Su objetivo fue conocer el estado de la educación a partir de indicadores del logro académico de los estudiantes que estaban por concluir la educación básica en nuestro país.²⁴ Los resultados de PISA no fueron alentadores, y no mejoraron mucho en las aplicaciones subsecuentes de la prueba (cada 3 años). En su primera aplicación, este trabajo de evaluación fue realizado todavía por la SEP, la cual mostraba resistencia para difundir los resultados de las evaluaciones debido a los efectos que podría generar en el estado de ánimo general de la población (Experto en políticas educativas, comunicación personal, 18 de mayo de 2017).

²⁴ Desde entonces alumnos entre 15 y 16 años son evaluados, bajo el supuesto de a esa edad llegan al final de la secundaria y por ello es posible conocer el resultado de su formación en la educación básica obligatoria, que va desde 2002 de preescolar hasta secundaria.

Para fortalecer el esquema de evaluación en México, en agosto de 2002 se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). El objetivo de dicha institución era contribuir en la mejora de la educación básica y media superior a través de un sistema de evaluación integral de la calidad los aprendizajes de los alumnos. Adicional a lo anterior, el INEE tendría la función de proporcionar información para que la SEP realizara la evaluación PISA. Por ello el Instituto se hizo cargo de la relación con la OCDE para el tema de PISA (Experto en políticas educativas, comunicación personal, 18 de mayo de 2017). Este mismo organismo descentralizado empezaría a aplicar en 2006 la Evaluación del Logro Académico de los Centros Escolares (ENLACE). Dicha prueba corroboró, sobre todo en sus primeras aplicaciones, las falencias del sistema educativo mexicano.

Alcanzar la calidad con base en el desempeño docente, seguía estando presente en el ideario de los formuladores de políticas educativas mexicanos. Es este afán de impulsar resultados positivos en la calidad de los aprendizajes, los resultados de la prueba se vincularon con el PNCM a través de estímulos económicos. Sin embargo, a largo plazo esto redundó en vicios en la aplicación de la prueba.

En este mismo periodo de alternancia partidista, el SNTE empezó a desarrollar relaciones cercanas con el gobierno panista. Su líder sindical, la profesora Elba Esther Gordillo, había militado en el PRI durante varias décadas. Fue este mismo partido, el que, bajo la protección de Camacho Solís, el que la llevó a la dirigencia nacional del SNTE. Sin embargo, cuando la elección del 2000, a Elba Esther ya se ligaba con el PAN a través del apoyo del magisterio a la candidatura de Fox. Una vez ganada la elección, se empezó a desarrollar públicamente una alianza entre este personaje y varios panistas en el marco del “Grupo de San Ángel.” Cabe destacar que este acercamiento político se fortaleció cuando en julio de 2007 la maestra fue expulsada del PRI.

En el primer trienio de la presidencia de Calderón la relación entre el SNTE y el gobierno mexicano fue del más alto nivel. Elba Esther mantuvo una relación estrecha con el presidente Felipe Calderón y ésta permitió la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) en 2008. La relación de la líder del magisterio mexicano con el gobierno panista le proveyó a la primera grandes ganancias políticas:

...la maestra [...] consiguió apropiarse del principal y mayor subsistema dentro de la estructura de la SEP. Dicha apropiación en más de un sentido es literal: como subsecretario de Educación Básica fue nombrado Fernando González Sánchez, yerno y operador político directo de la lideresa magisterial. Manejado el control y el reparto del sistema educativo como si se tratara de un consorcio empresarial, Gordillo y el SNTE pudieron aumentar la cuantía y el volumen de sus acciones y ubicar a uno de sus representantes como miembro destacado dentro del consejo de administración de la Secretaría de Educación Pública (Gallegos, 2009, p. 29).

La ACE, firmada entre el gobierno federal y el SNTE, fue un compromiso amplio que marcó los primeros cambios sustantivos de la relación gobierno-SNTE. Josefina Vázquez Mota, que se desempeñaba como Secretaria de Educación Pública, tuvo la responsabilidad que ésta se materializara (Exfuncionario SEP, comunicación personal, 23 de noviembre de 2017). La Alianza abordó temas sensibles de la calidad educativa (infraestructura, docentes y escuelas) a través de 5 ejes: modernización de los centros escolares; profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas; bienestar y desarrollo integral de los alumnos; formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y evaluar para mejorar (SEP, 2008).

En lo referente a la profesionalización de los docentes, la Alianza planteó garantizar que autoridades y profesores fueran seleccionados apropiadamente, que contaran con una buena formación y que recibieran estímulos e incentivos en función del logro educativo de los estudiantes (SEP, 2008). Tomando como base lo anterior, establecía que las plazas de maestros en todo el país deberían ser concursadas y asignadas por mérito para evitar malas prácticas.²⁵

²⁵ Como resultado de la ACE, en 2008 se realizó por primera vez el Concurso Nacional Público de Oposición para ingresar al Sistema Educativo Nacional, en el que la SEP y el SNTE en conjunto decidían el ingreso o promoción de los profesores.

Ahora bien, cabe destacar que la relación sindical-gubernamental, presente en el sexenio de Calderón, permitió el desdibujamiento del ámbito laboral entre miembros del SNTE que se fueron inmiscuyendo cada vez más en la política. Lo anterior, a su vez generó costos en la relación SEP-sindicato, el sindicalismo era juez y parte en la gestión educativa. A cambio de la politización sindical, el gobierno mexicano obtuvo prebendas a favor de la transparencia y mejoras que se materializaron en la ACE. La importancia de este mecanismo de política pública panista recae en que es fue compromiso muy importante en los temas más sensibles de la calidad educativa: infraestructura, docentes, escuelas. Además de ser el antecedente del acuerdo que la OCDE y México firmaron en 2008 en materia educativa.

2.2.2. El trabajo de la OCDE sobre regulación docente y su impacto en México de 2000 a 2012.

Siguiendo la lógica de los años inmediatos anteriores, en la primera década de los 2000 el BM, la UNESCO y la OCDE enfatizaron el papel del desempeño y la regulación docente como uno de los principales elementos para el logro de la calidad educativa en la educación básica. Todos estos organismos realizaron sugerencias a diversos sistemas educativos nacionales en torno a tres puntos: “incorporar a los mejores docentes, desarrollarlos profesionalmente y asegurar la permanencia de los más aptos” (Cuevas y Moreno, 2016, p.3). De esta manera, en 2001 la OCDE y la UNESCO en conjunto trabajaron en un informe titulado “Profesores para las escuelas del mañana” el cual establecía que:

... los responsables de las políticas educativas deben asegurarse de que la inversión realizada en los docentes sea suficiente y proporcionada a las demandas que se les imponen. En particular, establece que las cualificaciones de la fuerza docente deben ser adecuadas y que los salarios y las condiciones de trabajo deben ser lo suficientemente competitivos para

atraer a personas calificadas a la profesión docente (OCDE y UNESCO, 2001, p. 61. Traducción propia).

Desde inicios del siglo XXI, la OCDE mantuvo una fuerte actividad en torno a la cuestión docente. El tema se discutió abiertamente en las diversas reuniones de su Comité de Educación y lo incluyó en sus publicaciones “Educación de un vistazo”, “Aprendizaje permanente para docentes” y “Demanda y oferta de docentes” (OCDE, 2002). Para 2002, esta misma organización publicaba un análisis para asistir a los formuladores de políticas públicas para promover la enseñanza y el aprendizaje de calidad (OCDE, 2002). Este documento de nombre “Atraer, formar y retener a profesores efectivos” planteaba el papel de la OCDE como facilitador en el intercambio de lecciones y experiencias entre países sobre la regulación docente. Asimismo, buscaba generar opciones viables de políticas para su diseño e implementación.

La relevancia del trabajo sobre la política docente que se estaba generando en el seno de dicha organización llevó a México junto con otros 25 miembros de la OCDE, a participar en 2004 en el proyecto de dicha organización internacional denominado “La cuestión del profesorado: atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes.” Dicho programa planteaba trataba cuestiones de eficiencia, capacitación y certificación docente, así como cuestiones claves del ingreso y evaluación magisterial. Subrayaba la importancia de la generación de políticas de regulación de los docentes, buscando así contar con profesores competentes y, por ende, servicios de enseñanza de calidad. Este fue el primer acercamiento directo al tema docente en México por parte de la OCDE. Esta lógica de trabajo y productos de la OCDE continuó en los años subsecuentes. Y su impacto en México se vio materializado en 2008 con la firma del “Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas.” En dicho acuerdo se hicieron 15 recomendaciones estratégicas para el mejoramiento de la calidad en nuestro país, muchas de las cuales está directamente relacionadas con el que más adelante sería el SPD:

- 1) definir la enseñanza eficaz de un maestro;
- 2) atraer a los mejores aspirantes a profesores;
- 3) fortalecer formación inicial docente.;

- 4) fortalecer la selección de maestros;
- 5) abrir todas las plazas a concurso;
- 6) crear periodos de inducción y de prueba para nuevos maestros;
- 7) mejorar el desarrollo profesional;
- 8) evaluar para ayudar a mejorar;
- 9) definir el liderazgo eficaz del director;
- 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; y
- 15) crear un Comité de trabajo para la implementación.

2.3. La agenda reformista del nuevo PRI. La reforma educativa constitucional de 2013 y la adopción de recomendaciones de la OCDE en materia de calidad educativa.

En 2012 fue presentada por el presidente Enrique Peña Nieto una reforma constitucional al artículo 3° y al 73° que impactaba a la educación básica en todos sus rubros y además dictaba la obligatoriedad de la educación de tipo medio superior. Su objetivo principal es mejorar la calidad educativa. El gobierno mexicano consideró que la baja calidad educativa se debería contrarrestar principalmente desde una política que involucrara a los docentes a través de su profesionalización, a la vez que se rompían fallas y sesgos estructurales del sistema educativo que coartaban el funcionamiento del mismo a través del clientelismo y corrupción en los procesos de ingreso, permanencia y promoción de los docentes (Del Castillo y Valenti, 2014). Lo anterior debido a que dichos vicios “inciden [...] de forma negativa y directa en los aprendizajes y el buen funcionamiento escolar” (Del Castillo y Valenti, 2014, p. 126) y por ende en la calidad educativa. De esta manera, “la reforma educativa apuesta en esta ocasión al docente como el detonador del cambio y de la mejoría” (De Ibarrola, 2014, p.87) a través del Servicio Profesional Docente. Considerando esto, el gobierno mexicano respondió con una Reforma Educativa que

implica cambios de distinta naturaleza y niveles (Constitución, leyes, políticas públicas, programas).

En el proyecto de decreto, que en 2012 reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En materia de educación se expresa que el Estado mexicano debe proporcionar una educación que conjugue equidad con calidad educativa para todos los mexicanos. De esta manera, el Estado debía crear las condiciones necesarias para que el sistema educativo pudiera proporcionar educación de calidad con equidad. A pesar de identificar diversos factores que intervienen en el proceso educativo, en este decreto se establece que “el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes” (Peña Nieto, 2012, p. 4) además del desempeño de directores y supervisores. Con base en lo anterior se determinó que la creación de un Servicio profesional docente era necesaria en la reforma educativa. Aunado a lo anterior, se expresa la necesidad de contar con un organismo que organice y regule el sistema de evaluación de la educación a nivel nacional con goce de autonomía técnica y de gestión.

En el artículo 3º constitucional, ya reformado expresa que:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

De esta manera, podemos ubicar cinco dimensiones desde las que se puede abordar el *wicked problem* de baja calidad educativa (Vid. Fig. 6).

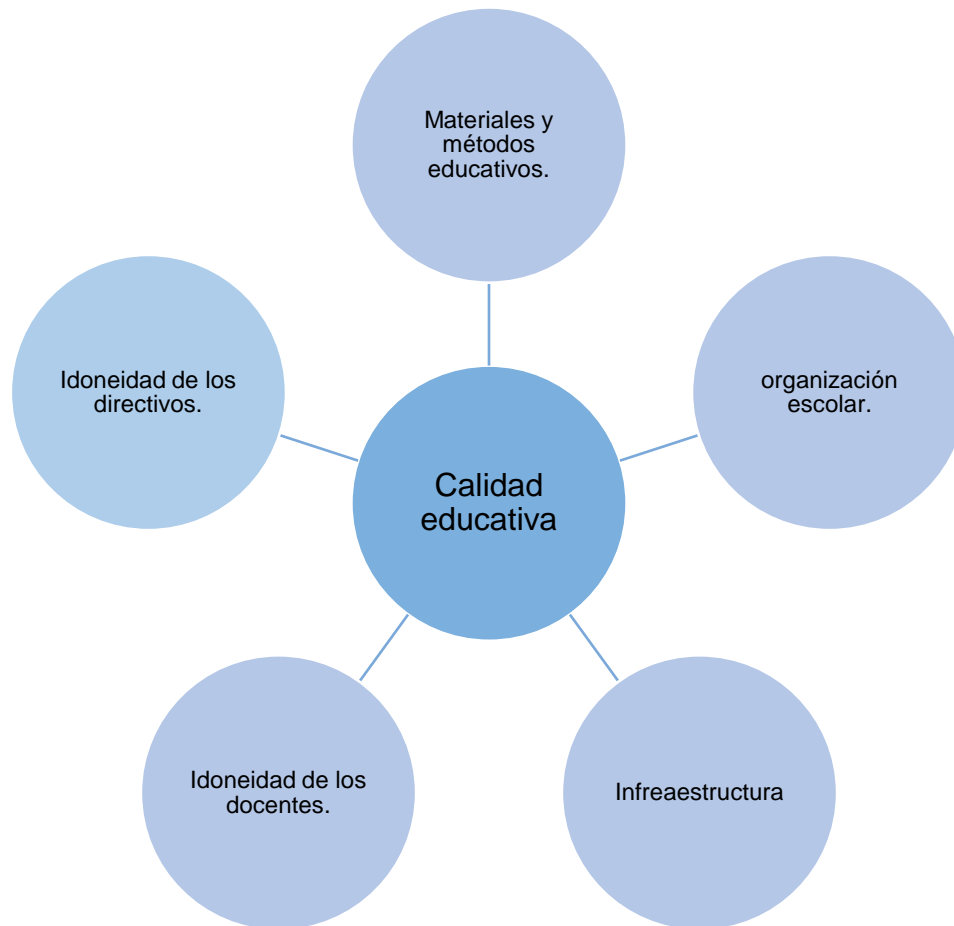


Figura 6. *Dimensiones de la calidad educativa en México.* Elaboración propia.

Ahora bien, para lograr lo que establece el artículo 3° constitucional, esta reforma se planteó coadyuvar el problema de la baja calidad educativa a través de dos mecanismos principalmente: el SPD y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Por ello se adicionó la fracción IX al artículo 3. Ésta estableció la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa que estaría bajo la tutela del INEE al mismo tiempo que concedió a este último su autonomía constitucional. Además de lo anterior, esta misma fracción determinó los objetivos de este organismo:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

Por su parte, el Servicio Profesional Docente tiene como base el mérito y desempeño profesional para el acceso, promoción, reconocimiento y permanencia de los profesores en sus plazas evitando además vicios por fallas/en la obtención de las mismas como son la herencia o la compra. Éste tiene varios alcances: “general, federal y estatal” (Arnaut, 2014, p. 32), ya que involucra actores en todos los niveles de gobierno. En general se constituye como una política regulatoria ya que se propone “la regulación de los profesionales de la docencia” (Arnaut, 2014, p. 44), además de imponer la obligación de la evaluación, de la educación continua y considerar sanciones ante incumplimiento. De esta manera, evaluación y formación del personal docente se convierten en categorías transversales e imperativas en el SPD. Sin embargo, el tema de la evaluación se desarrolló integralmente mientras que la formación no.

La ley que reglamenta al SPD se expidió el 11 de septiembre de 2013 bajo el título de Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Como veremos más adelante, ésta se creó para regular los lineamientos generales para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes en México. La cual se complementó con otras disposiciones dentro de las que destacan:

- Creación de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, organismo desconcentrado de la SEP. Dicha coordinación tiene por objeto “ejercer las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Educación

Pública en materia del Servicio Profesional Docente” (Peña Nieto, 2013, artículo 2o) en 2013.

- Los Perfiles, parámetros e indicadores para los docentes, en 2014.
- El Marco general para la organización y funcionamiento de la tutoría en Educación básica, en 2014.
- Las Disposiciones en materia del Servicio Profesional Docente, instrumentos normativos emitidos por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente en 2017.

Los cambios que planteaba la Reforma educativa impactaban la esfera laboral de los docentes al establecer los lineamientos básicos para la reglamentación de su servicio. Al concentrarse en este tema y no haber cambios en los planes de estudio se le calificó de “mal llamada.”²⁶ A diferencia de sexenios anteriores, esta reforma no representaba cambios incrementales, sino cambios radicales en la manera en la que se concebía la regulación del servicio docente. Ante ello, la disidencia no se hizo esperar y se presentaron grandes movilizaciones en protesta. El conflicto magisterial ha puesto en duda la efectividad y viabilidad de la Reforma en general y del SPD en particular para coadyuvar en la mejora de la calidad educativa. Uno de los argumentos que los profesores disidentes han utilizado para descalificar estos cambios, es su origen exógeno. Se ha afirmado en repetidas ocasiones que el SPD es producto de la influencia de la OCDE en la política educativa mexicana. Desde la oposición, esta influencia está vista como una injerencia negativa que no tiene correspondencia con la realidad social mexicana.

Hasta aquí podemos reconocer que la política educativa en México se ha construido alrededor de un contexto complejo donde las necesidades propias del sistema educativo se han relacionado estrechamente con cuestiones políticas. Esto llevó a una mayor complejidad del sistema y de la manera de abordar los problemas como la baja calidad en aprendizajes. Desde el inicio modernización del país en la década de los noventa, el acercamiento con la OCDE fue crucial en el desarrollo de políticas educativas

²⁶ Aquí hago referencia al adjetivo que es común ver y escuchar tanto en foros de discusión como en retóricas de la disidencia magisterial y de sus simpatizantes. Cabe mencionar que a pesar de que a reforma pedagógica al modelo educativo se presentó en 2016, ésta es prácticamente nulificada por la disidencia ante el peso que se le ha dado a la cuestión docente.

que convergían con las corrientes internacionales preocupadas por la regulación docente. Esto se evidenció aún más con los gobiernos panistas hasta llegar al Acuerdo de 2008. Este último se reviste de gran importancia al ser el objeto de transferencia en la adopción de recomendaciones de la OCDE para el diseño del SPD.

Capítulo 3. El papel de la OCDE en el diseño del Servicio Profesional

Docente.

La propuesta o iniciativa de la Reforma de 2013, que instruyó la creación del SPD, estableció que los problemas internos en el sistema educativo del país hacían imperativo un cambio que fortaleciera la lucha contra la baja calidad educativa. Las deficiencias visibles en los aprendizajes gracias a las evaluaciones estandarizadas, las prácticas indebidas y vicios en el servicio docente, y el contexto científico-tecnológico cada vez más exigente en los requerimientos de la preparación de los estudiantes, son los puntos con los que el gobierno mexicano justifica la creación de una política de regulación para el ingreso, promoción y permanencia de los profesores en la función magisterial.

Aun cuando se propone un cambio no incremental en la política educativa, éste (que se refiere a la esfera laboral de los docentes y que impacta además en la esfera política del sistema educativo nacional) no se aparta ideológicamente de los esfuerzos realizados por las administraciones pasadas. Es decir, su objetivo principal sigue siendo la mejora en la calidad educativa a través de considerar como elemento sinérgico de ésta el servicio docente.

Ahora bien, en ninguna parte de la iniciativa de Reforma o en los productos de la misma, como la LGSPD, se establece la relación entre ésta y las recomendaciones de la OCDE sobre política educativa. Sin embargo, en la LGSPD es posible detectar la adopción de tales recomendaciones.

3.1. Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas 2008-2010.

En mayo de 2008, una vez formalizada la Alianza para la Educación entre el SNTE y el gobierno mexicano, este último cayó en cuenta en la necesidad una apreciación más integral de cómo ir más adelante con propuestas de política pública para la mejora de la calidad educativa (Exfuncionario SEP, comunicación personal, 23 de noviembre de 2017). Ya no se buscaban diagnósticos sobre el problema en México, las pruebas ya daban bastante cuenta sobre la situación de la baja calidad educativa en el país. El

gobierno mexicano empezó a buscar propuestas y por ello se acercó a expertos en políticas educativas: la OCDE y el Banco Mundial (Exfuncionario SEP, comunicación personal, 23 de noviembre de 2017).

El acercamiento con la OCDE dio como resultado el establecimiento de un programa para la determinación de recomendaciones de políticas educativas en favor de la calidad educativa. La entonces secretaria de educación Josefina Vázquez Mota, realizó en 2008 un convenio con la OCDE que trataba el tema de evaluación de alumnos y su relación con la evaluación de docentes, además de otros temas que tenían que ver con la carrera docente, la participación social, la gestión escolar, etc. (Experto en políticas educativas, comunicación personal, 18 de octubre de 2017).

...la SEP y la OCDE establecieron en 2008 el *Acuerdo para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas en México*. El propósito del acuerdo fue determinar no sólo *qué* cambios de política deben considerarse en México, sino también *cómo* diseñar e implementar reformas de política con eficacia, partiendo de las iniciativas en marcha, así como de las condiciones, restricciones y oportunidades locales. Uno de los componentes de este acuerdo trata sobre el desarrollo de políticas y prácticas adecuadas para evaluar la calidad de las escuelas y los maestros y para vincular los resultados con los incentivos para lograr procesos de mejora. Estas líneas de trabajo fueron dirigidas por el Consejo Asesor de la OCDE sobre Políticas de Evaluación e Incentivos para Docentes en México, conformado por expertos internacionales (OCDE, 2010a, p. 9-10).

En 2009 la OCDE declaró que, durante este proyecto de dos años, la Dirección de Educación de la OCDE apoyaría al gobierno mexicano a través de la SEP “proporcionando análisis, asesoría y comunicación en las áreas [sic] de gestión escolar y evaluación de políticas docentes, con el fin de ayudar a México en la implementación

de reformas en la educación” (OCDE, 2009a, p. 1), siendo su antecedente la ACE de 2008.

Con base en lo anterior, la Dirección de Educación de la OCDE asignó a dos de sus funcionarios para actuar como enlace permanente desde México. Simultáneamente, dos grupos de expertos de la OCDE, nacionales e internacionales, trabajaron con todos los actores educativos (autoridades, docentes y sindicatos principalmente) para generar conocimiento adecuado a la realidad mexicana. Estos dos grupos eran el Consejo Asesor OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México y el Consejo Asesor OCDE sobre Evaluación y Políticas de Incentivos en México. El primero se encargaba de analizar lo relativo a la gestión escolar y políticas de profesionalización docente. El segundo grupo analizaba lo relacionado a evaluación e incentivos y estímulos. Los miembros fueron representantes de alto nivel de la comunidad internacional del ámbito educativo. Con su trabajo estos actores enriquecieron la perspectiva de sus respectivos grupos de trabajo gracias a sus diferentes experiencias como académicos, responsables del diseño de políticas públicas o representantes de organizaciones internacionales.

En este proceso de dos años se entablaron diversas reuniones con actores de alto nivel en la esfera educativa mexicana. En primer lugar, se trabajó con los equipos de Josefina Vázquez Mota, y el de su sucesor Alonso Lujambio. Además, en las instalaciones de la OCDE se sostuvieron reuniones con la representación sindical. A éstas acudieron el profesor Rafael Ochoa Secretario General del SNTE, así como con la Maestra Silvia Luna y la profesora María Antonieta García (Exfuncionario SEP, comunicación personal, 23 de noviembre de 2017).

Además de las reuniones de trabajo, este instrumento de cooperación se tradujo en reportes analíticos, documentos de trabajo, talleres, seminarios, así como trabajo conjunto con varios estados de la República y consultas con expertos en educación (OCDE, 2010a; Planeación. SEP, 2010). Las entidades federativas que participaron proactivamente fueron Aguascalientes, Chiapas, el Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Puebla y Veracruz. Los expertos que colaboraron en todo el proyecto no sólo pertenecían a México. Asimismo, se crearon los Seminarios OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas. A través de éstos, algunos funcionarios de la SEP (a nivel federal y estatal), legisladores, representantes sindicales, así como

miembros de la sociedad civil, viajaron a Chile y a Ontario para “analizar de primera mano cómo funcionan sistemas exitosos en política docente y gestión escolar, y para explorar cómo trasladar esas experiencias al contexto de México” (OCDE, 2010).

El 19 de septiembre de 2010 José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, presentó los resultados de dicho instrumento. De acuerdo a sus declaraciones los resultados se recopilaban en dos publicaciones:

- a) “Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México” elaborado por el Consejo asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente y publicado en 2010.
- b) “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México” elaborado con la orientación del Consejo Asesor de la OCDE sobre Políticas de Evaluación e Incentivos Docentes en México y publicado en 2011.

Sin embargo, esta última publicación señala que los principales resultados del acuerdo cooperación entre la SEP y la OCDE se presentan además en otra publicación de 2009: “Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes: Prácticas internacionales” editado por Susan Sclafani (OCDE, 2011).

Al principio del Acuerdo de Cooperación, la SEP solicitó el apoyo de la OCDE para determinar la mejor manera de recompensar a los docentes conforme su desempeño. Esto requirió una revisión exhaustiva de la experiencia y evidencia internacionales para identificar cuáles eran las mejores prácticas existentes que se podían aplicar en México. Los resultados se presentan en el libro [...] Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes: Prácticas internacionales (Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices) (OCDE, 2009), que forma parte del Acuerdo de Cooperación (OCDE, 2011).

En general, esta obra recopiló buenas prácticas internacionales de sistemas de incentivos que recompensan la enseñanza eficaz en favor de la mejora de la calidad educativa. Este libro resulta de suma importancia debido a que los dos productos siguientes de la OCDE, que se mencionan antes, contienen información puntual emanada de esta primera publicación. Desde esta publicación el aprendizaje, ideas o emulación sobre buenas prácticas de otros sistemas educativos con programas de incentivos a la calidad docente, vinculada a la evaluación, aparece como un ejercicio pertinente.

Este primer producto del Acuerdo de 2008 señala que la enseñanza profesionalizada es una herramienta que potencia la calidad de la educación. Para lograr la profesionalización es necesario atender los siguientes temas:

- Formación inicial de excelencia;
- Esquemas de incentivos y apoyos no económico; y
- Formación para la instrucción en el aula.

Todos temas que deben ser vinculados a un sistema de evaluación objetivo y eficaz pero que a su vez sea flexible ante las necesidades particulares de cada escuela y la cultura del lugar donde se implementa. Dicho sistema debe contar con un sistema sólido de información que gestione y difunda la información para construir los modelos de valor agregado y desarrollar aceptación por parte de los docentes. Vale la pena apuntar que una de las riquezas de este producto es que, además de un amplio recuento de buenas prácticas internacionales en la materia, exhorta a México a generar políticas educativas adecuadas a su contexto político y social, con la conciencia de que los cambios deben introducirse de manera gradual y que es necesario crear las condiciones previas que abonen el terreno en favor de los cambios. Finalmente, para la implementación, las recomendaciones de la OCDE siguen la lógica de no hacer las cosas de golpe, sino hacerlas bajo un esquema profesional de políticas públicas que incluya la generación y prueba de un programa piloto y la coherencia de los planes de compensación (incentivos) con los planes de mejora del sistema.

“Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México” es un informe que “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 de educación básica” (OCDE, 2010, p. 11). Como en la anterior publicación, se establecen los principios de los sistemas educativos con alto desempeño y las posibilidades para adaptarlos a la realidad mexicana.

La estrategia educativa en favor de la mejora del desempeño de los estudiantes, así como de la reducción de la desigualdad dentro del sistema educativo, fue planteada en 15 recomendaciones (OCDE, 2010):

- 1) Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes para la enseñanza y de las características específicas que los aspirantes a docentes deben poseer.
- 2) Atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las Normales. Esto es, mejorar la calidad de los estudiantes que ingresan a las instituciones de formación inicial docente a través del incremento al nivel de exigencia en el acceso a dichas instituciones y la mejora la calidad de las mismas.
- 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.
- 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. Para ello se recomendó desarrollar un programa de asignación de plazas docentes bien estructurado y transparente, mejora del concurso para la asignación de plazas, así como el uso de instrumentos más auténticos, basados en el desempeño, para medir el conocimiento y las habilidades de los profesores (OCDE, 2010).
- 5) Abrir progresivamente todas las plazas docentes a concurso y mejorar el sistema de asignación de las plazas buscando alinear mejor las necesidades de los candidatos y de las escuelas. Se recomendó además que esto debe estar vinculado con los resultados de la evaluación docente (OCDE, 2010). Sin embargo, se exhortó a respetar y mejorar el sistema de reasignación de docentes en cascada.

- 6) Establecer un periodo de inducción (tutorías) para docentes principiantes, además de un segundo periodo de prueba antes de obtener una plaza permanente.
- 7) Construir un sistema de desarrollo profesional integral. A este respecto se estableció que la oferta de cursos para el desarrollo profesional debe diversificarse y hacerse más coherente respecto a las necesidades de las escuelas.
- 8) Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente. Se recomendó así un principio un sistema formativo, acompañado de apoyo profesional. Seguido de un sistema mixto (formativo y sumativo) que cree incentivos positivos y negativos como recompensar a los mejores docentes, apoyar a los de menor desempeño y dar de baja a los que permanentemente presenten un bajo desempeño (OCDE, 2010).
- 9) Definir claramente los estándares para la dirección de escuelas.
- 10) Profesionalizar la formación, selección y contratación de los líderes escolares (directores).
- 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.
- 12) Incrementar la autonomía escolar y promover la innovación.
- 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.
- 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.
- 15) Crear un Comité de Trabajo para la transferencia de las recomendaciones de la OCDE. Éste debería estudiar la viabilidad de éstas y sus posibles adaptaciones. En este comité debería estar integrado por formuladores de políticas públicas, académicos, docentes y sociedad civil.

El tercer producto del trabajo de la OCDE en México el informe “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México” de 2011. Este informe que examinó el diseño y la implementación gradual de políticas

eficaces sobre evaluación e incentivos docentes (OCDE, 2011), recomendó la realización de una reforma para mejorar la planta docente y el sistema de evaluación educativa. Para ello propone:

- 1) Ajustarse a un marco de políticas públicas que permita combinar el conocimiento y necesidades nacionales con las buenas prácticas internacionales.
- 2) Establecer un sistema en donde la rendición de cuentas sirva para impulsar mejoras en los resultados del aprendizaje. En este sentido se recomendó considerar un sistema de incentivos positivos y negativos mediados por la justa capacitación docente. Esto es tanto compensaciones por buen desempeño como oportunidades de capacitación y desarrollo profesional ante resultados de baja eficiencia.
- 3) Usar los resultados del aprendizaje del alumno para medir las mejoras. Esta recomendación iba orientada hacia la necesidad de construir métodos diversos y válidos para medir el avance de los alumnos y poder vincular sus resultados con la rendición de cuentas.
- 4) Desarrollar modelos contextualizados de valor agregado tomando como unidad de rendición de cuentas a la escuela. Lo anterior para que las evaluaciones reflejen resultados más reales, dando una dimensión más justa y precisa a la contribución de las escuelas en los resultados del aprendizaje.
- 5) Establecer un sistema de evaluación docente con reglas claras, una unidad técnica responsable, un modelo de evaluación susceptible de mejoras, instrumentos de evaluación para los profesores en servicio y que sea respaldado por los actores clave implicados.
- 6) Generar un sistema de incentivos con reglas claras, probado antes de su aplicación (prueba piloto), que motive a los docentes a mejorar su desempeño y que además esté vinculado con los procesos de evaluación antes mencionados.

En este documento, además, se resaltó que la mejora en el aprendizaje de los estudiantes requiere del compromiso de los docentes, pero además del compromiso de todos los actores implicados (autoridades, escuelas, alumnos y padres de familia) (OCDE, 2011). Sin embargo, la rendición de cuentas vinculada a la evaluación e incentivos docentes toma una parte importante del informe. Este informe, complementa

de alguna manera los puntos que van del 1 al 8 del reporte anterior y con las recomendaciones generales del primer documento del Acuerdo.

Como vemos, los productos de la actividad de la OCDE en México en torno al Acuerdo de 2008 son sucesivos no solo cronológicamente, sino en su contenido. La primera publicación del acuerdo sienta las bases para la segunda y la tercera. Mientras que la tercera toma como punto de partida, varias de las consideraciones de la segunda. Hablamos de un trabajo integral que decanta en recomendaciones de política pública precisas. Es posible encontrar en las publicaciones, el exhorto de la OCDE al gobierno mexicano para contar con un equipo que hiciera el análisis de la posible adopción y adaptación de las propuestas. Sin embargo, la conformación de este equipo ya no se logró rastrear dentro de la evidencia empírica. Pasamos así de una propuesta trabaja con una metodología y trabajo de campo amplio, a una iniciativa de reforma de la que poco se sabe respecto a su formulación, aunque no así de su motivación.

3.2. La Ley del Servicio Profesional Docente de 2013.

En diciembre de 2012, el Ejecutivo de la nación propuso la creación del Servicio Profesional Docente. En la reforma educativa de 2013 el SPD “ocupa un lugar central y estratégico, derivado de que la apuesta gubernamental radica en detonar cambios en la calidad, mediante una ruta aparentemente técnica: la profesionalización docente” (Del Castillo, 2014a, p.13). Resultaba imperativo fijar las reglas de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en la educación obligatoria. Estas reglas garantizarían la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de los profesores. Dicha disposición tomó rango constitucional al incluirse, en febrero de 2013, dentro de la fracción III de la reforma al artículo tercero constitucional. En esta misma fracción se expresaba que una ley reglamentaría los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para los procesos antes mencionados. De esta manera, en septiembre de 2013 el SPD aparece dentro de la Ley General de Educación como parte constitutiva del Sistema Educativo Nacional. A la par, que se publica la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

La Ley General del SPD consta de cinco títulos con un total de 83 artículos más un apartado de transitorios. El primer título establece las disposiciones generales de la

ley. En éste se establece que los objetivos de la ley son: regular el SPD y los derechos y obligaciones derivados de éste; así como establecer perfiles, parámetros e indicadores además de asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el SPD (LGSP, 2013). También se establecen los sujetos que se deberán someter a dicha regulación (docentes y personal con funciones de dirección y supervisión), así como los conceptos básicos de la ley. En esta se define al SPD como:

Conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados (LGSPD, 2013).

Adicionalmente se señalan a las autoridades y sus atribuciones competentes en materia del SPD (INEE, SEP y autoridades educativas locales). El INEE juega el rol más importante en los procesos de evaluación para que el SPD se materialice en todos sus rubros.

El segundo título de la ley engloba los aspectos torales del SPD: los propósitos del Servicio y los parámetros para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los profesores. En el artículo 13° se establecen los propósitos del Servicio (LGSPD, 2013), todos muy entrelazados entre sí. En general se busca la mejora de la calidad educativa a través de la mejora de la práctica docente, esto último mediante procesos de evaluación que permitan asegurar la idoneidad del personal docente y al mismo tiempo estimular su reconocimiento a través de apoyos en la formación profesional e incentivos escalafonarios y económicos. Por ello, el ingreso y la promoción se llevan a cabo a través de concursos de oposición públicos; el reconocimiento (también conocido como promoción horizontal) debe basarse en procesos de evaluación; y la permanencia está sujeta a la evaluación obligatoria y periódica del desempeño docente.

El título tercero de la LGSPD establece el procedimiento para definir el Marco General de Educación de Calidad (conjunto de parámetros, perfiles e indicadores) para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el SPD, así como las competencias, en esta materia, de la SEP y autoridades educativas de la Educación Media Superior. El título cuarto, por su parte, trata de manera somera el tema de la formación de los docentes. En el artículo 59 de esta ley se establece la obligación del estado de proveer lo necesario para que profesor, directores y supervisores tengan opciones de “formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural” (LGSP, 2013). En general se apunta que la formación continua que el Estado provea deberá ser pertinente y gratuita. Por último, el título quinto de LGSPD establece los derechos, obligaciones y sanciones de los sujetos a los que aplica dicha ley. Éstos refuerzan los parámetros sobre ingreso, promoción y permanencia.

La LGSPD tiene dos temas transversales: evaluación y formación. Sin embargo, la evaluación es la que permite definir los criterios más relevantes de esta política: el ingreso al servicio por concurso, la permanencia (evaluación del desempeño cada cuatro años), promoción (vertical y horizontal) y los incentivos pecuniarios y profesionales.

En el contenido de la ley, todo lo relacionado con el tema de evaluación está ampliamente desarrollado. Las competencias de cada autoridad y sujeto implicado en el sistema son muy claras. Esto se debe a que el sistema de evaluación del desempeño que la LGSPD propone “no es un mecanismo meramente normativo o técnico (Santizo, 2014) debido a que permite definir “la gobernanza o bien la distribución de la autoridad [... además de que] normalizará prácticas idóneas de dirección [...] y fomentará la colaboración entre gobierno y sociedad” (Aguilar, 2006. Citado en Santizo, 2014, p. 23). Lo anterior, en favor además de la recuperación de la rectoría de la educación. De esta manera, el “gobierno federal tiende a recuperar [...] el control administrativo [...] de las plazas docentes que habían caído bajo la influencia sindical y que hasta ahora han estado principalmente bajo la regencia de los gobiernos estatales (Arnaut, 2014, p. 35). Así se logra una mejor distinción entre lo gubernamental y lo sindical en la administración, al mismo tiempo que se distinguen lo laboral y lo profesional en la cuestión docente.

3.3. Influencia de la OCDE en el diseño del Servicio Profesional Docente.

Cuando en 2012 el gobierno mexicano definió el problema público en su artículo 3º constitucional, una de las dimensiones a través de la cual se estaría en el camino correcto para alcanzar aprendizajes de calidad, fue la idoneidad de los docentes. Esta última consiste en atraer, formar y conservar a los mejores profesores. Por ello, el SPD se centró en cuatro puntos estratégicos para la regulación del servicio docente: ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia, todos atravesados por otros dos elementos que articulan esta política: la evaluación y la formación (ambas en relación con la mejora de los logros académicos).

Al comparar los contenidos de la LGSPD con los productos de la OCDE emanados del Acuerdo de cooperación firmado en 2008, es imposible no encontrar confluencias entre ambos. Asimismo, y considerando el rastreo de la actividad de la OCDE respecto a la regulación docente desde los años noventa, es posible encontrar la preocupación por la creación de políticas públicas para la regulación del servicio docente en favor de la calidad educativa. Es decir, el SPD fue diseñado inspirado por las lecciones de política educativa que de la OCDE emanaron entre 2009 y 2001, y éstas a su vez tienen como antecedente los trabajos de la organización sobre evaluación, formación y atracción de docentes competentes que se desarrollaron entre los noventa y principios del siglo XXI.

Al examinar la información expuesta en el capítulo anterior con los lentes de la transferencia de políticas podemos advertir rápidamente dos elementos evidentes: el objeto de la transferencia y el resultado de la misma. El objeto de transferencia en la definición del SPD en el que se enfoca esta investigación son las recomendaciones de la OCDE contenidas en el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas de 2008. Lo anterior, por considerarlas el antecedente inmediato a la Reforma de 2013, cuya fuente es un agente externo al Estado nacional y que tratan la regulación docente en México. Estas, a diferencia de productos generados anteriormente en la OCDE, son un cúmulo de lecciones específicas con propuestas de objetivos y contenidos de política educativa. Sin embargo, es posible encontrar elementos de los productos de la OCDE en materia docente que anteceden al Acuerdo.

Como se menciona anteriormente, el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas fue firmado en 2008. De él emanaron 3 outputs desde la OCDE que se publicaron entre 2009 y 2011. Para cuando salió el último producto de la OCDE, el gobierno mexicano estaba más preocupado por la elección del año siguiente que de la política educativa. Sin embargo, tan solo 10 días después de haber asumido la presidencia, y amparado por el Pacto por México, el presidente Peña presentó el proyecto de reforma, el cual contenía varias de las recomendaciones del Acuerdo de 2008. Haciendo el rastreo de los temas centrales en el SPD (ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente) fue posible ubicar el contenido de algunas recomendaciones de la OCDE en la LGSPD vigente hoy en día. Esto se constituye como la evidencia de la transferencia.

En las disposiciones generales de la ley, donde se trata la distribución de competencias de las autoridades educativas tenemos los artículos 7 y 10 con las siguientes relaciones:

LGSP (artículos de interés) (2013)	Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes... (2009)	Mejorar las escuelas... (2010)	Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos... (2011)
Art. 7. Estipula las atribuciones del INEE. Dentro de éstas están las de definir los procesos de evaluación, expedir los lineamientos para llevar a cabo las funciones de evaluación para el ingreso, reconocimiento, promoción y permanencia, etc.		Recomendación 8. Sugiere establecer una unidad técnica responsable de la implementación de la evaluación.	Recomendación 5. Sugiere contar con una unidad técnica responsable del sistema de evaluación docente.
Art. 10, fracción II establece que la SEP deberá "determinar los perfiles y los requisitos mínimos" para el servicio docente.	Sugiere crear un sistema de medidas válidas. Justas, precisas y confiables del desempeño docente.	Recomendación 1. Sugiere producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes.	

En el Título II, donde se establecen los propósitos del SPD, en los artículos 13 y 14 es posible encontrar confluencias con los productos del Acuerdo de 2008:

<p align="center">LGSP (artículos de interés) (2013)</p>	<p align="center">Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes... (2009)</p>	<p align="center">Mejorar las escuelas... (2010)</p>	<p align="center">Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos... (2011)</p>
<p>Art. 13, fracción II. Uno de los propósitos del SPD es "mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios."</p>		<p>Recomendación 4. Propone continuar con la evaluación docente, así como la mejora de sus mecanismos e instrumentos. Recomendación 8. Exhorta a contar con un sistema de evaluación eficaz enfocado a la mejora docente. Recomendación 11. Sugiere el intercambio de experiencias docentes entre escuelas.</p>	
<p>Art. 13, fracción III. El SPD debe asegurar la idoneidad de sus profesores a través de la evaluación.</p>		<p>Recomendación 4. Propone que sólo los docentes competentes puedan acceder y permanecer en el servicio docente como imperativo para la mejora educativa en México. Parte de que esto sea una realidad es la aplicación de las evaluaciones para el ingreso y permanencia.</p>	<p>Recomendación 2. Establece la necesidad de un sistema de rendición de cuentas para directores y maestros con posibilidad de asistencia técnica, desarrollo profesional y hasta poder aconsejar el retiro de la profesión docente ante resultados insuficientes en el desempeño.</p>

<p>Art. 13 fracción IV. El SPD está creado para estimular el reconocimiento de la docencia mediante opciones de desarrollo personal.</p>	<p>Los docentes deben contar con un sistema de incentivos financieros y no financieros que estimulen su buen desempeño para el mejoramiento de la calidad de los docentes y de la enseñanza.</p>		
<p>Art. 13 fracción VII. El SPD debe garantizar la formación, capacitación y actualización continua de su personal a través de políticas, programas y acciones específicas.</p>			<p>Recomendación 2. Propone el uso de un sistema de incentivos positivos y negativos (capacitación, desarrollo profesional o hasta ser descartado del servicio docente de manera definitiva), mediados por la justa capacitación docente, para mejorar los resultados en la rendición de cuentas del docente.</p>
<p>Art. 13 fracción VIII. El SPD tiene como propósito desarrollar un programa de estímulos e incentivos que impulsen el desempeño eficiente y a la vez contribuya al reconocimiento escolar y social de los profesores.</p>			
<p>Art. 14. Señala que para que el SPD funcione, se deben desarrollar perfiles, parámetros e indicadores que sirvan de referencia para la buena práctica docente.</p>	<p>Se recomienda construir un sistema de estándares de enseñanza eficaz para el ingreso, promoción y permanencia en funciones.</p>	<p>Recomendación 1. Sugiere producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes.</p>	<p>Recomendación 5. Sugiere que con la evaluación docente se deben desarrollar estándares sobre la buena práctica docente y oportunidades de desarrollo y mejora profesional.</p>

En el capítulo II, del mismo título II, que establece pautas para la mejora de la práctica profesional, en los artículos 15 y 16 se logró detectar parte de una recomendación de la OCDE:

<p align="center">LGSP (artículos de interés) (2013)</p>	<p align="center">Mejorar las escuelas... (2010)</p>
<p>Art. 15. Deberá existir una evaluación interna, bajo la coordinación de la dirección, que sea permanente y de carácter formativo en favor de la mejora de la práctica docente y el avance de las escuelas.</p>	<p>Recomendación 8. Sugiere que el sistema de evaluación debe dar a las escuelas mayor autonomía para que éstas puedan realizarse una evaluación formativa eficaz.</p>
<p>Art. 16. Establece que se deberán ofrecer programas de desarrollo de capacidades para la evaluación para desarrollar la evaluación interna de la mejor manera.</p>	<p>Recomendación 8. Sugiere que se deben desarrollar programas de formación para los evaluadores.</p>

En lo que se refiere al ingreso al SPD, del artículo 21 al 24 es posible detectar la inclusión de recomendaciones:

<p align="center">LGSP (artículos de interés) (2013)</p>	<p align="center">Mejorar las escuelas... (2010)</p>
<p>Art. 21. El ingreso al SPD en la educación obligatoria se realizará a través de concursos de oposición públicos.</p>	<p>Recomendación 4. Sugiere continuar con el concurso nacional y mejorar sus mecanismos para la asignación de plazas. Recomendación 5. Sugiere abrir progresivamente todas las plazas docentes a concurso.</p>
<p>Art. 22. En la educación obligatoria el ingreso dará lugar a un nombramiento definitivo de base después de 6 meses de servicio sin notas negativas. Además, al ingreso, los docentes tendrán el acompañamiento de un tutor por dos años.</p>	<p>Recomendación 6. Sugiere establecer un periodo de inducción con tutorías antes de recibir una plaza permanente. Para la permanencia en el servicio se sugiere que quienes no acrediten no podrán ser candidatos a una plaza permanente.</p>
<p>Art. 23. Establece las bases para la asignación de plazas. Determina que la asignación de plazas contará como base el puntaje obtenido por los participantes en el concurso de oposición.</p>	<p>Recomendación 4. Sugiere desarrollar procesos de asignación de plazas bien estructurados y transparentes. Recomendación 5. Recomienda que el sistema de asignación de plazas debe estar vinculado a los resultados de las evaluaciones para el ingreso a la docencia.</p>
<p>Art. 24. En los concursos de oposición para ingresar al SPD podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil solicitado para cada modalidad, tipo, nivel y materia educativa. Asimismo establece que el perfil de profesor de educación básica corresponde a "académico con</p>	<p>Recomendación 1. Sugiere establecer las cualidades o características de los docentes.</p>

formación docente pedagógica o áreas afines que corresponda a los niveles educativos."	
--	--

En lo que se refiere a la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión encontramos que en los artículos 26 y 27 de nueva cuenta se retomaron recomendaciones de 2010:

LGSP (artículos de interés) (2013)	Mejorar las escuelas... (2010)
Art. 26. Establece que las plazas de director se otorgarán: 1) a través de concursos de oposición. 2) Una vez que el postulante haya ejercido como docente por la menos 2 años.	Recomendación 9. Desarrollar un marco de estándares profesionales para el liderazgo y gestión escolar en la dirección de las escuelas.
Art. 27. Los directores nuevos deberán tener un periodo de inducción de 2 años. Durante el periodo de inducción se les brindarán apoyos y orientaciones a los nuevos directores para fortalecer sus capacidades de liderazgo y gestión escolar.	Recomendación 10. Sugiere crear programas de inducción para directores.

En lo que se refiere a la promoción en la función fue posible encontrar elementos de los 3 productos del Acuerdo en el artículo 36 de la LGSPD. Sin embargo, vale la pena advertir que la recomendación 2 del documento del 2011 es la da el sentido general a dicho artículo:

LGSP (artículos de interés) (2013)	Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes... (2009)	Mejorar las escuelas... (2010)	Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos... (2011)
Art. 36. Estipula que la promoción que no implica cambio de función deberá:			Recomendación 2. Para que el sistema de rendición de cuentas funcione es necesaria la corresponsabilidad de todos los actores del sistema educativo, por lo que a los profesores se
*abarcas aspectos que motiven a los miembros del SPD;			
*considerar incentivos temporales y permanentes;			

<p>*ofrecer mecanismos de acceso al desarrollo profesional;</p>		<p>Recomendación 7. Sugiere construir un sistema de desarrollo profesional integral y sobresaliente, así como garantizar el ingreso de todos los miembros del servicio a éste.</p>	<p>le deberá brindar un sistema de asistencia técnica y formación que les permita desarrollarse profesionalmente a la vez que se responsabilizan del aprendizaje de sus alumnos. Esta formación será la base para la evaluación y por ende la aplicación de incentivos positivos y negativos.</p>
<p>*fomentar el mejoramiento en el desempeño;</p>			
<p>*"Garantizar la idoneidad de conocimientos, capacidades y aptitudes necesarias tomando en cuenta el desarrollo de la función, la formación, capacitación y actualización en relación con el perfil requerido, los méritos docentes o académico-directivos, la ética en el servicio, la antigüedad en el puesto inmediato anterior al que aspira y los demás criterios y condiciones establecidos en las convocatorias"; y</p>			
<p>*generar incentivos para atraer docentes con buen desempeño a las escuelas con mayores necesidades y carencias.</p>	<p>Recompensar la enseñanza eficaz para mejorar los resultados educativos. Los incentivos incrementan las posibilidades de incrementar la calidad en las escuelas "no tan deseadas."</p>		

En el reconocimiento al servicio, los artículos 45 y 46 tienen elementos de las recomendaciones de los 3 documentos del Acuerdo:

LGSP (artículos de interés) (2013)	Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes... (2009)	Mejorar las escuelas... (2010)	Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos... (2011)
<p>Art. 45. Determina que los miembros del SPD que tengan un desempeño destacable serán objeto de reconocimiento.</p>	<p>Se debe recompensar a los docentes eficaces.</p>	<p>Recomendación 8. Los profesores con mejores resultados deben poder acceder a incentivos positivos para seguir mejorando.</p>	<p>Recomendación 2. Los profesores deberían poder acceder a compensaciones por un buen desempeño.</p>
<p>Art. 47. Estipula que los reconocimientos y movimientos laterales que de este emanen, deben basarse en procesos de evaluación. Además de que los docentes que desempeñen funciones adicionales, producto del reconocimiento, "recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional."</p>		<p>Recomendación 8. Señala que el sistema de incentivos para los profesores y directivos debe tener como base un sistema fiable de evaluación que permita medir con precisión la calidad de la enseñanza.</p>	<p>Recomendación 5. Sugiere que la evaluación de los docentes debe ser la base para el sistema de rendición de cuentas y la mejora.</p>

Sobre la permanencia en el SPD tenemos que se recogen recomendaciones de 2010 y 2011 en los artículos 52 y 53:

LGSP (artículos de interés) (2013)	Mejorar las escuelas... (2010)	Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos... (2011)
<p>Art. 52. Los docentes, directores y supervisores deberán ser evaluados de manera obligatoria por las autoridades educativas.</p>	<p>Recomendación 8. Sugiere implementar un sistema de evaluación docente enfocado en la mejora docente. Además sugiere dar apoyo a los docentes de menor desempeño en las evaluaciones y dar de baja a los que a pesar del apoyo presenten bajo desempeño de forma permanente.</p>	<p>Recomendación 5. Sugiere que la evaluación de los docentes debe ser la base para el sistema de rendición de cuentas y la mejora.</p>

<p>Art. 53. Cuando los profesores en servicio presenten resultados insuficientes en la evaluación, éstos se deberán incorporar a programas de regularización. El docente podrá incorporarse a dos programas de regularización y presentar 3 evaluaciones. Si se reprueba la tercera evaluación, se da por terminado el nombramiento.</p>	<p>Recomendación 4. Sugiere la posibilidad de la nivelación académica en caso de sacar una calificación insuficiente en las evaluaciones.</p>	
--	---	--

Finalmente, en lo que se refiere a la formación continua, actualización y desarrollo profesional, así como otras condiciones, en los artículos 57, 59 y 60 se pudieron identificar la siguiente recomendación de 2010:

<p>LGSP (artículos de interés) (2013)</p>	<p>Mejorar las escuelas... (2010)</p>
<p>Art. 59. Establece que el Estado otorgará programas y cursos de para la formación continua de los profesores.</p>	<p>Recomendación 7. Sugiere abrir espacios para actividades de formación basada en las escuelas.</p>
<p>Art. 59. Dicta que las autoridades educativas podrán hacer convenios con instituciones dedicadas a la formación de profesores o de educación superior para ampliar las opciones de formación continua.</p>	<p>Recomendación 7. Sugiere incluir las necesidades de las escuelas y docentes al coordinar la oferta de desarrollo profesional.</p>
<p>Art. 60. Señala que los profesores podrán elegir los programas o cursos en función de sus necesidades y de los resultados en los distintos procesos de evaluación en que participen.</p>	<p>Recomendación 7. Invita a que en la configuración del desarrollo profesional se deben tomar en cuenta las necesidades de las escuelas y los profesores con sus propias particularidades y necesidades.</p>

Al definir la ubicación de esta transferencia debemos hacer énfasis en lo temporal dado que el Acuerdo y sus recomendaciones de 2009 a 2011 se trasladan a un instrumento de 2012. La transferencia se realiza en una etapa de membresía activa y no en el proceso de adhesión. Sin embargo, hay puntos de la LGSPD y de las recomendaciones de la OCDE que tienen antecedentes en otros sexenios como vimos en el capítulo 2 de esta investigación y que sí se relacionan con las etapas de adhesión de México a la OCDE. Por ejemplo, el PME ya recogía algunas ideas sobre selección, capacitación y evaluación de docentes que la OCDE venía difundiendo a través de sus

trabajos sobre las buenas prácticas internacionales en dicha materia. El objetivo de los planteamientos internacionales eran el mismo que recogió el PME: la calidad educativa. La etapa de pre-adhesión es en donde se realizaron movimientos a la política educativa mexicana en donde se empezó a considerar el desarrollo profesional para la promoción y reconocimiento, a través del PNCM, aunque no la regulación del ingreso y permanencia en el servicio docente.

Ingreso y permanencia fueron temas que en lo nacional no se consideraron seriamente en la política educativa hasta 2012. Esto a pesar de las fuertes interacciones que es posible rastrear en los sexenios panistas entre la OCDE y el gobierno mexicano. Pero ¿qué impulsó a Enrique Peña a plantear una reforma educativa con el objetivo de regular el servicio docente, poniendo atención en estos dos temas trascendentes, aun sabiendo que un cambio de esta magnitud podría generar conflictos severos al trastocar la esfera laboral docente? El conjunto de reformas planteadas por la administración priista bajo el cobijo del Pacto por México, atendían formalmente a las tareas que había dejado pendiente la administración saliente. Como vimos antes, a pesar de los ajustes realizados en la ACE, los resultados de la educación en el México no mejoraban significativamente. El rezago educativo evidente en el país persistía por lo que resultaba imperante cambiar la estrategia. En el proyecto de la reforma educativa, en diciembre de 2012, el gobierno entrante declaró que la evaluación como parte de la política educativa permitía conocer y entender lo que había falta por hacer:

La evaluación educativa, instituida como parte de esa búsqueda de transformación, ha contribuido a un mejor conocimiento de nuestro sistema educativo y ha propiciado nuevos elementos que permiten entender con mayor claridad lo mucho que hay por hacer para mejorar el aprendizaje...

... Hoy se cuenta con información sobre los aspectos en los que se hace necesario emprender nuevos esfuerzos destinados a la adquisición de las fortalezas que se requieren y que la propia educación puede proveer (Peña Nieto, 2012, p. 3).

Adicional a esa información emanada de la evaluación, la nueva estrategia consideró que el factor más importante en la calidad de aprendizajes era el desempeño docente y por ello se hacía necesaria la creación del SPD por reforma constitucional, mientras que los demás factores y actores podrían ser tratados de ser necesario en otro tipo de instrumentos legales (Peña Nieto, 2012). De esta manera, sin denostar el trabajo de administraciones en esta materia en el pasado, el proyecto de reforma estableció que:

...se hace impostergable fortalecer las políticas de Estado ya existentes e impulsar las que sean necesarias para hacer posibles los cambios que la educación requiere. Es con este propósito que se estima necesario elevar a rango constitucional las disposiciones que permitirán dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y aseguren la superación de los obstáculos que lo limitan. Se requiere en consecuencia, establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente y para la constitución del Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación, como máxima autoridad en materia de evaluación (Peña Nieto, 2012, p. 4).

Poco antes de la llegada del nuevo gobierno, la ACE empezó a mostrar deficiencias debido a que el SNTE jugaba un papel definitorio en la designación de plazas y promoción. El concurso no acabó con los vicios en la actividad sindical como la compra-venta de plazas y esto no permitía articular de manera eficaz la evaluación con el ingreso y la promoción docentes.

El poder fáctico que la representación magisterial representaba, aunado al conflicto político que sostenía su dirigente con el PRI²⁷, era ahora un obstáculo en la estrategia educativa. Por ello, como se declaró en la firma del Pacto por México, recuperar la rectoría de la educación se volvió un imperativo. Bajo la dirigencia de Elba

²⁷ Su acercamiento con el PAN y el apoyo a la candidatura de Felipe Calderón en 2006, le valieron un alejamiento de su partido y una fuerte enemistad con Roberto Madrazo y Emilio Chuayffet. De esta manera, Elba Esther salió del PRI y formó su propio partido político: Partido Acción Nacional (PANAL)

Esther Gordillo, el SNTE se había posicionado y consolidado como juez y parte en el sistema educativo. Tanto así que le fue otorgado a su yerno y operador político el puesto de Subsecretario de Educación Básica. Lo anterior a resultado de arreglos político-sindicales que se habían realizado en favor de alianzas electorales (SNTE-PAN) y de la configuración de un ambiente político estable que permitieran accionar los instrumentos de la ACE. Con los objetivos de la nueva administración esto ya no era compatible. La relación clientelar entre el gobierno y el SNTE en las condiciones en las que se había desarrollado hasta entonces era ya insostenible. Recuperar la rectoría de la educación era dar marcha atrás a ello y limitar el coto de poder que la dirigencia del SNTE había construido a expensas del sindicato. Ello, para preparar el terreno a favor de los cambios en el sistema: primero el de la esfera laboral y en segundo lugar el de la esfera educativa-pedagógica.

Por todo lo anterior la decisión del gobierno de Peña Nieto, de crear una política de regulación del servicio docente en la que el SNTE perdía voz y voto, no resultó descabellada. De esta manera en el SPD los formuladores de la política educativa mexicanos recuperaron las lecciones emitidas por la OCDE, en el sexenio de Calderón, esperando generar cambios en el estado del sistema educativo tanto en lo educativo como en lo político. A pesar de que en todos los productos de la OCDE se recomendaba hacer un cambio integral que no sólo involucraba a los docentes, el gobierno mexicano sólo adoptó las recomendaciones que consideró eran las que en lo inmediato podrían hacer visible un cambio. Esto significa que no se siguieron a cabalidad las recomendaciones de la OCDE y los ejemplos de buenas prácticas sobre regulación docente en otros países que esta organización puso a consideración de México. Los *policymakers* mexicanos adoptaron parte de las recomendaciones para el diseño del SPD, es decir, realizaron una transferencia parcial de lecciones para su política educativa.

A pesar de esto, inspirarse en los productos de la OCDE emanados del Acuerdo firmado en 2008, fue una estrategia factible por varias razones. La primera de ellas es que dichos productos fueron el resultado de al menos 2 años de trabajo del organismo con el país. Las recomendaciones del Acuerdo no son sólo la difusión de un cúmulo de buenas prácticas internacionales sino son además las que mejor se podrían adecuar a

la realidad y complejidad mexicanas. Éstas a su vez, están construidas sobre la base de los principios de la organización, en los que México como miembro comulga: cooperación y desarrollo en temas diversos, como la educación, en favor de la estabilidad y crecimiento económicos. Otra de las razones por las que la transferencia por inspiración fue viable se debe a que el gobierno mexicano ya contaba con dos órganos en los que apoyarse para la implementación del SPD y los instrumentos subsidiarios a éste: la SEP y el INEE. No había que hacer demasiados cambios en la estructura gubernamental, bastaba conferirle mayores atribuciones al INEE y a la SEP. De ahí el valor de la autonomía administrativa del INEE.

Otro de los elementos que dio viabilidad a la adopción de las recomendaciones fue el estado del régimen de políticas en el país. Cuando se propuso la creación del SPD en el país imperaba un consenso entre los actores políticos encargados de llevar el tema a la agenda de políticas y aprobar el proyecto de ley en el Congreso. El Pacto por México evitó las trabas legislativas. A este elemento debemos agregar que a pesar de que el problema público no es simple y que los efectos secundarios de la política fueron una férrea oposición magisterial, en efecto existe una relación directa entre el desempeño docente y la calidad, por lo que regular el primero es sin duda una razón suficiente para poner manos en el tema.

Haciendo una síntesis de todo lo expuesto hasta el momento, podemos integrar e identificar todos los componentes necesarios para el análisis de la transferencia de políticas educativas desde la OCDE hacia México:

- Objeto de la transferencia: outputs generados por la OCDE alrededor del Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas.
- Actores que participan en la transferencia en 2012-2013: Directamente el gobierno mexicano, indirectamente la OCDE.
- Ubicación: aquí se vuelve a hacer énfasis en la temporal. El Acuerdo y sus recomendaciones de 2009 a 2011 se trasladan a un instrumento de 2012.
- Motivos: mejorar la calidad de la educación y recuperar la rectoría de la educación en un régimen de políticas un tanto tenso.

- Tipo de transferencia: voluntaria, donde los actores domésticos son los que recuperan las lecciones emitidas por la OCDE.
- Grado de transferencia: podemos hablar de inspiración dado que se asimilan as ideas que impulsan el cambio. No es emulación dado que a pesar de que se incluyen solo ciertos elementos de las recomendaciones, no hay una emulación a una política existente.
- Limitantes: aquí es muy importante considerar el hecho de la transferencia incompleta dado que en general las recomendaciones emitidas entre 2009 y 2011 muestran viabilidad. Por ejemplo, hay consenso ideológico entre la organización y estado nacional; los recursos tampoco son una limitante, ya que se cuenta con la SEP y la misma reforma amplía las atribuciones del INEE para que los objetos de la transferencia sean viables en su aplicación. El Acuerdo en sí no ignora las características y capacidades del sistema educativo mexicano. Sin embargo, una de las limitantes que se podrían observar es que al tomar solo ciertas lecciones en el diseño e implementación del SPD se excluyeron las que pugnan por la construcción de consenso entre todos los miembros del sistema educativo mexicano. La complejidad tampoco fue un problema, a pesar de que el problema público no es simple y que los efectos secundarios de la política son una férrea oposición magisterial, en efecto existe una relación directa entre el desempeño docente y la calidad, por lo que regular el primero es sin duda una razón suficiente para poner manos en el tema.
- El resultado de la transferencia: fue un cambio no incremental en la política educativa que se tradujo en la creación del SPD y que trastoca la esfera laboral de los docentes al poner en la mesa la regulación del ingreso y permanencia y no solo la formación y reconocimiento.

Además de estos elementos, al sintetizar la información es posible ubicar los componentes básicos de la transferencia de un organismo a un estado nacional (*Vid.* Figura 6). A pesar de que como vimos la OCDE ha ejercido diferentes tipos de influencia hacia México desde que este país empezó a tener interacciones con el organismo, en el momento de la transferencia podemos identificar una influencia cognitiva a través de la

cual un miembro operativamente activo de la organización decide acoger algunas recomendaciones para su diseño propio de una política educativa como es el SPD.

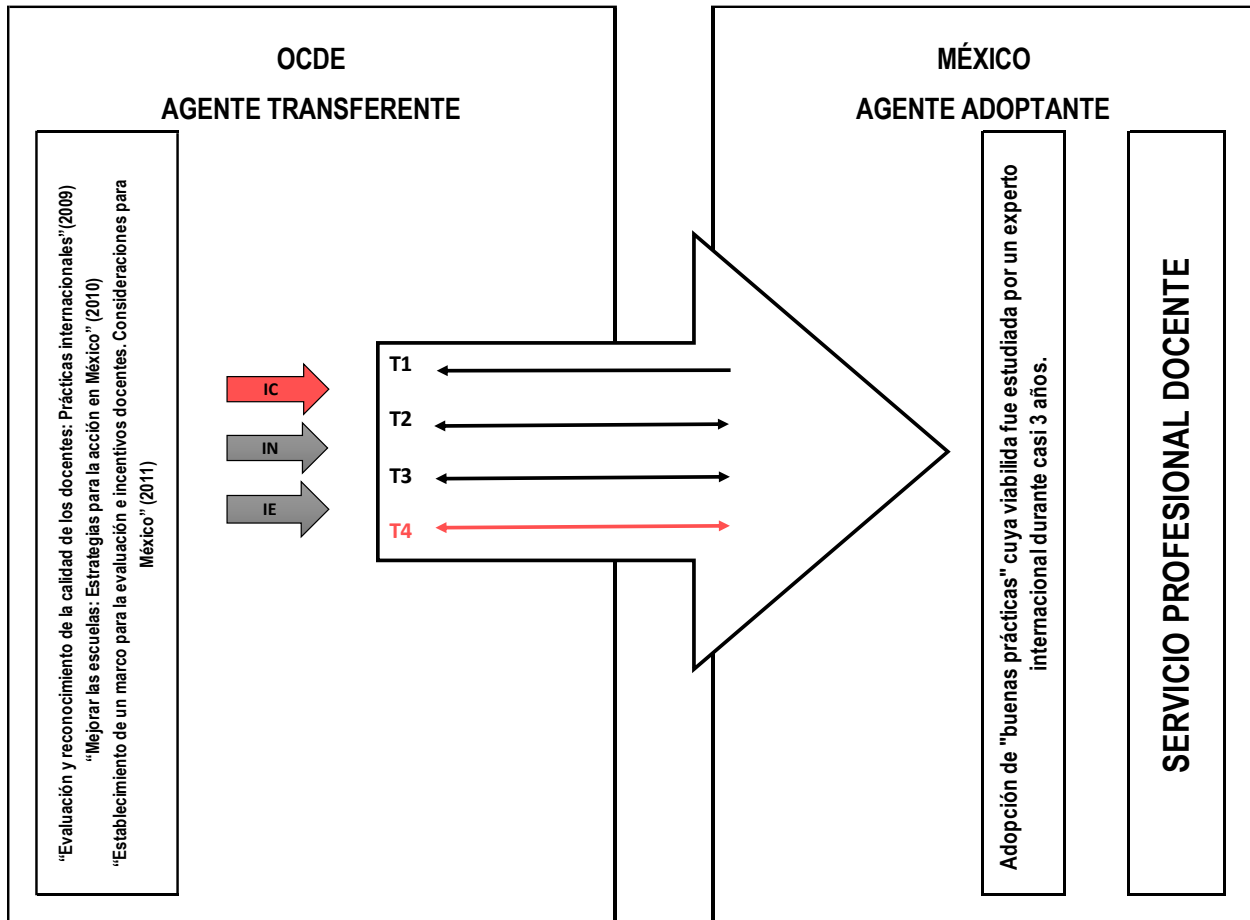


Figura 6. Componentes del análisis de la transferencia de recomendaciones internacionales de la OCDE en la creación del SPD. Elaboración propia.

Considerando el conjunto de información presentado en esta investigación, hablar de una imposición sería improcedente.

II. Conclusiones

La evidencia empírica muestra que efectivamente existe un proceso de transferencia de recomendaciones de política pública desde la OCDE que permitieron la construcción de una política pública en caminata a la mejora de la calidad educativa con la regulación de los profesores como motor del cambio. La construcción del SPD es un complejo proceso que encierra decisiones y acciones que responden a un contexto que busca promover a la calidad educativa (y que tiene su origen en el proyecto modernizador del país) pero que a su vez es un instrumento político para retomar la administración y gestión de la educación en el país.

Se sabe abiertamente que la OCDE, entre 2009 y 2011, proveyó a México de recomendaciones estratégicas para el mejoramiento de la educación en México. Estas fueron rescatadas por el gobierno peñista y por ello se encuentran de alguna u otra manera contenidas en los instrumentos, que dan fundamento jurídico al SPD. Con el rastreo de los temas fundamentales del SPD, desde los años noventa hasta su creación en 2013, es posible afirmar que tanto la OCDE como el Estado mexicano reconocen que el problema de la calidad obedece a diversos factores, pero consideran que el que se puede abordar de manera más amplia y con mayor impacto es el trabajo docente y por ello gran parte de las recomendaciones van en ese sentido.

En el trabajo que realizó la OCDE en México como parte del Acuerdo de 2008, encontramos la presencia de actores gubernamentales (SEP) y no gubernamentales a nivel nacional (SNTE), además de los grupos de expertos enviados por la OCDE. Sin embargo, en la transferencia propiamente hablando estos desaparecen, quedando sólo el gobierno mexicano. No se encontró evidencia empírica que permitiera afirmar que el gobierno de México mantuvo comunicaciones expresas sobre el SPD con la OCDE en 2012 cuando éste se propuso.

Difiriendo de la literatura que crítica la creación del SPD por considerar que adopción de recomendaciones en esta arena es una imposición por parte de la OCDE, podemos concluir que en el caso del SPD se realizó un proceso de transferencia voluntaria. El gobierno mexicano fue que en primer lugar solicitó en 2008 el apoyo del organismo internacional en la construcción de recomendaciones de política educativa y el que en 2012 realiza la adopción sin intervención evidente de la OCDE.

Como se pudo observar la creación del SPD no fue una decisión improvisada producto de una reforma *fast track*. Y la adopción de las recomendaciones de la OCDE tampoco es una coincidencia. Durante 5 sexenios, las acciones y decisiones de política educativa referente a la regulación docente, aunque evitaron los temas de regulación del ingreso y permanencia, convergían con las ideas divulgadas por la OCDE sobre las bondades de considerar al servicio docente como un elemento determinante en la construcción de calidad. Así es como se formularon políticas como el PNCM o la ACE. A lo largo de estos mismos 5 sexenios es posible identificar instrumentos precisos de influencia cognitiva y ejecutiva de la OCDE en México sobre temas educativos. El Acuerdo de 2008 es ejemplo de ambos tipos de influencia, mientras que las políticas educativas de los noventas sugieren una influencia más cognitiva. Esta última se vuelve a hacer presente en 2012 según la información antes descrita. La evidencia empírica demuestra que la actividad de la OCDE a nivel internacional y las interacciones puntuales con México sobre el cómo combatir la baja calidad a través de políticas que regularan el servicio docente, en el largo plazo generó un cambio no incremental en la política educativa mexicana. Esto a través de la influencia que dicho organismo puede ejercer en sus miembros y sobre todo en su papel y reputación de experto en temas de política pública.

La influencia cognitiva de la OCDE, expresada como su *expertise* de especialista internacional es sólo uno de los motores de la adopción de recomendaciones en la creación del SPD. Lo que la evidencia empírica muestra es que la relación del gobierno mexicano con el SNTE fue el otro de los detonadores en la decisión de adoptar las recomendaciones de la OCDE. Esto generó un régimen de políticas inestable porque, aunque por un lado se contaba con el cobijo del Pacto por México que evitó trabas legislativas, por el otro se generó un conflicto con el magisterio no conforme con la política desarrollada. Esta situación pone en riesgo el futuro del SPD, sobre todo cuando se conjuga con un nuevo régimen de políticas que se está configurando con llegada a la presidencia del partido opositor no sólo al gobierno, sino al proyecto imperante desde hacía varios sexenios. No se puede ignorar que el próximo gobierno, encabezado por Andrés Manuel López Obrador forma parte del grupo que critica la adopción de las recomendaciones de la OCDE en la reforma educativa y ha prometido a la disidencia, en

mítines públicos realizados en bastiones magisteriales disidentes como Oaxaca, que les devolverá la rectoría de la educación.

Algo que cabe aclarar en este punto es que tanto el diseño como la implementación del SPD son completamente producto del trabajo de los *policymakers* mexicanos. Éste rescata lecciones básicas, ideas generales de lo que podría funcionar para México como “establecer un sistema eficiente e integral de evaluación docente” o “aplicar incentivos negativos positivos y negativos a los docentes en función.” Estas recomendaciones dieron estructura a varios de los puntos que el gobierno buscó afianzar al generar un cambio no incremental como lo fue el SPD. La eliminación de vicios como la compra-venta de plazas, la suspensión en el servicio y la forma de aplicar el sistema de incentivos positivos fueron ya decisiones puntuales del gobierno mexicano.

Considero que, en efecto, la adopción de las recomendaciones de la OCDE fue la ruta más viable para definir un cambio tan importante en la política educativa mexicana. Hacer a un lado el trabajo de la OCDE era ignorar el terreno ya abonado durante anteriores sexenios. Las encomiendas de la OCDE que se desarrollaron en los 3 outputs del Acuerdo de 2008 en su metodología misma mencionan argumentos sólidos de su viabilidad de operación en México frente a una realidad educativa heterogénea. Sin embargo, tampoco es que la OCDE nos mostrara el camino de lo que se debía hacer. En México ya se tenía conciencia de por dónde tenía que evolucionar el sistema educativo sobre todo en lo que a educación básica concierne.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, no debemos olvidar que se realizó un proceso de transferencia incompleta. La formación inicial y continua, aunque sobre todo la primera, no contaron en México con la atención que la OCDE les había puesto en sus *outputs*. Estos además de no ignorar las características y capacidades del sistema educativo mexicano, consideraban que el sistema de rendición de cuentas del docente sobre la calidad de aprendizajes debía estar imbricado con la evaluación, el desarrollo profesional y con la formación de éste. El gobierno mexicano decidió no incluir en el SPD cuestiones como la idoneidad de los candidatos a ingresar a escuelas normales o la creación de sistema robusto de formación para la instrucción en el aula. A pesar de que en el SPD hablaba de mejorar la calidad y objetivos de los cursos de actualización, en la

realidad el catálogo sigue sin advertir demasiado las necesidades particulares de las escuelas, sobre todo de las que menos recursos tienen.

Esta adopción incompleta, aun con el consenso ideológico (con sus principios) entre la organización y México, es una seria limitante para que el SPD funcione a la perfección, pues denota deficiencias en algunos puntos como la mencionada formación profesional o la invitación a participar en todo el proceso de diseño de la política educativa a todos los actores del sistema, incluidos los profesores y dentro de estos a la disidencia. Por ello se recomienda una revisión de las adopciones y su inclusión en el SPD. Aun cuando el tema de la formación inicial sea de nuevo un posible motivo de conflicto con el ala disidente del magisterio. Esto sin duda podría dar material para estudiar el tema entorno a la convergencia, difusión y transferencia de ideas o lecciones sobre formación docente y sus implicaciones para la calidad educativa.

Finalmente me gustaría apuntar que analizar una problemática social a través de una de las miradas de políticas públicas fue un ejercicio muy enriquecedor. A veces el marco teórico que yo decidí utilizar puede resultar a los ojos de expertos en gobierno y asuntos públicos algo descriptivo, sin embargo, para los que no somos especialistas en políticas públicas es una buena herramienta para acercarnos a este complejo conjunto de estudios. En el marco teórico de esta investigación, se realizó un esfuerzo por conjugar aportaciones teóricas que se circunscriben al papel e interacción de organismos internacionales con estados nacionales en la adopción de ideas para la construcción de políticas públicas propias. Aunque en los capítulos 2 y 3 se hizo un esfuerzo por aplicarlos en el análisis, la evidencia empírica no fue suficiente para establecer mayores comparaciones. Esa es otra de las áreas de oportunidad que quizá se puedan desarrollar en estudios posteriores.

III. Fuentes de consulta

- Arnaut, A. (2014). Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente. En G. Del Castillo y G. Valenti (Eds.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (pp. 31-46). México: FLACSO.
- Bardach, Eugene (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE y Miguel Ángel Porrúa.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1993). Hacia un enfoque amplio de política pública. *Revista de Administración Pública (RAP)*. (84), 25-81.
- Bender, K., Keller, S. y Willing, H. (2015). *The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection – A Review of the State of the Art* (IZNE Social Protection Working Paper No. 14/1). Germany: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH and Bonn-Rhein-Sieg University of Applied Sciences / International Centre for Sustainable Development (IZNE).
- Benson, D. y Jordan A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*. 9(3), 366-378.
- Biermann y Siebenhüner (2009). *Manager of global change. The influence of international environmental bureaucracies*. Massachusetts: The IMT Press.
- Bonilla, S. y Sosa, C. (2005). *Evaluación de las prácticas de crianza y su impacto en la calidad de vida infantil en una muestra de escuelas PEC y NO PEC en el municipio de Puebla*. (Tesis Licenciatura). Universidad de las Américas Puebla, México.
- Bracho, T. (2009). *Innovación en política educativa: Escuelas de calidad*. México: FLACSO.
- Bruns, B., y Luque, J. (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- Carroll, P. (2014). Policy Transfer and Accession: A Comparison of Three International Governmental Organisations. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 16(3), 280-296, DOI: 10.1080/13876988.2013.836782
- Carroll, P. y Kellow, A. (2011). *The OECD. A study of organisational adaptation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

- Contreras, S. y Backhoff, E. (1 de octubre de 2014). Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre ENLACE, Excale y Pisa. *Nexos*, Recuperado de <https://nexus.com.mx/?p=22749>
- Cuevas, Y. y Moreno, T. (2016). Políticas de evaluación docente de la OCDE: Un acercamiento a la experiencia en la educación básica mexicana. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. 24(120), pp.1-20.
- Culebro, J. E. (2008). Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa. *Revista Venezolana de Gerencia*. 13(44), p. 531-542.
- Del Castillo, G. (2014a). El Servicio Profesional Docente: los ejes de discusión y debate. En G. Del Castillo y G. Valenti (Eds.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (pp. 13-22). México: FLACSO.
- Del Castillo, G. (2014b). Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos. *Conferencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales*, marzo.
- Del Castillo, G. (2015). Policy Change in Mexican Basic Education: Politics and Policy Tension. A Policy Study Approach. *International Conference on Public Policy*, Milan, Italia, Julio. Recuperado de <http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433949936.pdf>
- Del Castillo, G. y Azuma, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. México: FLACSO.
- Del Castillo, G. y Valenti, G. (2014). Conclusiones y temas futuros de la agenda. En G. Del Castillo y G. Valenti (Eds.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (pp. 125-126). México: FLACSO.
- Del Castillo, G. y Quintana, D. (2015). William Ascher: conversación sobre policy sciences y sus aportes para América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*. 23(46), 223-232.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Dery, D. (1984). *Problem Definition in Policy Analysis (Studies in Government and Public Policy)*. Kansas: University Press of Kansas.
- DOF (1990). Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994. *Diario oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990
- DOF (1992) “Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado” en *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4668265&fecha=27/05/1992
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-57.
- Dolowitz, D. y March, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Dussauge, M. (2013). Policy Transfer as a ‘Contested’ process. *International Journal of Public Administration*. 36(10), 686-694.
- Dussauge, M. (2012a). La Transferencia de Políticas como fuente de Innovación Gubernamental: Promesas y Riesgos. *Revista Chilena de Administración Pública*. (19), 51-79.
- Dussauge, M. (2012b). Transferencia de políticas y modernización administrativa: historia (y moralejas) de cuando el programa de mejoramiento de la gestión chileno ‘viajó’ a México. *Revista de gestión pública*. 1(2), 237-272.
- Dussauge, M. (2012c). On the Past and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited. *Political Studies Review*. 10(3), 313-324.
- Dussauge, M. (2013). *Cross-national policy learning and administrative reforms. The making of ‘management for results’ policies in Chile and Mexico (1990-2010)* (Tesis doctoral). London School of Economics and Political Science, Londres.
- Evans, M., and Davies, J. (1999), Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary Perspective. *Public Administration*. 77(2), 361-385.

- Evans, M. (2004). Understanding Policy Transfer. En M. Evans (Ed.), *Policy Transfer in a Global Perspective* (pp. 10-42). Inglaterra: Ashgate Publishing Limited.
- Evans, M.B. y McComb, P. (1999). Policy Transfer Networks and Collaborative Government: The Case of Social Security Fraud. *Public Policy and Administration*. 14(2), 30-48.
- Fernández González, Noelia (2015). PISA como instrumento de legitimación de la reforma de la LOMCE. *Bordón*. 67(1), 165-178.
- Flores, V.D. (1994). Ingreso de México a la OCDE. *Revista de Comercio exterior*. 44(6), 517-523.
- Goig, J. M. (2016). La OCDE en la definición de políticas económicas en España. OCDE y constitución económica. Desarrollo e influencia de la OCDE en la era de la globalización. *Estudios de Deusto*. 64(1), 165-205. Recuperado de <http://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1183/1418>
- Hernández, L. (22 de enero de 2013). La reforma educativa y la OCDE. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/22/opinion/023a2pol>
- Hernández, L. (2013). *No habrá recreo. Contrarreforma constitucional y desobediencia magisterial*. México: Rosa Luxemburg Stifting-Para leer en libertad A.C.
- Hopkins D. y Stern, D. (1996). Quality teachers, quality schools: International perspectives and policy implications. *Teaching and Teacher Education*. 12(5), 501-517
- INEE (2016). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo nacional. 2015, educación básica y media superior*. México: INEE.
- INEE (s.f.). Fascículos Planea: una nueva generación de pruebas. *PLANEA*. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/index.php/planea-fasciculos-2>
- INEE (s.f.). Los EXCALE: qué son y qué evalúan. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/147/P1C147_04E04.pdf
- James, O. y Lodge, M. (2003). The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*. 1(2), 179–193.
- Lasswell, Harold (1992). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 105-117). México: Porrúa.

- Lindblom, C. (1992). La ciencia de 'salir del paso'. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-225). México: Porrúa.
- Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) (11 de septiembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- Mancilla, M. (2005). Influencia de los organismos internacionales en la política educativa en México. En G. Nowalski (Coord.), *Las caras de la evaluación educativa* (pp. 131-151). México: Paideia-FFLY-UNAM.
- Noriega, M. (2010). Sistema educativo mexicano y organismos internacionales. En Arnaut, A. y Giorguli, S. (Coord.), *Los grandes problemas de México. VII. Educación* (pp. 660-684). México: El Colegio de México.
- OCDE (2010a). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. Resúmenes ejecutivos*. París: Ediciones OCDE.
- OCDE (junio de 2010). Implementación de políticas de educación: México. Hoja de información No.4. *Dirección de educación de la OCDE*. Recuperado de www.oecd.org/education/school/47116688.pdf
- OCDE (mayo de 2009), Implementación de políticas de educación: México. Hoja de información No.1. *Dirección de educación de la OCDE*. Recuperado de www.oecd.org/education/school/43191480.pdf
- OCDE (octubre de 2009), Implementación de políticas de educación: México. Hoja de información No.2. *Dirección de educación de la OCDE*. Recuperado de www.oecd.org/education/school/44046172.pdf
- OCDE (2009). *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes. Prácticas internacionales*. París: Ediciones OCDE.
- OCDE (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. París: Ediciones OCDE.
- OCDE (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. París: Ediciones OCDE.
- OCDE (2017). *OECD Skills surveys. OECD*. Recuperado de <http://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/>

- OCDE (febrero de 2010), Implementación de políticas de educación: México. Hoja de información No.3. *Dirección de educación de la OCDE*. Recuperado de www.oecd.org/education/school/44833059.pdf
- Parsons, W. (2012). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pearson, F. S. y Rochester, J.M. (2000). *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*. Bogotá: Mc Graw Hill.
- Peña Nieto, E. (2012). Proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación. *Gaceta Parlamentaria*. 3664(2).
- Peña Nieto, E. (2013). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*.
- Piketty, T. (2014). *Capital in The Twenty-first Century*. London-Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sabatier, Paul A. (2007). *Theories of the Policy Process*. USA: Westview Press.
- Sánchez, J. y Manzanares, A. (2013). Tendencias internacionales sobre equidad educativa desde la perspectiva del cambio educativo. *Revista electrónica de investigación educativa (REDIE)*. 16(1), 12-28.
- Sánchez, M. y Corte, F. (2015). La OCDE, el Estado y los maestros de la CNTE: un estudio de la reciente reforma laboral. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. 45(4), 121-155.
- Santizo, C. (2014). “La Ley General del Servicio Profesional Docente define el modelo de escuela y el perfil del docente”. En G. Del Castillo y G. Valenti (Eds.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (pp. 23-30). México: FLACSO.
- Saura, G. y Navas, J. (2015). Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OCDE). *Bordón*, 67(1), 137-148.
- Sautu, R. y et. al. (2005). *Manual de metodología*. Buenos Aires. CLACSO.
- SEP (2015). Programa escuelas de calidad. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad>

- Stone, D. (2004) Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*. 11(3), 545-566.
- Trucco, D. (2014). *Educación y desigualdad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL publishing.
- UNESCO. (2014). *Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos*. París: UNESCO.
- Vicher, D. (2017). La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica. *Ola Financiera*. 10(27), 114-132. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/45606>

IV. Anexos

Anexo 1. Puntuaciones de ENLACE/básica y ENLACE/MS en español y matemáticas: 2006-2013

Grado	Año	Español			Matemáticas		
		Media	e.e	N	Media	e.e.	N
3° Primaria	2006	500	3.2	1,852,158	500	3.1	1,840,417
	2007	508	3.2	1,979,746	508	3.1	1,984,594
	2008	521	3.2	2,023,253	516	3.0	2,009,201
	2009	533	3.1	2,066,001	530	3.1	2,081,460
	2010	544	3.1	2,197,455	528	3.0	2,224,353
	2011	556	3.6	2,234,337	541	3.0	2,264,175
	2012	556	3.2	1,979,850	569	3.1	1,979,766
	2013	556	3.3	2,022,468	592	2.8	2,017,057
6° Primaria	2006	500	3.6	1,830,991	500	3.5	1,863,489
	2007	509	3.5	1,973,453	510	3.4	1,984,347
	2008	512	3.5	2,012,881	517	3.4	2,026,575
	2009	514	3.6	1,886,331	527	3.5	1,874,055
	2010	545	3.4	1,958,828	547	3.4	1,981,983
	2011	549	3.1	1,976,231	551	3.1	2,000,214
	2012	548	3.1	1,987,332	571	3.6	2,006,188
	2013	550	3.3	2,158,956	588	3.2	2,180,349
3° Secundaria	2006	500	3.6	1,373,651	500	3.8	1,371,202
	2007	514	3.6	1,522,573	511	3.7	1,526,867
	2008	514	3.5	1,611,747	519	3.9	1,614,281
	2009	514	3.7	1,571,859	519	3.5	1,582,315
	2010	505	3.7	1,638,896	523	3.4	1,642,129
	2011	501	3.6	1,635,712	527	3.5	1,636,471
	2012	497	3.7	1,566,366	545	3.5	1,575,028
	2013	494	3.3	1,646,054	554	3.1	1,650,732
3° Media Superior	2008	512	0.1	808,346	510	0.1	808,346
	2009	587*	3.1	835,741	622*	3.6	835,741
	2010	523	0.1	884,663	524	0.1	884,663
	2011	516	0.1	912,878	542	0.1	912,878
	2012	509	0.1	965,144	558	0.1	965,144
	2013	504	0.1	1,012,952	574	0.1	1,012,952

Fuente: Contreras, S. y Backhoff, E. (2014, 1 de octubre). “Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre ENLACE, Excale y Pisa”. Nexos. Disponible en: <https://nexos.com.mx/?p=22749>

Anexo 2. Puntuaciones de Excale en español y matemáticas: 2005-2012

Grado	Año	Español			Matemáticas		
		Media	e.e.	N	Media	e.e	N
3º Primaria	2006	500	2.0	16,563	500	1.9	20,721
	2010	511	1.6	21,174	526	1.8	21,187
6º Primaria	2005	500	1.4	47,858	500	1.5	47,858
	2007	516	2.3	11,999	512	2.3	11,999
	2009	518	1.6	19,090	511	1.6	18,859
3º Secundaria	2005	500	1.3	52,251	500	1.4	52,251
	2008	498	2.0	23,971	504	2.1	23,967
	2012	496	1.6	27,133	501	1.3	27,009

Fuente: Contreras, S. y Backhoff, E. (2014, 1 de octubre). “Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre ENLACE, Excale y Pisa”. Nexos. Disponible en: <https://nexos.com.mx/?p=22749>

Anexo 3. Puntuaciones de PISA en lectura y matemáticas: 2000-2012

Población	Año	Lectura			Matemáticas		
		Media	E.E.	n	Media	E.E.	n
15 años	2000	422	3.3	5,276	387	3.3	5,276
	2003	400	4.0	29,983	385	3.6	29,983
	2006	410	3.1	33,706	406	2.9	33,706
	2009	425	2.0	38,250	419	1.8	38,250
	2012	424	1.5	33,806	413	1.4	33,806
Secundaria	2000	375	5.0	1,735	345	4.9	967
	2003	367	7.2	6,649	355	6.2	6,649
	2006	367	0.3	6,362	364	0.5	6,362
	2009	385	3.6	10,505	385	3.1	10,505
	2012	392	1.5	8,764	385	2.5	8,764
Media Superior	2000	467	4.3	2,553	N/A	N/A	N/A
	2003	441	1.8	22,802	422	2.1	22,802
	2006	444	2.8	24,092	437	3.1	24,092
	2009	465	2.8	19,741	457	0.2	19,741
	2012	442	1.9	25,042	430	1.8	25,042

Notas: N/A: No aplicaron.

Fuente: Contreras, S. y Backhoff, E. (2014, 1 de octubre). “Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre ENLACE, Excale y Pisa”. Nexos. Disponible en: <https://nexos.com.mx/?p=22749>