Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede académica de México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Séptima promoción, 2015-2017

Análisis de la implementación de la evaluación del desempeño docente 2015 desde el enfoque de redes de política pública.

Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

Lorena Sierra Serrato

Directora de tesis: Dra. Arcelia Martínez Bordón

Seminario en políticas públicas diversas

México, 2017

*Para cursar este posgrado se contó con beca CONACyT

Resumen

Esta investigación analiza el proceso de implementación de la primera Evaluación del Desempeño Docente (EDD) llevada a cabo en México, en 2015, en el marco de la Reforma educativa promulgada en 2013 y el rol que jugaron las distintas instituciones involucradas en dicho proceso realizando un análisis desde la teoría de Relaciones Intergubernamentales. Se realizó un mapeo de las actividades que, desde el marco normativo, se señala que cada una de las instituciones involucradas debían realizar para su ejecución. Para posteriormente realizar un análisis de lo que realmente ocurrió y cómo es que desde un modelo de autoridad traslapada se subsanaron los vacíos y ambigüedades que marca la ley para lograr sacar adelante la evaluación, a través de distintas redes de cooperación entre las instancias involucradas.

Palabras clave: Reforma Educativa, Evaluación del desempeño, Relaciones intergubernamentales.

Abstract

This research analyzes the process of implementation of the first Evaluation of the teaching practice carried out in Mexico, in 2015, and the role they play in the different institutions involved in this process, making an analysis from the theory of Intergovernmental Relations. A mapping was made of the activities that, from the regulatory framework, indicate the responsibilities that each of the institutions involved is responsible for its execution. Conducted an analysis of what really happened and how, based on an overlapping model of authority, the gaps and ambiguities established by the law to achieve an adequate implementation of the evaluation, through the cooperation networks between the agencies involved

Key words: Teacher Practice Evaluation, Educational Reform, Intergovernmental Relations.

Es por cierto enteramente correcto, y un hecho confirmado por la experiencia histórica, que lo que es posible nunca hubiera sido logrado si, en este mundo, la gente no hubiera intentado repetidamente lo imposible

Max Weber

Agradecimientos

Pa y Ma no podría ser lo que soy sin ustedes, gracias por todo, pero especialmente por enseñarme a valorar y apreciar las pequeñas cosas que valen la pena, lo que significa el amor incondicional y el apoyo que me brindan a cada momento, me siento muy bendecida de tenerlos ¡Los amo!

A mis hermanos, gracias por ser mis compañeros de viaje, por tantas enseñanzas a lo largo de la vida, el que seamos tan distintos complementa mi visión, gracias por su apoyo y cariño, y por tantas aventuras juntos. Liss, cuñis sabes lo importante que eres para mí, gracias por tu apoyo, te quiero mucho y sabes cuánto te admiro hermanita. Bruni, Fer y Majo mis sobrinos hermosos, los adoro, son mi gran inspiración.

Y a mis amigos y amigas gracias de verdad por estar al pendiente de cómo iba y por echarme porras en todo momento, me siento muy afortunada de contar con tantas personas especiales. Y valoro mucho lo que cada uno de ustedes aporta a mi vida. Sigamos compartiendo risas, lágrimas, sueños y proyectos juntos.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo brindado por mi directora de tesis Arcelia Martínez Bordón, por su guía, disposición y enseñanzas que transcienden el ámbito académico. También agradezco el apoyo brindado a mi jefa María Fernanda González Carrillo, por su comprensión para el proceso de elaboración de la tesis. Y a las lectoras por el tiempo dedicado.

Índice general

Introducción 7
Capítulo 1. Marco teórico - conceptual 14
1.1 Análisis de políticas públicas y el ciclo de políticas 14
Políticas educativas y el problema de la calidad 17
Diseño e implementación: dos etapas indisolubles 18
1.2 Análisis de Redes de Política 19
1.3 Conclusiones del capítulo 26
Capítulo 2. La evaluación docente en México 28
2.1 Antecedentes 29
2.1.1 La administración de Carlos Salinas (1988-1994) 29
2.1.2 La administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) 31
2.1.3 La administración de Vicente Fox (2000-2006) 32
2.1.4 La administración de Felipe Calderón (2006-2012) 33
2.2 Los cambios propuestos por la Reforma Educativa 35
2.3 Conclusiones del capítulo 38
Capítulo 3. Marco Normativo para la Evaluación Docente 40
3.1 El Servicio Profesional Docente 41
3.2 La Evaluación del Desempeño Docente de Educación Básica 2015-2016 49
3.3 Conclusiones del capítulo 56
Capítulo 4. Análisis de la implementación de la EDD 2015 58
4.1 Capacidades técnicas e institucionales 64
4.2 El rol de las AEL en la implementación 68
4.3 Problemas de diseño para la implementación 72
4.4 Conclusiones del capitulo 74
Conclusiones generales y recomendaciones 76
Bibliografía 80

Siglas y acrónimos

ACE: Alianza por la Calidad Educativa
AEL: Autoridad Educativa Local
ANMEB: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ATP: Asesor Técnico Pedagógico
CENEVAL: Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CM: Carrera Magisterial
CNSPD: Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
CNTE: Coordinadora Nacional de Maestros
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
EB: Educación Básica
EDD: Evaluación del Desempeño Docente
EMS: Educación Media Superior
ENLACE: Exámenes Nacionales de Logro Académico en Centros Escolares
ILCE: Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa
INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGE: Ley General de Educación
LGSPD: Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OD: Organismos descentralizados
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos
PAN: Partido de Acción Nacional
PISA*: Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos
PPI: Perfiles, Parámetro e Indicadores
PRD: Partido de la Revolución Democrática
PRI: Partido Revolucionario Institucional
PRONAP: Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio
RIG: Relaciones Intergubernamentales
SATE: Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela
SEN: Sistema Educativo Nacional
SEP: Secretaria de Educación Pública
SIGED: Sistema de Información y Gestión Educativa
SNEE: Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD: Servicio Profesional Docente
UNESCO*: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

*Por sus siglas en inglés

Introducción

La educación es un tema de interés público a nivel internacional por el valor que tiene en el desarrollo de un país. La firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, marcó el precedente del reconocimiento de la importancia de la educación, considerándola como un derecho fundamental o, como algunos investigadores señalan, un derecho bisagra, el cual es necesario para el ejercicio de otros derechos (Latapí, 2009; Schmelkes, 2015).

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)[1] en 2007 se definió la calidad de la educación como: "… un medio para que el ser humano se desarrolle plenamente como tal, ya que gracias a ella crece y se fortalece como persona y como especie que contribuye al desarrollo de la sociedad, transmitiendo y compartiendo sus valores y su cultura." Así bien, desde el inicio del Siglo XXI las políticas de evaluación de la calidad educativa se han destacado como parte de la agenda pública en América Latina. Las evaluaciones comenzaron a vincularse a otros objetivos de política educativa, relacionados con los aprendizajes, la calidad docente, la gestión de las escuelas, la organización y desempeño de los sistemas educativos, incluyendo los mecanismos de incentivos y de rendición de cuentas.

Si bien la cobertura en educación básica ha alcanzado niveles satisfactorios en México, hay muchos retos en materia calidad. En virtud de ello, en 2013 se anunció una reforma educativa que, entre otras cosas, puso un énfasis en que el Estado garantice el derecho a una educación de calidad. La reforma plantea la incorporación de *la calidad*[2] como una condición necesaria en los servicios; el mérito como eje fundamental para el ingreso, la promoción y la permanencia de los docentes en el Sistema Educativo Nacional (SEN), además de la evaluación como un medio para mejorar la calidad de la educación[3], a través

[1] Por sus siglas en ingles.
[2] A diferencia de la definición de calidad realizada por la UNESCO 2007, en la Carta Magna se considera, calidad educativa al máximo logro de los aprendizajes. *(CPEUM)*
[3] Se apostó también al uso del resultado de las evaluaciones en la toma de decisiones, a través de la atribución que se le da al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad. Art. 3° Constitucional Fracc. IX inciso c).

de la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), bajo la coordinación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), al cual se le dio autonomía constitucional.

Dichos ajustes fueron respaldados jurídicamente a través de cambios en la Constitución y en la Ley General de Educación (LGE). Además, se promulgaron dos leyes nuevas: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

Los cambios normativos trajeron consigo retos institucionales, por la naturaleza de los nuevos componentes incorporados al SEN, en específico el Servicio Profesional Docente (SPD). La reforma se configura en una sistémica de la educación, en donde operan distintos actores, con nuevas atribuciones. Se requiere, por tanto, diseñar nuevas relaciones intra e interinstitucionales, entre la Secretaria de Educación Pública (SEP), el INEE y las Autoridades Educativas Locales (AEL), pero también entre la escuela, los docentes y distintas figuras involucradas en el proceso educativo, a fin de lograr una *educación de calidad.*

De todos los cambios contemplados en la Reforma Educativa, la evaluación docente es uno de los pilares más importantes, esto a consecuencia de la importancia que tiene el maestro, para alcanzar un buen nivel de calidad educativa, existe un consenso sobre esto a nivel internacional[4], y es por medio de la instauración de procesos de evaluación que sería posible identificar a los maestros idóneos los cuales cumplan con el perfil, y cuenten con las herramientas y habilidades requeridas para garantizar a todos el derecho a una educación de calidad.

El establecimiento de procesos de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia de docentes al servicio del SEN, entre sus objetivos tuvo el acabar con usos y costumbres sobre la asignación de plazas que nada tenían que ver con la idoneidad de los docentes, si

[4] Hanushek, 2004; OCDE, 2005; Barber y Mourshed, 2008; Vélaz y Vaillant, 2009; Schmelkes, 2013; Bruns y Luque, 2014; Hargreaves y Fullan, 2014.

no con relaciones clientelares sostenidas dentro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Por tanto, la instauración del Servicio Profesional Docente tiene como propósito crear un sistema para la profesionalización docente, en el cual los procesos de evaluación y formación vayan de la mano, contribuyendo con ello a la mejora de la calidad educativa, al garantizar la idoneidad de los docentes, a saber:

"El Servicio Profesional Docente plantea entre sus fines, mejorar la calidad de la educación y la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas y el intercambio de experiencias; asegurar la eficacia, con base en la evaluación, de las capacidades y los conocimientos de los docentes, directores y supervisores; mediante el desarrollo profesional estimular el reconocimiento de la función docente; garantizar un nivel suficiente del desempeño docente, de dirección y supervisión; apoyar para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda desarrollar sus fortalezas y prevalecer sobre sus debilidades; y desarrollar un sistemas de estímulos e incentivos que ayude al desempeño eficiente y favorezca al reconocimiento de la dignidad magisterial" (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013).

El antecedente del SPD es el Programa de Carrera Magisterial (CM), que surge luego de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en 1992, a partir del cual se otorgaban una serie de estímulos económicos a los docentes. Una diferencia importante entre CM y el SPD es que, en la primera, la evaluación y la formación tenían un carácter un voluntario. En contraste, con el SPD la evaluación es obligatoria. Con la instauración del SPD, también se ve la necesidad de contar con perfiles claros de los docentes. Con ese referente se busca regular los procesos para el ingreso, la promoción, y la permanencia en el servicio educativo.

A los retos en materia de diseño del SPD, además, se han sumado distintos desafíos en materia de implementación. Como se verá a lo largo de este trabajo, existen responsabilidades traslapadas entre cada institución involucrada, marcadas desde la Constitución y en las leyes secundarias que sustentan la existencia del SPD. Entre los principales retos de implementación destacan la necesidad de un trabajo articulado y la

coordinación entre las instancias, en tanto que el Estado "…no es una organización monolítica sino una realidad compleja, en donde destaca la interrelación e interacción de las diferentes unidades gubernamentales". De hecho, los elementos sobresalientes de este conjunto de relaciones son: 1) la coordinación de las acciones en un contexto de redes interorganizacionales diferenciadas e interdependientes; 2) las diferentes habilidades de los participantes para la gestión; y, 3) los mecanismos de interrelación." (Martínez, 1996).

Como señala Santizo (2014) la LGSPD alude a una forma diferente de distribución de la autoridad, en donde se retoma el planteamiento de Aguilar (2006) sobre normalizar las prácticas y promover la relación entre el gobierno y diversos sectores de la sociedad.

De todos los procesos de evaluación en el marco del SPD, la Evaluación del Desempeño Docente (EDD), ha sido de las más polémicas, esto último en parte por las consecuencias laborales que tiene para los docentes que ya están en servicio, y por el control que retoma el Estado de las plazas docentes al quitarle poder al SNTE. Como veremos más adelante, esta evaluación marcó el inicio de un proceso sin precedentes en nuestro país, que implicó grandes retos técnicos, políticos e institucionales.

Así, a cuatro años de la promulgación de la reforma educativa de 2013, y luego de reconocer que la evaluación de desempeño docente realizada en noviembre de 2015 tuvo problemas importantes de implementación, en esta investigación formulo las siguientes preguntas guía:¿Cómo fueron planteadas las relaciones intra e interinstitucionales en el diseño del SPD y cómo es que se dieron en el proceso de implementación específicamente de la primera evaluación del desempeño docente entre el INEE, la SEP a través del Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y las Autoridades Educativas Locales AEL? ¿Qué recursos entraron en juego, desde cada una de las instituciones involucradas en la implementación, para conducir la evaluación?

Objetivo general

Esta investigación se plantea como objetivo general analizar el proceso de diseño e implementación de la primera Evaluación del Desempeño Docente (EDD) llevada a cabo

en México, en 2015, y el rol que jugaron las distintas instituciones involucradas en dicho proceso.

Los objetivos específicos son:

- Dar cuenta de los distintos, procesos, etapas y componentes de la evaluación de desempeño que se enmarca en la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente.
- Describir el diseño de la EDD 2015 y hacer un mapeo de las actividades que, desde el marco normativo, se señala que cada una de las instituciones involucradas debían realizar para su ejecución.
- Hacer una comparación sobre estas atribuciones mandatadas por la ley y lo que realmente sucedió, para reconocer los recursos que entraron en juego entre las instituciones en el proceso de implementación.

Hipótesis

La Evaluación del Desempeño Docente que se plantea en la Ley General del Servicio Profesional Docente no consideró desde su diseño el contexto institucional y los recursos que disponían los diferentes actores e instituciones involucradas en su operación, lo cual tuvo como resultado una implementación muy accidentada y cuestionó incluso su capacidad para medir adecuadamente el desempeño de los maestros y maestras evaluadas.

Metodología

Para llevar a cabo esta investigación, se recurrió a métodos cualitativos. El primer paso fue realizar una revisión del marco normativo que da sustento a la reforma educativa, en general, y a la evaluación del desempeño docente, en particular. Se revisaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, la Ley del INEE y la Ley General del Servicio Profesional Docente, a fin de ubicar las atribuciones generales de cada una de las instituciones involucradas (SEP, INEE, AEL), así como aquellas atribuciones exclusivas de cada dependencia y aquellas que requerían de un trabajo articulado.

Enseguida, se elaboró un mapeo específico para el proceso de diseño y operación de la primera EDD, llevada a cabo en 2015. Para ello, se realizaron diversas entrevistas con actores clave[5] involucrados en el proceso, las cuales brindaron información importante sobre cómo vivieron el proceso de implementación desde sus distintas posiciones.

La investigación también recoge la visión de los docentes evaluados, la cual se consigna en un estudio realizado por el INEE, en el cual tuve la oportunidad de participar, como parte del equipo de campo que viajó a distintos estados para realizar una consulta con docentes de distintos niveles educativos que habían participado en esa primera evaluación.

A partir de la información obtenida, elaboré un segundo mapeo, esta vez, de las actividades que realizó cada institución, y con ello un análisis comparativo sobre las interacciones que el marco normativo señala que deben ocurrir y las interacciones que se dieron en la implementación real de la EDD 2015. Utilizando el enfoque de redes de política, pude identificar recursos que entraron en juego para operar de manera conjunta el proceso de evaluación.

Estructura de la tesis

Esta investigación se estructura en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones generales y recomendaciones. En el primer capítulo se presenta el marco teórico desde el cual realizo mi análisis. En este hago un breve recuento sobre el análisis de políticas públicas y el ciclo de políticas, enfocándome en la etapa de implementación. Asimismo, reviso los conceptos teóricos del enfoque de relaciones intergubernamentales y el de redes de política pública.

En el segundo capítulo discuto los antecedentes sobre el problema de la Evaluación del Desempeño, que requiere de la intervención del Estado para su solución. Hago una revisión histórica de las últimas cuatro administraciones, de las principales propuestas y acciones enfocadas en la profesionalización de los docentes. Es importante señalar que en todas estas se vislumbra al docente como una figura clave para lograr una mejora en la

[5] Por cuestiones de agendas las entrevistas fueron principalmente a funcionarios del INEE.

calidad de la educación, lo cual conduce de manera natural a la propuesta de evaluación y profesionalización que se plantea en la reforma educativa.

Posteriormente, en el capítulo tres reviso con mayor profundidad el marco normativo que da sustento al Servicio Profesional Docente. Luego de identificar las atribuciones que la normatividad plantea de manera general, discuto cómo se llevó a cabo el proceso de evaluación, si este se hizo como lo planteaba la norma, a quiénes se incluyó, y qué aspectos o dimensiones del desempeño docente se evaluaron, entre otras cosas.

Finamente, a partir del enfoque de redes de política pública, en el capítulo cuatro analizo qué recursos que entraron en juego en la implementación de la EDD, y los vínculos que se crearon a partir de determinados nodos de poder. Para este análisis recojo la información de diferentes estudios que encargó el INEE para analizar el proceso de EDD, así como las opiniones de distintos actores clave que amablemente accedieron a ser entrevistados -y de quienes resguardo su identidad - y que jugaron un rol importante en el diseño e implementación de la primera EDD. En un último capítulo presento conclusiones y recomendaciones de mejora.

Capítulo 1. Marco teórico - conceptual

En este capítulo se presenta el marco teórico que se utiliza para analizar las interacciones entre los distintos actores clave que participaron en el diseño e implementación de la EDD de noviembre de 2015, con la creación del Servicio Profesional Docente anunciado con la reforma educativa de 2013. A partir de la dinámica institucional que se detonó con la modificación al marco normativo, se señala que es de especial interés hacer un análisis desde la teoría de relaciones intergubernamentales y cómo es que las interacciones inter e intra institucionales dieron como resultado, redes de política para su implementación.

Como señala Parsons (2007), "ninguna teoría o modelo basta para explicar la complejidad de la actividad del Estado moderno en relación con las políticas públicas". Por ello se retoman definiciones básicas sobre el análisis de políticas públicas y el ciclo de políticas públicas, en específico las etapas de diseño e implementación. Tomando estos conceptos como base, posteriormente se explican los elementos teóricos que aporta el enfoque de redes de política pública al análisis de la implementación. Asimismo, se incorporan algunos elementos teóricos del enfoque de relaciones intergubernamentales.

1.1 Análisis de políticas públicas y el ciclo de políticas

En los orígenes del estudio de la ciencia política, la administración pública y la política se veían como algo separado. Por un lado, la política se encargaba de la toma de decisiones, y, por otro lado, la administración pública tenía la función de ejecutar dichas decisiones, lo que hacía que los métodos y técnicas utilizadas fueran muy rígidas: "el estudio de la administración pública ha de ser una disciplina de bases mucho más amplias, que descanse no en un estrecho conocimiento de técnicas y procesos, sino que se extienda a los cambiantes factores históricos, sociológicos, económicos y otros que la condicionan…" (Dahl en Waldo, 68)

A lo largo del siglo XX se fue desarrollando y ampliando más el análisis sobre la toma decisiones y la acción política. Harold Laswell hizo algunas acotaciones sobre los significados de los conceptos clave que competen a la Ciencia de políticas. La palabra política se entiende en tres dimensiones. En una primera dimensión, la política (*polity*) es

entendida como el sistema político o gobierno, es decir, las reglas de juego. En una segunda acepción, la política (*politics*) refiere a la lucha por el poder. Finalmente, en una tercera dimensión, se encuentran las políticas *(policy*), que son las acciones u omisiones que el gobierno decide para la resolución de un problema público específico.

Tomando esta última acepción se puede señalar que una política pública es una acción intencional del Estado en pro de la solución de un problema público previamente consensuado, que contiene mecanismos específicos de acción. El punto de partida es el reconocimiento de un problema o de una situación indeseable. Con todo, es importante señalar que: "No todo es un asunto público, como para que todo sea política, programa de gobierno y materia administrativa. Ni todo asunto público tiene necesariamente el formato y la escala del gobierno nacional" (Aguilar, 1992: 20)

Ahora bien, el análisis de políticas públicas busca trazar una ruta del proceso entre las opciones y los resultados de las acciones de gobierno. Al respecto, Laswell habla del estudio *en* las políticas, como un aporte metodológico de distintas disciplinas para ponderar la mejor acción, para la solución de un problema público específico; y, por otro lado, del estudio *del* proceso de políticas, que es un enfoque teórico que tiene como objetivo entender los valores que guían las acciones de los tomadores de decisiones.

El análisis de políticas considera los factores que intervienen en la elección de política, es decir, a los actores, reglas del juego, y mecanismos para resolver el problema en cuestión, así como a los usuarios o beneficiarios de la política. El estudio *del* proceso de políticas nos ayuda a entender cómo es que, en las distintas administraciones, las acciones de gobierno no se pueden separar del contexto en donde surgen. Nos ayuda también a analizar cómo se pretende incidir en la mejora de la calidad educativa[6], lo cual, como veremos, depende no sólo de la negociación entre los actores involucrados, sino del contexto internacional.

De hecho, el proceso de construcción de la agenda de las políticas tiene que ver con la interacción de varios actores, quienes persiguen objetivos específicos para la atención de

[6] Considerando esta como el máximo logro de los aprendizajes, por parte de los estudiantes.

un problema que en consenso se ha considerado como público. "…las políticas no son sólo decisiones…toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas…requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas." (Aguilar, 1992: 27). La elaboración de políticas conlleva subprocesos de negociación, interacción, y toma de decisiones por parte de distintos actores involucrados en la esfera política.

El análisis del proceso de políticas públicas muestra las distintas etapas que conforman el ciclo para su construcción, reconociendo que: "La política pública es un proceso integrado por varias *acciones intelectuales* (de información, análisis, cálculo, crítica…) y *acciones políticas* (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo) (…) interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo. En este sentido la política pública no es, o no sólo es el acto de decisión de la máxima autoridad pública, sino un proceso cuya estación central es sin duda la toma de decisión, pero que implica actividades que preceden y prosiguen a la decisión gubernamental. [..] La política pública es entonces un *proceso más que un acto de decisión"* (Aguilar, 2010: 31-32).

Laswell fue el autor que desarrolló el ciclo de políticas hacia los años cincuenta. Posteriormente, otros autores como Meny, Tohening, Knoepfel, Parsons entre otros, propusieron etapas para la conformación del ciclo. Entre los distintos estudiosos del ciclo de políticas, variaba el número de etapas - de cinco a siete. Con todo, lo importante es la herramienta analítica que éste ofrece. De hecho, ninguna de las etapas del ciclo de políticas tiene mayor o menor peso, y tampoco es un proceso secuencial: las etapas, en la realidad, se entrecruzan.

En todas las propuestas se reconoce que el detonador del ciclo es el reconocimiento de un problema público. Subirats señala que el paso para que un problema sea atendido en la esfera política es la reconstrucción social. Posterior al reconocimiento del problema, viene la definición del mismo para incorporarlo a la agenda política; de ahí el reto sobre el diseño de las políticas: "…la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones

de acción. Así, por ejemplo, no es lo mismo definir, la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades…" (Aguilar, 1993:52)

Políticas educativas y el problema de la calidad

En esta investigación se parte de considerar que la calidad de la educación es un tema de interés público, no sólo en México, sino a nivel internacional, por el valor que tiene en el desarrollo de un país. La firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, marcó el precedente del reconocimiento de la importancia de la educación, considerándola como un derecho fundamental o, como algunos investigadores señalan, un derecho bisagra, el cual es necesario para el ejercicio de otros derechos (Latapí, 2009; Schmelkes, 2015). De hecho, el tema de la calidad educativa ha permeado el discurso político y los Planes de Desarrollo de los últimos cuatro sexenios; con todo, la manera en que se ha abordado desde los programas sectoriales de educación ha sido distinta en cada administración.

A partir de esto, se han firmado distintos acuerdos políticos para lograr que ciertas políticas e intervenciones se cristalicen. Así, en la década de los años noventa, en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1992), se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En este último, resultado de un proceso de negociación entre el Sindicado Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el Presidente de la República Mexicana, el Secretario de Educación y los Gobernadores Estatales, y reconocido como una de las grandes reformas de la educación del siglo XX, el docente es considerado como un actor clave para mejorar la calidad educativa. Posteriormente, en la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se firmó la *Alianza por la Calidad de la Educación*, en 2008, como resultado de un acuerdo entre el Presidente y el SNTE. Con el cambio de sexenio, en 2012, el PRI convocó a realizar un trabajo en conjunto con las diferentes fuerzas políticas, con el fin de lograr su aprobación a través del consenso. Este acuerdo, mejor conocido como Pacto por México, sentó las líneas o estrategias a partir de las cuales el gobierno pretendía aumentar la calidad de la educación.

Como se puede apreciar, la calidad educativa se reconoce como un objetivo que ha guiado las políticas educativas en los últimos sexenios, al ser la educación un proceso multifactorial con distintas aristas para ser abordado. Más adelante se verá con mayor detalle los énfasis que ha puesto cada administración para lograr mejorar la calidad en la educación.

Diseño e implementación: dos etapas indisolubles

Como señala Patricia W. Ingraham, el diseño representa los vínculos causales entre el problema y la solución. Así, el diseño de las políticas públicas surge de un conjunto de negociaciones entre diferentes actores involucrados en la esfera política. Su importancia radica en la consideración y en la creatividad de los tomadores de decisiones sobre los instrumentos de intervención para la solución de un problema público. De hecho, Anderson señala que "Las políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan" (Anderson en Parsons, 2012: 482). Para este autor la implementación va de la mano de la formulación, ya que es ahí donde se materializan o ponen en marcha las políticas y los programas de gobierno. En esta etapa surgen los problemas o resaltan los vacíos que no se consideraron en el diseño de las políticas.

En el proceso de implementación, por otro lado, se reconoce que existe una separación entre el tomador de decisiones y el administrador de las mismas. Pressman y Wildasky fueron de los primeros autores en reconocer la importancia del estudio de la implementación; para ellos la implementación es un conjunto de eslabones de diferentes acciones para lograr el objetivo de las políticas.

Desde el análisis de la implementación, el modelo *Top down*, de Pressman y Wildasky, reconoce que el Estado es una organización jerárquica, en donde los actores de las bases, que son los operadores de las políticas, tienen una autonomía limitada y simplemente ejecutan lo que desde las cúpulas deciden para el logro de los objetivos. Esta herramienta de análisis sugiere que desde la formulación de políticas se plantee un modelo ideal de implementación, basado en el cumplimiento de órdenes.

Por su parte, los críticos de la propuesta de Pressman y Wildasky consideran que esta tiende a burocratizar los procesos de implementación, lo cual puede llevar a un efecto perverso (Lipsky, 1976), además de no considerar a los diferentes actores involucrados. En este sentido y en contraposición, surge el modelo *bottom up*, el cual reconoce la importancia de los consensos y de la acción de los que operan la política, es decir, que se tiene una estructura más horizontal para la toma de decisiones respecto a las políticas, y se reconoce la importancia de las bases para el éxito en la implementación, además de que se tiene más conocimiento de los problemas operativos que pudieran ocurrir.

Las etapas que se recuperan para esta investigación serán la fase de diseño e implementación. La primera permitirá conocer cómo es que se planteó la Reforma en el marco normativo y en las leyes secundarias, para identificar las atribuciones y las instituciones que la Ley señala deben estar involucradas en los procesos de evaluación docente. Posteriormente, con la información obtenida de las distintas fuentes como entrevistas a actores clave y diferentes estudios realizados desde el INEE sobre cómo se vivió el proceso de EDD en 2015, se busca identificar los vacíos y ver cómo funcionó el modelo propuesto por la Reforma, en su etapa de implementación.

Se reconoce que: "Los instrumentos de política no son políticamente neutrales", por lo que, "la selección de uno u otro como parte de una intervención pública generará actividad política, y tendrá consecuencias políticas... Más importante aún, los factores políticos y la movilización política afectarán la selección inicial de los instrumentos y en última instancia la implementación de la política." (Peters, 2002)

1.2 Análisis de Redes de Política

El interés por recuperar el enfoque de redes de política radica en los aportes para el análisis que está corriente brinda. La importancia que tuvo el proceso de EDD de 2015, ha detonado la elaboración de diferentes análisis y evaluaciones de su implementación. Así, recuperando los aportes de algunos de los estudios y echando mano de los conceptos teóricos desde las Relaciones intergubernamentales y el enfoque de redes en esta investigación se hará un comparativo sobre cómo el planteamiento desde el marco

normativo en el cual se reconoce la participación de diferentes instituciones para la implementación de la EDD fue pertinente ya en la práctica.

A partir de ello, se busca dar cuenta del flujo de información que existió entre las instancias involucradas, además de mostrar las fallas de comunicación entre los miembros e identificar a los actores clave dentro de la red. Lo anterior con el objetivo de realizar un análisis sobre cómo es que se realizó la coordinación dentro del modelo de colaboración en el marco de la EDD. Por tanto, en este apartado, se abordará el desarrollo que ha tenido este enfoque y las principales corrientes teóricas que lo utilizan para diferentes análisis.

Tomando como base los antecedentes sobre el estudio de políticas públicas, y, reconociendo su evolución -en donde se fue identificando que el análisis requería considerar el contexto social y la existencia de un proceso de interacción complejo detrás de la formulación de las políticas públicas (Allison, 1971; Cohen, Marsh y Olsen, 1972; Lindblom y Cohen, 1979; Cobb y Elder, 983)- se recuperan los aportes teóricos desde las diferentes corrientes para el análisis de redes de políticas.

Los antecedentes teóricos sobre el estudio de redes de política son muy variados y datan de mitad del siglo XX. Su aporte para el análisis se destaca por la manera de ejemplificar las interacciones que suceden en la realidad social. Börzel, reconoce que el concepto de *redes* para el análisis de políticas públicas refiere a significados distintos según la corriente teórica que lo utilice.

Para algunos autores se concibe como una metáfora para demostrar la complejidad de actores involucrados en la hechura de políticas (Rhodes y Marsh). Otros lo ocupan como un término que permite analizar las relaciones entre la sociedad y gobierno (triángulos de hierro, redes centradas en problemas, etc. (Heclo 1978); y otros autores como una herramienta de análisis para el estudio de la estructura social.

En esta investigación se retoman dos corrientes importantes, para el estudio de las redes de políticas. Una proviene de la escuela alemana, la cual habla de la gobernanza, y otra de la escuela británico-americana. Desde esta última, se entiende que las relaciones entre los tomadores de decisiones tienen implicaciones en las políticas. Así, Rhodes y Marsh

argumentan que: “Los actores, que tienen interés en la hechura de ciertas políticas y en quién dispone de recursos (materiales e inmateriales) requeridos para la formulación, decisión o implementación de la política, forman uniones para intercambiar esos recursos.” (Börzel, 1997:11) Rhodes identifica dos elementos importantes para el enfoque: intercambio y recursos. A partir de ello, define las redes de política: "como un grupo o complejo de organizaciones conectadas con otras por dependencias de recursos...” (Rhodes, 1988)

Para la escuela alemana, las redes de políticas se conciben como una forma de gobierno característica de los sistemas políticos modernos. Señala que las sociedades modernas se caracterizan por la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político, lo cual conlleva a una "gobernabilidad bajo presión" (Jordan y Richardson, 1983 citados por Börzel, 1997).

Para Börzel, el análisis de redes de políticas es una herramienta metodológica que se respalda del institucionalismo y reconoce que los actores y sus decisiones son estudiados para explicar los resultados de las políticas. Los actores son parte de una organización o institución, y esto provee cierta estructura que regula los flujos de interacción y comunicación, a saber: “En un entorno dinámico y crecientemente complejo, donde la coordinación jerárquica tiende a dificultarse si no a imposibilitarse, y la potencia de la desregulación está limitada debido a los problemas de fallos de mercado, la gobernación se hace cada vez más factible sólo en los “policy networks”, proveyendo una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los actores corporativos públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos” (Börzel, 1997: 15; citada en Zurbriggen, 2004).

En esta investigación también se utiliza la teoría inter organizacional, que se enfoca en el análisis de las relaciones entre diferentes organizaciones, y en cómo se llega acuerdos de cooperación y de intercambio de recursos: "En este modelo de dependencia de recursos, el entorno de una organización está formado por un conjunto de organizaciones. Cada una de ellas controla recursos tales como capital, personal, conocimiento, etc. Cada organización tiene que interactuar con otras para adquirir los recursos necesarios para el

alcance de los objetivos y para sobrevivir, ya que ninguna organización puede generar todos los recursos necesarios por sí misma." (Thompson, 1967; Cook, 1977; Benson, 1978, Scharpf, 1978; Aldrich, 1979 en Klijn, 1998)

Finalmente, también se retoman algunos elementos del enfoque de Relaciones Intergubernamentales o RIG, que reconocen que "un importante cuerpo de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación" (Anderson, 1960: 71). El enfoque de RIG ayuda a entender qué pasa dentro de la caja negra de las relaciones de gobierno. Agranoff señala que este enfoque es útil para analizar lo que ocurre en contextos donde existe el federalismo o un estado totalitario, ya que reconoce que: "El Estado no es una organización monolítica sino una realidad compleja, en donde destaca la interrelación e interacción de las diferentes unidades gubernamentales." (Martínez, 1996). Desde este enfoque, las políticas públicas son las detonadoras de estos flujos de coordinación: "las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen" (Rose en Agranoff, 1993: 89).

Desde la propuesta de la Reforma educativa hacia finales del 2012, fue posible vislumbrar la complejidad institucional que implicaría su implementación. Con la aprobación de las leyes secundarias, el proceso de evaluación docente, en sus distintas etapas, considera la interacción constante de la SEP a través de un órgano desconcentrado que es la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), el INEE como organismo público autónomo y las Autoridades Educativas Locales (AEL).

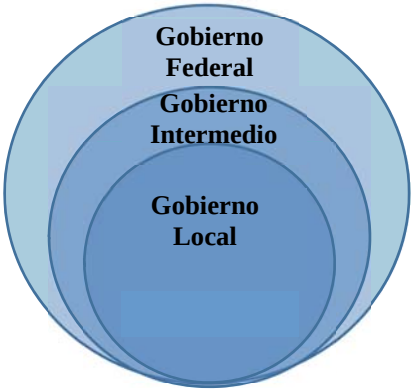
Wright pone énfasis en el análisis sobre las intenciones y acciones (o no acciones) en la formulación e implementación de las políticas: "Las RIG comprenden, más bien, pautas de contacto, intercambio de información y esfuerzos para realizar misiones continuadas y diarias por parte de los funcionarios. Los participantes en las RIG se ocupan de <<que se hagan las cosas>>; tienen conciencia de las necesidades prácticas, dirigidas a un fin." (Wright, 1988: 14)

De acuerdo con Wright, las RIG se caracterizan por: el tipo de unidades de gobierno[7] y el número de estás, es decir que sean independientes en cuestión fiscal y para la toma de decisiones; el número de funcionarios involucrados en la toma de decisiones; el número de interacciones que tienen entre funcionarios de diferentes unidades de gobierno; las pautas de actitud, que tienen que ver con el tipo de relaciones que se dan entre funcionarios -pueden ser de coordinación, colaboración o de competencia y conflicto; y, la orientación de la política en asuntos fiscales, lo cual refiere, según el autor, a la asignación presupuestal para un mismo tema a diferentes instancias.

Wright realiza un estudio sobre el federalismo en Estados Unidos y en su planteamiento propone tres diferentes modelos de coordinación, en donde se distinguen la línea de comunicación y toma de decisiones en torno a una política:

El primer modelo refiere a la *autoridad inclusiva*, la considera una línea de comunicación vertical y de toma decisiones jerárquicas, en donde los niveles de gobierno acatan lo que dicte la autoridad central.

Esquema 1. Autoridad Inclusiva

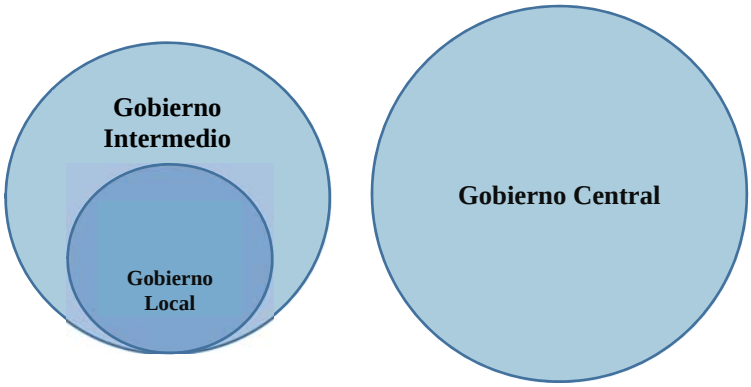


Fuente: Wright, 1988

[7] Se ha definido como: "Un ente organizado que, además de poseer carácter de gobierno, posee la suficiente capacidad para administrar sus propios asuntos como para distinguirse como independiente de la estructura administrativa de cualquier otra unidad de gobierno" (Oficinas del Censo de Estado Unidos, 1978 en Wright: 1988)

El siguiente modelo refiere a la *autoridad coordinada,* en donde hay límites entre la Autoridad Federal y el Gobierno intermedio o Gobierno estatal, el cual tiene una relación autónoma con el Gobierno federal; pero jerárquica con el Gobierno Local.

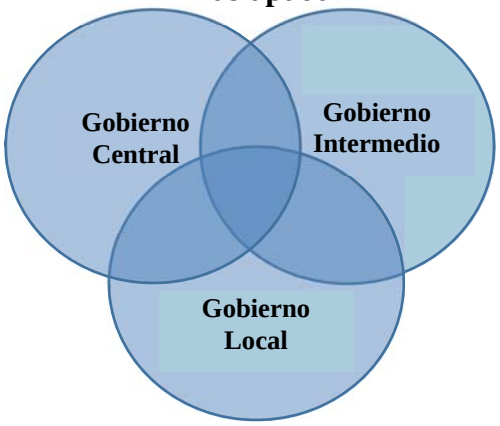
Esquema 2. Autoridad Coordinada



Fuente: Wright, 1988

Por último, se encuentra el modelo de *autoridad traslapada*, en donde existe una interdependencia entre los tres niveles, el poder está descentralizado y, por tanto, las RIG son caracterizadas por la negociación.

Esquema 3. Autoridad Traslapada



Fuente: Wright, 1988

Hay que considerar las especificidades que adquieren estas relaciones entre las instancias gubernamentales: "En estas interacciones se conforman redes intergubernamentales

relevantes a la acción pública. En estas "redes" se construyen acuerdos y consensos, se redefinen competencias y concurrencias, y se pone en marcha la implementación de las políticas" (Bracho, 2010)

De acuerdo con Wright, en el modelo de autoridad traslapada existen intercambios que alteran las relaciones de autoridad de los participantes; el poder se encuentra disperso; existen relaciones de negociación e intercambio, y modelos de cooperación o de competencia, los cuales pueden estar determinados por el problema público, los intereses de los funcionarios o por el nivel de gobierno representado por cada esfera.

Desde los enfoques que estudian las RIG, se encuentra el enfoque de redes de política, desde el cual se estudian las estructuras organizacionales, los mecanismos para la toma de decisiones y los funcionarios involucrados en una red intergubernamental (Klijn, 1998; Klijn, 2003; Agranoff, 2003b; O'Toole, 1998).

El análisis de la coordinación intergubernamental se encuentra estrechamente ligado a la materialización de políticas públicas concretas, por lo que es necesario tener como referencia una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones, no sólo entre ámbitos de gobierno sino también entre todas las instituciones y actores involucrados en la implementación de dichas políticas: "conectan las políticas públicas con su contexto estratégico e institucional: el conjunto de actores públicos, semipúblicos y privados que participan en el mismo campo de acción" (Klijn, 2003:32).

En este sentido, Agranoff considera diferentes formas de coordinación, a saber: 1) *redes de información*, en donde la intención sólo es intercambiar ideas e información pero no toman decisiones; 2) *redes de desarrollo,* que son espacios de intercambio y capacitación; 3) *redes de cooperación*, que ayudan a formalizar algunos acuerdos y determinan algunos intercambios ya sea financieros o técnicos, pero la aportación de recursos no brinda más poder; y, 4) *redes de acción*, donde ya se toman formalmente las decisiones sobre la consecución de determinadas acciones, se realiza la planeación para la implementación de la política (*policy).*

Es importante resaltar que en esta forma de coordinación intergubernamental se comparten riesgos, responsabilidades, recursos y recompensas.

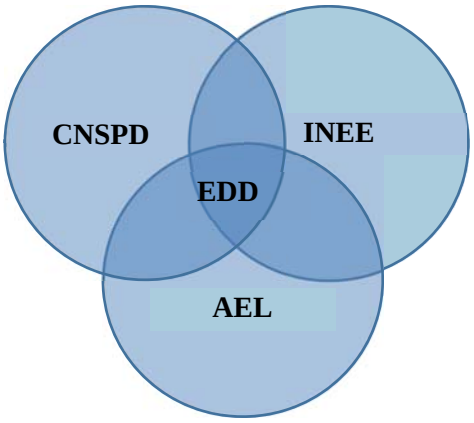
1.3 Conclusiones del capítulo

A lo largo del capítulo se revisaron distintos enfoques y modelos teóricos sobre el análisis de políticas públicas, los cuales han ido reconociendo la importancia del contexto social donde se da la política y analizando los distintos actores que intervienen en el proceso de diseño e implementación de las políticas.

En esta investigación se revisan dos fases del ciclo de políticas: el diseño versus la implementación de la EDD que se llevó a cabo en 2015. Aunque hay todo un marco normativo que respalda el diseño de este proceso y que define etapas e instancias específicas para su desarrollo, su puesta en marcha presentó diversos problemas que pusieron en riesgo la evaluación en su conjunto.

Recuperando los aportes desde las Relaciones intergubernamentales, se reconoce que el modelo de coordinación que se plantea en la propuesta de Reforma es, como señala Wright, un modelo de autoridad traslapada, tal como se muestra en el siguiente esquema:

Esquema 4. Modelo de coordinación en el marco de la Evaluación del Desempeño Docente



Fuente: Elaboración propia con base en Wright.

Este modelo se considera desde las atribuciones que mandata la ley, en donde cada una de estas instancias se encuentra involucrada en distintas fases para la operación de la EDD, por eso, en el centro encontramos, el proceso mismo de evaluación que es el objetivo que detona las líneas de comunicación e interdependencia. Aquí se encuentra el marco institucional para la implementación de la EDD.

Así, la red se considera como un grupo de individuos, instituciones o grupos específicos. Por un lado, en las instituciones encontramos al INEE, AEL y CNSPD; por otro lado, encontramos, individuos y grupos específicos, que tienen que ver con la población objetivo de la política, como es el caso de los docentes, el SNTE y la CNTE. Estos tienen una relación entre sí, guiada por un fin en común: la EDD. Las redes se caracterizan por la existencia de flujos de información (etapas de implementación de la EDD), lo cual aporta información determinada sobre las relaciones que existen entre los actores, grupos o instituciones involucradas.

A partir de esa diversidad de intereses, objetivos y estrategias es claro que los recursos - normativos, económicos, humanos, etc.- se encuentran dispersos entre los diferentes actores que participan en la red, por lo que la cooperación y negociación resulta importante para el que el flujo de interacciones se dé de manera adecuada.

En consecuencia, el primer paso será identificar con base en las entrevistas con los actores clave y con la información recuperada de los estudios sobre la implementación de la EDD, cuáles son estos recursos. El análisis de redes de política permitirá reconocer el grado de institucionalización de la interacciones o vínculos en la red, los participantes que la componen (instituciones o actores), la función de la red y los flujos de poder que existen en ella. Se busca estudiar los mecanismos de coordinación que se establecieron entre la CNSPD, el INEE y las AEL, y cómo esos mecanismos afectaron o beneficiaron el desarrollo de la EDD, a fin de plantear algunas recomendaciones de mejora.

Capítulo 2. La evaluación docente en México

La evaluación educativa se ha ido fortaleciendo desde la década de los años noventa. Los objetivos de ésta, sin embargo, han ido cambiando a lo largo del tiempo. De acuerdo con Martínez Rizo (2010), la primera evaluación en México surgió en 1964 con la intención de recopilar información sobre el estado que guardaba el Sistema Nacional de Educación (SEN). Posteriormente, la evaluación se enfocó principalmente en los aprendizajes de los estudiantes, a través de pruebas estandarizadas impulsadas por organismos internacionales. Hoy la normatividad prevé la evaluación de los distintos componentes, procesos y resultados del SEN.

Un componente importante dentro de la evaluación educativa es la evaluación de los docentes. En los últimos veinte años, se ha reconocido la importancia del papel de los docentes en la calidad de la educación, toda vez que son considerados como agentes de mejora y cambio en el proceso educativo. De hecho, varios estudiosos señalan que el desempeño docente es un factor clave que explica las diferencias en los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Hanushek, 2004; OCDE, 2005; Barber y Mourshed, 2008; Vélaz y Vaillant, 2009; Schmelkes, 2013; Bruns y Luque, 2014; Hargreaves y Fullan, 2014).

En nuestro país el gremio docente, en específico del nivel básico y de la educación pública, ha estado organizado a través del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que ha jugado un rol preponderante en muchas de las decisiones políticas en materia educativa, incluyendo la evaluación docente. Este capítulo hace un recuento de las principales líneas de política educativa de las cuatro últimas administraciones, en específico, las relacionadas con la evaluación docente; revisa también muy brevemente las principales apuestas y líneas de política que plantea la reforma educativa de 2013.

2.1 Antecedentes

2.1.1 La administración de Carlos Salinas (1988-1994)

Las propuestas educativas de la administración del presidente Carlos Salinas tuvieron como telón de fondo la transición o declive del papel del Estado interventor (Loyo en Arnaut, 2010). Las propuestas educativas requirieron de un arduo proceso de negociación entre el magisterio liderado por Elba Esther Gordillo y la autoridad federal, entonces representada por Manuel Bartlett y Ernesto Zedillo. En mayo de 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), cuyo propósito principal era "contribuir a elevar la calidad de la formación de los estudiantes que han terminado la educación primaria, mediante el fortalecimiento de aquellos contenidos que responden a las necesidades básicas de aprendizaje de la población joven del país y que sólo la escuela puede ofrecer" (ANMEB, 1992: 12).

Los principales ejes de política educativa de este sexenio fueron la capacitación docente, la descentralización de la educación, la consolidación de la educación privada, la participación y la productividad (Tirado, 1997). Estos planteamientos están contenidos en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. Dentro de este programa se reconoce la necesidad de crear más oportunidades educativas en las comunidades más rezagadas y de mejorar la calidad y la eficiencia educativa, además de impulsar la descentralización del sistema educativo mexicano (Santos, 1998).

El ANMEB hablaba de la importancia del docente y la revalorización que debe tener, y que cualquier cambio para fortalecer su formación y aprendizaje impactaría en la calidad de la educación. El Acuerdo señalaba que había que reestructurar el Sistema Educativo Nacional, principalmente en el sector básico, mediante una reforma curricular que respondiera a las necesidades sociales en cuanto a aprendizajes y materiales; indicaba también que había que *recuperar la visión del maestro, como un actor clave dentro del proceso de enseñanza* (ANMEB: 1992) [cursivas mías]

Para lograr dicha revaloración, se contemplaron seis dimensiones en las que se debía intervenir: la formación inicial docente, su actualización, el salario profesional, su

vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo. En el marco del ANMEB es que surge el Programa Carrera Magisterial, con el objetivo de promover la superación del personal y el otorgamiento de estímulos a través de distintas maneras de evaluación: "se toma en cuenta la antigüedad y el grado académico; su preparación a través de un examen escrito aplicado por las autoridades educativas; participación de los docentes en cursos de actualización y desempeño escolar y el aprovechamiento de los estudiantes evaluado por el director de cada escuela". (ANMEB, 1992).

El Programa de Carrera Magisterial (CM) fue una opción para mejorar el salario de los docentes, resultado de la crisis económica de los años ochenta. El gobierno federal, a través de la SEP, lo veía como una forma de incorporación de políticas meritocráticas en donde los mejores maestros serían recompensados y esto sería una manera de incentivar la mejora y la formación continua. Sin embargo, en los hechos, el PCM funcionó más como un programa para generar promociones horizontales para el gremio. En cuanto a su diseño, se planteó que la participación de docentes, asesores técnico pedagógicos y directores y supervisores sería voluntaria, con la condición de que llevarán dos años como mínimo siendo parte del servicio.

El programa se componía por cinco niveles que ofrecían distintos incentivos económicos. De acuerdo con Santibáñez (2010), los estímulos otorgados por CM eran considerables y podían representar desde 25% del salario base para el nivel A (aproximadamente), hasta más de 150% del salario base para el nivel E: "para ascender de nivel, los maestros necesitan permanecer algunos años (entre dos y cuatro, dependiendo del lugar y modalidad donde se labore) en cada nivel antes de ser elegible para promoverse al siguiente." (p. 135).

En esa administración también se dio un fuerte impulso a la descentralización educativa. La Ley General de Educación (LGE) reservó para la Secretaría de Educación Pública las responsabilidades de determinar para toda la República los programas para la educación primaria, secundaria y normal; establecer el calendario escolar; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales; autorizar el uso de textos para la educación

primaria y secundaria y, *fijar un Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para los Maestros*. (LGE, 1993: 5) [Cursivas mías]. Otra reforma importante que se dio en esta administración fue la reforma al artículo 3° el cual reconoce a la educación secundaria como parte de la educación obligatoria.

2.1.2 La administración de Ernesto Zedillo (1994-2000)

La administración encabezada por el presidente Ernesto Zedillo dio continuidad a las políticas de su antecesor. A inicios de su sexenio, el entonces presidente presentó el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, en el cual se expresaban los ejes que guiarían la política educativa; éste no presentó mayores cambios. De hecho, se decidió continuar con el Programa Nacional de Carrera Magisterial continuó (CESOP, 2006).

En el programa sectorial se reconocía al docente como un actor clave para la calidad de la educación y por tanto se destacaba la importancia que tenía la formación y actualización del magisterio. En 1995 se creó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), y, en 1997, el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales. Este último con el fin de impulsar la modernización de la formación inicial de los profesores de educación básica.

En este sexenio también se dio un fuerte impulso al tema de la evaluación educativa, como un insumo para la mejora y la toma de decisiones. Con este objetivo en mente, se formuló el Programa de Instalación y Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación, se planteó la consolidación del Sistema de Evaluación Educativa, y se impulsó la formación de profesionales técnicos locales expertos en evaluación. (Rodríguez, 2000).

Al finalizar este sexenio se dio un cambio político importante en el país, después de 70 años en el poder por parte del partido hegemónico (PRI), se logró la alternancia política ganando las elecciones el candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quezada, lo cual generó diversas expectativas de cambio en las políticas sociales.

2.1.3 La administración de Vicente Fox (2000-2006)

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 existió un fuerte énfasis por el tema de la calidad educativa, y para poder medirla se buscó promover distintos programas de evaluación: "Se impulsará decididamente la evaluación y la investigación los ámbitos educativos y de gestión institucional con el fin de conocer la situación de la educación nacional, explicar sus avances y limitaciones, para sustentar los procesos de planeación y de toma de decisiones, y para rendir cuentas a la sociedad sobre el destino de los recursos y los resultados que se logran con su ejercicio" (SEP, 2001: 90)

Para asegurar la realización de políticas en el marco del Programa Nacional de Educación 2001-2006, el nuevo gobierno elaboró un acuerdo con distintos sectores de la sociedad, el cual se denominó *México: compromiso social por la calidad de la educación.* En el documento del acuerdo se presentaba un balance sobre la educación que se tenía y la que se quería tener, y se establecieron distintas líneas de acción y compromisos por parte de los involucrados para la mejora de la educación. Entre los participantes de este nuevo acuerdo se encontraban el gobierno federal y estales, organizaciones de la sociedad civil, docentes, empresarios, padres de familia, Instituciones de Educación Superior, medios de comunicación, académicos e investigadores. Con todo, el gran ausente en la firma de este acuerdo fue el SNTE.

En esta administración también se reforma al artículo 3º constitucional, para incluir el nivel preescolar como parte de la educación básica, además del artículo 125 de la Ley General de Educación, que estableció la obligación del Estado de destinar 8% del PIB a la educación.

En cuanto a la propuesta de generar políticas que promovieran la evaluación para lograr una mayor calidad en la educación, en el año 2002 se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), con el fin de abonar a la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación, meta del Programa Nacional de Educación 2001-2006: "La calidad del Sistema Educativo Nacional y sus componentes se apreciará objetivamente, gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación que serán independientes de

las autoridades, cuyos resultados se difundirán y utilizarán para el mejoramiento de la calidad; estos instrumentos de evaluación serán altamente valorados por maestros, directivos y la sociedad" (SEP, 2001:87)

En sus inicios, el INEE se centró en realizar un diagnóstico del Sistema Educativo Nacional (SEN) en su conjunto, para generar diferentes mecanismos de mejora de la calidad educativa. Tanto la estructura como las funciones de éste debían ser independientes de la SEP, para asegurar imparcialidad y credibilidad en el ejercicio de sus funciones por lo que se crea como organismo descentralizado de la SEP.

Algo importante de señalar es que, al finalizar el sexenio, la contienda electoral entre el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, y el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa fue muy cerrada, por lo que el SNTE jugó un papel crucial al apoyar al candidato del PAN. Al ayudarle a obtener la victoria en las urnas, se dio inicio a una dinámica de acuerdos en materia de política educativa, entre el Gobierno Federal y la líder del SNTE, Elba Esther Gordillo.

2.1.4 La administración de Felipe Calderón (2006-2012)

Dentro del Programa Nacional de Educación 2007-2012, se resaltó la importancia de la evaluación en el sexenio, a saber: "crear una Norma Oficial Mexicana (NOM) que defina y avale los parámetros de calidad educativa, que incluya indicadores de gestión educativa e impacto del proceso educativo" (SEP, 2007: 57). Posteriormente, Felipe Calderón y Elba Esther Gordillo firmaron un acuerdo político conocido como *Alianza por la Calidad de la Educación* (ACE), el 15 de mayo de 2008. Esta alianza, de carácter nacional, incluía cinco ejes: la modernización de los centros escolares; la profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas; el bienestar y desarrollo integral de los alumnos; la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y, la propuesta de evaluar para mejorar. En este último eje se señalaba que se evaluaría a todos los actores del proceso educativo de manera periódica, por lo que se creó el concurso de posición para el ingreso al servicio y se establecieron estándares (SEP, 2008).

Se buscaba "establecer los perfiles de desempeño de los docentes en servicio, con el fin de encauzar la formación continua hacia el desarrollo de las competencias profesionales necesarias para afrontar los retos dela educación del siglo XXI" (SEP, 2007). Asimismo, se estableció el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, el cual sustituyo al PRONAP.

Para esta década, organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, la UNESCO y la OEI subrayaban ya la importancia del docente para lograr la calidad en la educación. En México surgió el proyecto para la formulación de estándares docentes, en donde participaron empresarios, la SEP, el SNTE y la OEI. Para 2010, se elaboró, en coordinación con la OCDE, el *Acuerdo para mejorar la calidad de la educación en las escuelas en México;* en este se vuelve a posicionar el tema de la Evaluación del Desempeño Docente.

Para 2011, se reformaron los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial. Entre los principales cambios estaba el peso que se daba en la evaluación a cada componente. En el Acuerdo se expresaba que se reformaría el PCM, reduciendo a tres los ejes de evaluación: 1) la evaluación de alumnos considerando los resultados de Exámenes Nacionales de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE); 2) cursos certificados de manera independiente; y, 3) un examen docente. Sin embargo, al final también se incluyeron la antigüedad y actividades co-curriculares como ejes de evaluación.

En este mismo año, se firmó otro acuerdo: *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*. Se dijo que dicha sería obligatoria para todos los docentes y directivos en servicio. Su objetivo principal era contar con información para configurar una oferta de formación continua, además de que los resultados serían considerados para el Programa de Carrera Magisterial. Los aspectos que consideraba la Evaluación Universal eran: los resultados del aprendizaje de los alumnos a través de la prueba ENLACE; las Competencias Profesionales (Preparación Profesional y examen estandarizado); el Desempeño Profesional; y, la Formación Continua.

2.2 Los cambios propuestos por la Reforma Educativa

Sin duda, la evaluación educativa, la de los docentes en específico, ha estado encaminada a lograr avanzar en la calidad educativa. Esto se ha hecho patente, aunque con diferentes matices, en el discurso de funcionarios y en varios de los programas incluidos en los distintos planes de desarrollo de las últimas administraciones.

Con el cambio de sexenio en 2012, la alternancia política y el regreso del PRI al poder, Enrique Peña Nieto, en su primer mensaje como presidente, mencionó la necesidad de impulsar una Reforma educativa. Esta última, junto con otras reformas estructurales, se incluyó en el llamado *Pacto por México*. Y fue a través de éste, que se buscó el apoyo de los líderes de los tres partidos políticos más importantes (PRI, PAN y PRD) para avanzar en la agenda política del gobierno entrante.

La firma de este pacto marcó el inicio de la propuesta de reforma educativa. Se señaló que con este se buscaría impulsar: "…una reforma legal y administrativa en materia educativa con tres objetivos iniciales y complementarios entre sí. Primero, aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad." (Gobierno Federal, 2012)

Para finales de 2012, la Subsecretaría de enlace legislativo de la Secretaría de Gobernación envió a la Cámara de Diputados la propuesta de reforma educativa del Presidente, la cual incluía: la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED); la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) ; el otorgar autonomía de gestión a las escuelas; establecer escuelas de tiempo completo; brindar computadoras portátiles con conectividad; crear el Servicio Profesional Docente (SPD); fortalecer la educación inicial de los maestros; e incrementar la cobertura en educación media superior y educación superior y el Programa Nacional de Becas.

Para el 13 de diciembre, la Comisión de puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados votó y aprobó la iniciativa en lo general y se le agregaron cinco modificaciones: "1) Incluir en la evaluación la opinión del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en especial los padres de familia, en los términos que señale la ley; 2) Que el ingreso al servicio docente y promoción a cargos se lleven con principios de igualdad y transparencia, además de promoción, reconocimiento y permanencia; 3) Que ningún integrante, incluido el presidente de la Junta de Gobierno del INEE, dure más de 12 años en su encargo; 4) Que en la elección del presidente de la Junta de Gobierno, tres de sus cinco integrantes tendrán voto mayoritario; y, 5) Que habrá escuelas de tiempo completo para aprovechar los espacios, reforzar el desarrollo académico, deportivo y cultural" (Notilegis 1261, 2012).

El 20 de diciembre de 2012 con 113 votos a favor, 11 en contra y cuatro abstenciones se aprobó la reforma en la Cámara Senadores (Boletín 0767, 2012). Al día siguiente, en la Cámara de Diputados, con 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones, se aprobó la reforma educativa sin modificaciones, y, conforme al art. 135 se envió a las legislaturas de los estados para su ratificación (Notilegis 1349, 2012). Así bien, la reforma fue promulgada el 6 de febrero de 2013.

Para mayo de ese mismo año, los docentes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se plantaron en el Zócalo de la Ciudad de México a manera de protesta. La reforma educativa planteaba recuperar la rectoría del Estado en materia educativa, lo cual desafiaba el poder político del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Los actores que se promulgaron en contra de la reforma señalaron que esta no era una reforma educativa, sino una reforma laboral.

En un contexto de conflicto y paro en las cámaras, para agosto de 2013 se reformó la Ley General de Educación y se aprobó la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Otra nueva ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), implicó negociaciones con dirigentes de la CNTE, por lo que se le realizó un *ademdum y* un mes después fue aprobada por las cámaras.

Como se mencionó al inicio, el tema de la calidad educativa siempre había sido una constante para el ámbito educativo. Por ello, es justo el tema de la calidad uno de los planteamientos más importantes en la reforma al artículo 3° constitucional, donde se explicita por primera vez la necesidad de contar con una educación de calidad: "El Estado deberá garantizar 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" (CPEUM, 2013).

La reforma puso en el centro la evaluación del SEN para avanzar en la calidad educativa. Esta habla de garantizar la prestación de servicios de calidad y también de garantizar la idoneidad de los docentes. Se pretende lograr esto último a través de regular los procesos de ingreso, promoción y permanencia, por medio de concursos de oposición. Como ya se señaló, el SNTE jugó un papel muy importante, con un gran peso político, en la toma de decisiones en materia educativa. La reforma educativa de 2013 ha buscado reducir dicho peso, tratando de terminar con los usos y costumbres que anteriormente se tenían, entre los que se encontraban la venta, renta o herencia de plazas[8]. La reforma plantea que se debe eliminar el tráfico de influencias y que el mérito debe ser el que juegue un papel central en el nuevo Servicio Profesional Docente.

En cuanto a la evaluación de los otros componentes del SEN, en la fracción IX del artículo 3° constitucional se señala que se crea[9] el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), el cual será coordinado por el INEE, al cual se le dota de autonomía y se le dan nuevas atribuciones: "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

[8] Ahora las plazas no son de los sujetos, sino del Estado y lo que se da es un nombramiento, que se ratifica conforme al desempeño docente.
[9] Aunque desde el sexenio de Ernesto Zedillo se mencionó el SNEE nunca se cristalizó ni se puso en marcha.

la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social." (CPEUM, 2013).

Entre los cambios y adecuaciones de la Ley General de Educación destacan la incorporación del tema de la calidad y de nuevos componentes del SEN, de la evaluación educativa y la autonomía del INEE, así como el que la Educación Media Superior sea parte del tramo obligatorio, entre otros. En tanto que con la Ley del INEE se ratifica su autonomía, para darle, entre otras cosas, continuidad al trabajo del Instituto, más allá del cambio de cada sexenio. Se reconoce al INEE como la autoridad en materia de evaluación educativa, se le asignan nuevas atribuciones y se reconoce que no tiene una relación de subordinación con la SEP, sino de coordinación.

Por su parte, la LGSPD tiene previsto articular los resultados de las evaluaciones docentes con la formación continua, así como con diferentes mecanismos que fomenten el desarrollo profesional del docente. El Servicio Profesional Docente se define como: "un conjunto de actividades y mecanismos 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, art. 1 frac. XXXII).

Cada uno de los procesos de evaluación tienen su grado de especificidad y detona distintos subprocesos en los cuales intervienen las autoridades educativas, la SEP a través de la Coordinación del Servicio Profesional Docente (CSPD), el INEE y las Autoridades Educativas Locales en el marco de sus atribuciones.

2.3 Conclusiones del capítulo

Un detonador importante para las políticas de evaluación fue el contexto económico de finales del S. XX, en el cual el Estado interventor comienza a caducar y se generan políticas de liberación económica. Desde los primeros ejercicios de evaluación docente en México, con el Programa Carrera Magisterial, hasta hoy, con el Servicio Profesional

Docente, se han impulsado la formación, actualización y superación de los docentes, así como incentivos salariales. En el discurso político de las primeras reformas se posicionó la revalorización de los docentes como un agente crucial en el proceso educativo; en la actual reforma, por su parte, se transita del docente como un trabajador del Estado a un profesional de la educación.

Aunque la actual reforma busca quitar peso al papel político que juega el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), para otorgar plazas e incentivos, este seguirá siendo una institución importante para lograr negociaciones y reformas estructurales, en tanto que les ha brindado a los docentes cierta seguridad por la representación de sus intereses.

Aunque la evaluación docente estuvo presente desde la década de los noventa, con el Programa Carrera Magisterial, el enfoque de la evaluación era muy distintito a lo que hoy se plantea en el SPD. El PCM era voluntario y funcionaba como un medio para la promoción horizontal entre el magisterio. De hecho, hay quienes refieren que no hay evidencia disponible de que en sus 15 años de operación el PCM haya tenido un efecto en la mejora de la calidad (Santibáñez, 2010). En este sentido, una de las apuestas de la reforma es regularizar el ingreso, la permanencia y la promoción, pero también invertir en la formación continua de los docentes, a fin de mejorar su desarrollo profesional.

Con todo, para entender los alcances de los distintas intervenciones que plantea el Servicio Profesional Docente, incluida la EDD de los y las maestras en servicio, es importante reconocer el papel que juega la negociación y los acuerdos entre los diferentes actores e instituciones en la política educativa, pues, como bien lo menciona García Huidobro (2001), ésta se construye en la confluencia entre la capacidad de iniciativa y de gestión de la autoridad gubernamental y los actores sociales que con su acción apoyan, retrasan, dificultan o modifican esas líneas de acción.

Capítulo 3. Marco Normativo para la Evaluación Docente

En este capítulo se presenta el marco normativo que da sustento al Servicio Profesional Docente. La cadena causal por la que apuesta la reforma es, que a partir del reconocimiento de la *calidad de la educación*[10] como problema público, se apostó a mejorarla a través de la evaluación en las escuelas y el intercambio de experiencias; asegurar la eficacia, con base en la evaluación, de las capacidades y los conocimientos de los docentes, directores y supervisores; mediante el desarrollo profesional estimular el reconocimiento de la función docente; garantizar un nivel suficiente del desempeño docente, de dirección y supervisión; apoyar para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda desarrollar sus fortalezas y prevalecer sobre sus debilidades; y desarrollar un sistemas de estímulos e incentivos que ayude al desempeño eficiente y favorezca al reconocimiento de la dignidad magisterial (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013).

Así bien, se crea un sistema de profesionalización en donde, la evaluación se vuelve un elemento central para reconocer: 1) las capacidades pedagógicas, 2) los conocimientos específicos que el docente requiere como mínimo para llevar a cabo su labor, y, 3) también para reconocer las necesidades formativas de cada docente con fines de mejora de su práctica:

"La propuesta de reforma que se envía a esta Cámara surge en un concepto esencial […] y como lo apunta la reforma en su exposición de motivos, la calidad de los procesos educativos requiere de los esfuerzos a los que están obligados sus actores […] en este sentido, vemos con beneplácito la iniciativa del Ejecutivo federal de brindar una educación de calidad a partir de la profesionalización docente, la participación social y de establecer esquemas en materia de transparencia y rendición de cuentas. No podemos soslayar la importancia que tiene el magisterio en la formación de la niñez mexicana; por ello debemos diseñar mejores estrategias para su formación, actualización y profesionalización docente e innovar los procesos de enseñanza-aprendizaje, utilizando

[10] Entendiendo ésta como el máximo logro de los aprendizajes según se enuncia en el artículo 3° Constitucional.

las herramientas tecnológicas de la sociedad del conocimiento." (Cámara de Diputados, 2012, p. 101).

En consecuencia, uno de los objetivos para la creación del SPD, se desprende de la necesidad por crear un sistema que estableciera las reglas de evaluación docente a nivel nacional para el ingreso, promoción y permanencia en educación básica y media superior que imparta el Estado, mediante mecanismos que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de quien aspira o se encuentra dentro del servicio (Poder Ejecutivo Federal, 2012, p. 6-7).

En la fracción XXV del Artículo 73 Constitucional se faculta al Congreso a "establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución" (CPEUM, 2013a, p.2). A partir de ello es que se aprueba, en septiembre de 2013, la LGSPD. El objetivo de esta ley principalmente refiere a establecer un marco operativo que deberán de seguir las instancias involucradas y los ciudadanos que quieran incorporarse al SEN con funciones docentes y directivas en nivel básico y medio superior[11], que conforman la educación obligatoria.

3.1 El Servicio Profesional Docente

El planteamiento del SPD tiene los siguientes objetivos: Establecer perfiles parámetros e indicadores, evaluar, y formar a las figuras educativas. La propuesta es lograr un círculo virtuoso, partiendo de un marco de referencia que establezca las competencias y cualidades que un docente debe contar para lograr el máximo logro de los aprendizajes en los estudiantes[12] según su nivel en la trayectoria docente como se señala en el artículo 14 de la LGSDP; posteriormente se encuentra la evaluación, y, ésta contribuirá en aportar información relevante sobre la labor del docente y el avance respecto a los PPI; y, con

[11] El nivel medio superior fue incorporado al tramo obligatorio de la educación impartida por el Estado, la cual ahora se compone de 15 niveles: (3) preescolar, (6) primaria, (3) secundaria y (3) Bachillerato o preparatoria.

[12] Como se menciona en el Programa de mediano plazo existen factores que intervienen "Entre ellos se encuentra la puesta en práctica de las competencias pedagógicas y disciplinares que tiene el docente para: planear sus clases, desarrollar estrategias y situaciones de aprendizaje que faciliten la comprensión y manejo del contenido; lograr un ambiente agradable y respetuoso que propicie procesos de comunicación y de aprendizaje significativos; establecer el uso adecuado de recursos didácticos, identificar y evaluar las dificultades y los progresos en la construcción y apropiación de conocimientos por parte de los estudiantes".(INEE, 2014)

esto se podrá reconocer las necesidades formativas que requiere el docente para mejorar su práctica.

La evaluación también dará la pauta para poder obtener incentivos y estímulos; y para obtener alguna promoción a cargos de funciones de Asesores Técnicos Pedagógicos (ATP), directivos y supervisores. A continuación, se presenta un esquema de los componentes de evaluación que integran el SPD:

Esquema 5. Componentes de Evaluación del Servicio Profesional Docente.

Elaboración propia con base en LGSPD

Los perfiles, como se mencionó, son instrumentos de referencia que permiten la articulación de estrategias de fortalecimiento de formación y evaluación docente (Vázquez, Cordero y Leyva, 2014). Este es un avance importante ya que es la primera vez que en México se cuenta con referentes sobre lo que las figuras educativas deben saber y las habilidades a dominar a lo largo de su trayectoria:

"I. Contar con un Marco General de una Educación de Calidad y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la escuela, cuyo cumplimiento sea obligatorio para las Autoridades Educativas, Organismos Descentralizados y miembros del Servicio Profesional Docente; II. Definir los aspectos principales que abarcan las funciones de docencia, dirección y supervisión, respectivamente, incluyendo, en el caso de la función Docente, la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la

colaboración en la Escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores; III. Identificar características básicas de desempeño del Personal del Servicio Profesional Docente en contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión; IV. […], y V. Establecer niveles de competencia para cada una de las categorías que definen la labor de quienes realizan las funciones de docencia, dirección y supervisión, a efecto de que dicho personal, las escuelas, las zonas escolares y, en general, los distintos responsables de la educación en el sistema educativo cuenten con referentes para la mejora continua y el logro de los perfiles, parámetros e indicadores idóneos. Los perfiles, parámetros e indicadores deberán ser revisados periódicamente" (LGSPD, 2013)

El siguiente esquema muestra cómo es la propuesta del SPD, a partir de lo planteado; se puede reconocer cómo los PPI determinan el referente y también el avance que va teniendo el docente a partir de los indicadores.

Esquema 6. Propuesta del Servicio Profesional Docente

Elaboración propia con base en LSPD

El SPD considera dos vertientes para promover la mejora de los docentes que son: la individual y la colectiva (Cordero, 2015). La parte colectiva, entra en el componente de mejora en la práctica, y se ve a la escuela como el centro para lograr la reflexión conjunta y colectiva entre los docentes, directivos, supervisores y Asesores Técnicos Pedagógicos

(ATP). Se señala que la escuela es la que promoverá evaluaciones internas, organizará el funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica en la Escuela (SATE) de acuerdo a los lineamientos que la SEP emita, y con base en las reflexiones conjuntas, desde la escuela se promoverán acción de la formación docente. En cuanto, a la parte individual, es la relacionada a los procesos de evaluación a través de concurso que se divide entre ingreso, promoción[13], reconocimiento y permanencia; La formación, refiere a las políticas de acompañamiento y regularización en relación a cada una de las necesidades derivadas de la información que arroja la evaluación; y por último los incentivos y estímulos obtenidos por los resultados de la evaluación.

A continuación, se profundizará en la vertiente individual, en la cual se reconocen cinco procesos de evaluación, a saber: ingreso al servicio, reconocimiento, promoción a cargo, promoción en la función y permanencia:

- **Ingreso al servicio:** El primer proceso que se tiene es evaluación para ingresar al SPD. En este trayecto se busca fortalecer las capacidades y competencia de los docentes noveles. Para lograr este objetivo, los docentes que fueron idóneos cuentan con un proceso de formación continua y tutoría, a desarrollarse durante los dos primeros años de ingreso. Posteriormente, al terminar su primer año los docentes noveles se someterán a otra evaluación diagnóstica. Una vez que se tengan los resultados de dicha evaluación, las Autoridades Educativas (AE) y los Organismos Descentralizados (OD) ofrecerán apoyos y programas cuya función será fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del docente. Al término de los dos años, se evaluará su desempeño para determinar si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y, en general, si cumple con las exigencias propias de su función.

- **Promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior:** El componente promoción a cargo tiene como objetivo garantizar los conocimientos y capacidades de los docentes que

[13] Se contemplan promoción en la función y promoción a cargos de supervisión o dirección.

teniendo como mínimo dos años en servicio, aspiren a la función de dirección y supervisión en educación básica o media superior. Para lograr lo anterior, los docentes se someterán a un proceso de evaluación y un acompañamiento por dos años a través de programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar, al finalizar este período se realizará una evaluación de desempeño. En el caso del nivel medio superior el nombramiento tendrá un plazo fijo que cada AE y OD determinarán y en cuanto termine el plazo volverán a su función docente.

- **Promoción en la función por incentivos:** Este componente se desprende de la evaluación de desempeño, y está dirigido para el docente que haya obtenido un desempeño sobresaliente, y se someta a otros procesos de evaluación. Lo que se propone es brindar un monto económico como incentivo que promueva la mejora continua del desempeño ya que este programa no implica cambios de función.

- **Permanencia en el servicio:** Este proceso es la EDD, está orientada a docentes, técnico docente, personal con funciones de dirección y supervisión que ya se encuentran en servicio, y pretende asegurar que las figuras evaluadas cumplan con los perfiles parámetros e indicadores elaborados para el ejercicio de su función. Esta evaluación se centrará en el domino de conocimientos disciplinares, curriculares y didácticos, así como en elementos de la práctica profesional. Al ser una evaluación de desempeño, pero condicionando la permanencia en servicio es importante aclarar que las figuras educativas con resultados no insuficientes contarán con dos oportunidades más para asegurar su permanencia. Para esta evaluación son fundamentales los programas de regularización enfocados en las áreas de oportunidad, que se reflejan en los resultados de la evaluación. Así bien, quienes obtengan resultados insuficientes, antes de los 12 meses se volverán a sujetar a una evaluación, y en caso de volver a obtener una calificación insuficiente, tendrán que regresar a los cursos de regularización y tutoría. Y tendrán una tercera evaluación antes de los siguientes 12 meses; si el resultado fuera no suficiente, para los casos de figuras educativas que tuvieran un nombramiento anterior al SPD será re adscrito o se le ofrecerá alguno de los

programas de retiro y para los docentes que ingresaron con el SPD la Autoridad Educativa podrá dar por terminados los efectos del Nombramiento. Todos estos procesos propuestos requirieron de una reforma en las propias instituciones para poder responder a los cambios propuestos.

La implementación de cada una de las evaluaciones implicaba un reto institucional importante pues no había antecedentes en el país de un ejercicio similar. La puesta en marcha de estas evaluaciones era la forma de cristalizar la recuperación de la rectoría de las plazas docentes por parte del Estado, quitándole el control al SNTE a nivel nacional y un primer paso para acabar con los usos y costumbres que antes imperaban en el país como la venta de plazas y el clientelismo para su asignación.

Para esta investigación nos enfocamos en el análisis de evaluación de permanencia o de desempeño docente. El interés por estudiarlo se desprende, del reconocerla como un hecho histórico en el país, en donde entraron en juego muchos intereses políticos y de los propios docentes pues se pone en riesgo la continuidad de su trabajo: "[…] Los maestros construyeron una experiencia en la que lo educativo, lo laboral, lo social y lo familiar se interrelacionó. Como parte de esta experiencia se reconfiguró una perspectiva sobre el proceso de evaluación y, en general, sobre la Reforma Educativa." (INEE, 2016:22)

La Ley del INEE considera que la evaluación debe tomar en cuenta el contexto económico, social y escolar en el que se desarrolla la práctica docente y en uno de los puntos más importantes para la mejora es que la EDD pretende valorar los niveles de desempeño para que aquellos docentes que muestren debilidades en su práctica, se incorporen a procesos de formación continua con el fin de mejorar.

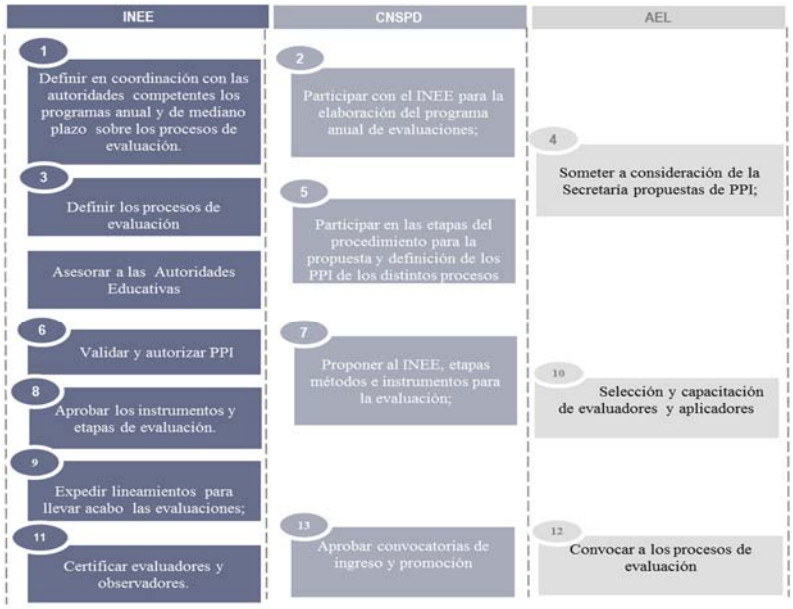
Por tanto, la EDD considera, entre otras cosas, la oferta de formación continua, y establece que: ...los profesionales del servicio profesional docente elegirán los programas o cursos de formación en función de sus necesidades y de los resultados en los distintos procesos de evaluación en que participe; el INEE emitirá los lineamientos conforme a los cuales las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados llevarán a cabo la evaluación del diseño, de la operación y de los resultados de la oferta de formación continua,

actualización y desarrollo profesional, y formulará las recomendaciones pertinentes; las acciones de formación continua, actualización y desarrollo profesional se adecuarán conforme a los avances científicos y técnicos (Ley del Instituto Nacional de Evaluación, 2013, p.25).

Para implementar cada una de las evaluaciones en el marco del SPD, la ley establece la distribución de competencias que cada una de las instancias involucradas tiene. Este análisis, permite dar cuenta de cómo se pensó desde la fase de diseño el marco operativo *idóneo* para la puesta en marcha de los diferentes procesos de evaluación docente.

Estas atribuciones establecieron retos de coordinación importantes para el INEE y la SEP a través de la CNSPD, quienes eran nuevos en estos procesos. Para facilitar el análisis se hará una revisión de manera general de las atribuciones que casa instancia y para hacer un análisis más puntual considerando 6 etapas que integran todo el proceso de implementación de la EDD.

Esquema 7. Distribución de atribuciones según la LGSP



Fuente: Elaboración propia con base en la LGSPD Cáp. II Art. 7, 8 y 10

El primer paso para echar andar los procesos de evaluación, era realizar de manera conjunta INEE, SEP a través de la CNSPD y las AEL el Programa de Mediano Plazo y el

programa anual de evaluaciones, cumpliendo con lo establecido en la LGSPD Capítulo VIII, Art. 52, relativo a la evaluación del desempeño docente, en el que se establece que el Instituto determinará su periodicidad considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años.

El resultado de los trabajos de negociación y acuerdo fue que en el programa de mediano plazo se planteó que: "adicional a los concursos de oposición para el ingreso al servicio docente y para ocupar cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, junto con los procesos de evaluación para el reconocimiento de la labor docente, la evaluación de desempeño iniciara en 2015 con aquellos grupos de profesores que serán integrados a partir de los criterios que definan de manera conjunta el INEE y la Secretaría de Educación Pública. En estos grupos se dará prioridad a aquellos docentes que decidan participar en los procesos de evaluación con fines de promoción en la función u otras promociones en el servicio que marca la ley del SPD (Cap. V al VI) dado que dicha evaluación constituye un requisito para la participación en estos procesos." (INEE, 2014)

Posteriormente, se encuentra la elaboración de los lineamientos que dan el marco normativo para llevar acabo los procesos de evaluación y en donde se definen las características, los tiempos y las fechas específicas de cada proceso de acuerdo al programa del mediano plazo, esta actividad es sólo atribución del INEE.

Un tercer proceso es la elaboración de PPI, los cu9ales se construyen entre la CNSPD y las AEL, de acuerdo a las actividades que realice cada figura educativa, la construcción de estos perfiles implicó la homologación de requerimientos mínimos deseables y del reconocimiento de parámetros e indicadores para medir el dominio de habilidades y conocimientos que el docente debe dominar de acuerdo al nivel escolar en el cual imparta clases y también al área de conocimiento especifica. Los PPI son los que dan el marco de referencia para la elaboración de los métodos e instrumentos de evaluación.

Partiendo de lo anterior se llega a la propuesta de métodos, etapas e instrumentos de la evaluación, esta etapa es muy importante ya que es donde se determina el cómo es que se llevará a cabo la evaluación y como es que se conformará. Esta propuesta debe reflejar lo

propuesto en los PPI y medir el idóneo manejo de los conocimientos y habilidades requeridas para desempeñar las labores como docente. Una vez integrada la propuesta, el INEE tiene que validarla y aprobarla para poder comenzar a realizar los instrumentos.

Así bien la siguiente parte del proceso se encuentran dos actividades traslapadas se compone por el establecimiento de plazos y fechas para cada una de las etapas que integrarán la evaluación y la selección y certificación de evaluadores. Asimismo, el INEE tiene que emitir los lineamientos donde se establecerá el cómo es que se llevará a cabo la evaluación. En el artículo 8º de la LINEE se señala como características de las evaluaciones que sean sistemáticas e integrales. Por lo que el INEE, para dar cumplimiento a esto emitió los lineamientos para llevar a cabo la EDD (LINEE-05-2015) con el objetivo de establecer los aspectos técnicos, organizativos, logísticos y de resultados.

Posteriormente las AEL tienen que hacer las convocatorias y la CNSPD tendrá que validarlas y aprobarlas, y para el caso de la EDD la AEL es la encargada de escoger a los sustentantes de esta evaluación. En el siguiente apartado se profundizará en los procesos logísticos que esto implicó.

3.2 La Evaluación del Desempeño Docente de Educación Básica 2015-2016

Como se explicó en el marco normativo, las atribuciones de cada una de las autoridades involucradas detonaron nuevos mecanismos de cooperación y trabajo en conjunto para lograr llevar a cabo una evaluación de esta magnitud. En esta apartado se describe cómo fue que se conformó todo este proceso de evaluación de desempeño docente, es decir la construcción de instrumentos técnicos, criterios de selección entre otros.

La EDD fue concebida con el objetivo de valorar el desempeño del personal docente y técnico docente de Educación Básica, con el fin de garantizar un nivel de suficiencia en el trabajo como docente y garantizar el cumplimiento del derecho de los educandos a recibir una educación de calidad. Otro objetivo fue llevar a cabo una evaluación con fines formativos, es decir, como un instrumento de diagnóstico para conocer las necesidades de formación de los docentes del nivel básico, para así fomentar la profesionalización de los

docentes en sus distintas trayectorias. En cuanto al ámbito laboral la evaluación sería utilizada para definir procesos de promoción, reconocimiento y permanencia. (CNSPD, 2015)

De todos los procesos de evaluación propuestos en el marco del SPD, el concurso de desempeño o permanencia fue uno de lo más polémicos, desde que se planteó la propuesta de reforma, toda vez que impactaría en las condiciones laborales de los docentes que ya estaban en servicio[14] el total de docentes con los que se contaba en ciclo 2013-2014 ascendía a 1, 201,517 docentes. En el Programa de mediano plazo se estableció que las EDD se realizarían durante los ciclos escolares 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018. En el primero de estos ciclos (2015-2016) se planeó evaluar dos grupos: un primer grupo entre septiembre y diciembre de 2015, y un segundo grupo entre febrero y mayo de 2016. (INEE, 2014)

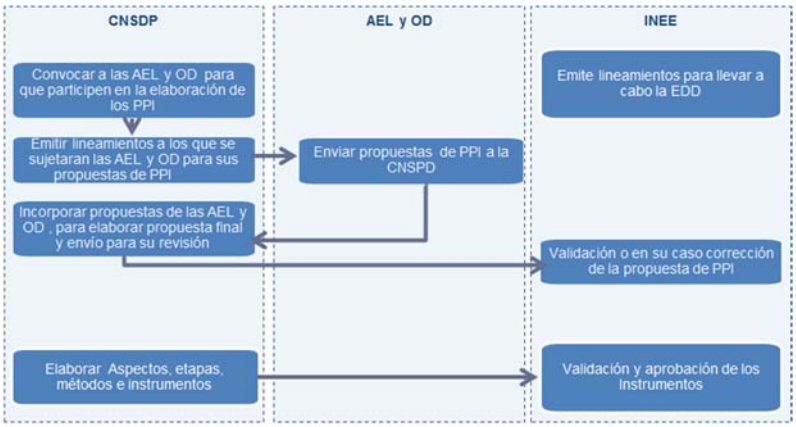
Si bien el marco normativo señala las atribuciones de cada instancia involucrada, el reto de los mecanismos para el trabajo coordinado quedó en manos de los altos mandos del INEE, la CNSPD y las Autoridades Educativas Locales.

De los primeros trabajos que se realizan de manera coordinada entre la CNSPD y el INEE y las AEL fue crear el programa de mediano plazo de 2015 - 2020 en el cual se establecen los objetivos principales de la evaluación, y se realiza una programación de actividades para cada proceso de evaluación. Para la EDD, el proceso en su totalidad, según el Programa de mediano plazo, sería de 11 meses: de abril 2015 a marzo 2016. Este constaba de 24 actividades, las cuales se dividen, a su vez en 5 subprocesos, a saber: 1) Elaboración, validación y autorización de los PPI y etapas e instrumentos de la evaluación (AEL y OD, CNSPD e INEE); 2) Proceso de preparación de la evaluación y de emisión de convocatorias; 3) Pre-registro y registro de los sustentantes; 4) Aplicación de la Evaluación; y, 5) preparación y emisión de resultados.

[14] No hay que perder de vista una de las intenciones de la Reforma es que el estado recupere la rectoría de las plazas.

1) *Elaboración, validación y autorización de los PPI e instrumentos de evaluación*

Esquema 8. Elaboración de los perfiles, parámetros e indicadores



Fuente: Elaboración propia con base en LGSPD y Programa de Mediano Plazo .

En el PMP se tenía previsto que estos procesos se llevarían a cabo para el primer trimestre del año, y estos fueron publicados en abril. Los perfiles parámetros e indicadores aprobados fueron:

Esquema 9. Perfiles y parámetros para Docentes y Técnicos docentes

Fuente: Coordinación del Servición Profesional Docente (CNSPD) Perfil, parámetros e indicadores para Docentes y Técnicos docentes. Ciclo escolar 2015-2016..

La selección de las etapas e instrumentos de evaluación, según las entrevistas realizadas, fue demasiado larga pues era importante llegar a un modelo de evaluación adecuado que pudiera reflejar el desempeño del docente desde distintas perspectivas, en muchos de los

espacios de dialogó se planteó la necesidad de la observación en aula, considerar el contexto de las escuelas, Las etapas de la evaluación para educación básica consistieron en:

1. **Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales**[15], en el cual el director de la escuela evalúa el cumplimiento de las tareas básicas del docente.
2. **Expediente de evidencias de enseñanza**, por medio del cual los trabajos de los alumnos sirven al docente para argumentar las decisiones que toma en el ejercicio de su función.
3. **Examen de Conocimientos y Competencias Didácticas**, que evalúa conocimientos y competencias didácticas de los maestros, mediante la resolución de situaciones hipotéticas.
4. **Planeación didáctica argumentada**, con la cual el docente presenta un análisis y argumentación de su trabajo en el aula. Sólo para este primer periodo de aplicación se tomarán en cuenta la Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior (CERTIDEMS) o la Evaluación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior (ECODEMS) con dictamen favorable; es necesario presentar la constancia correspondiente y acreditar esta etapa.
5. **Examen de dominio de inglés.** Para los profesores que imparten este idioma.

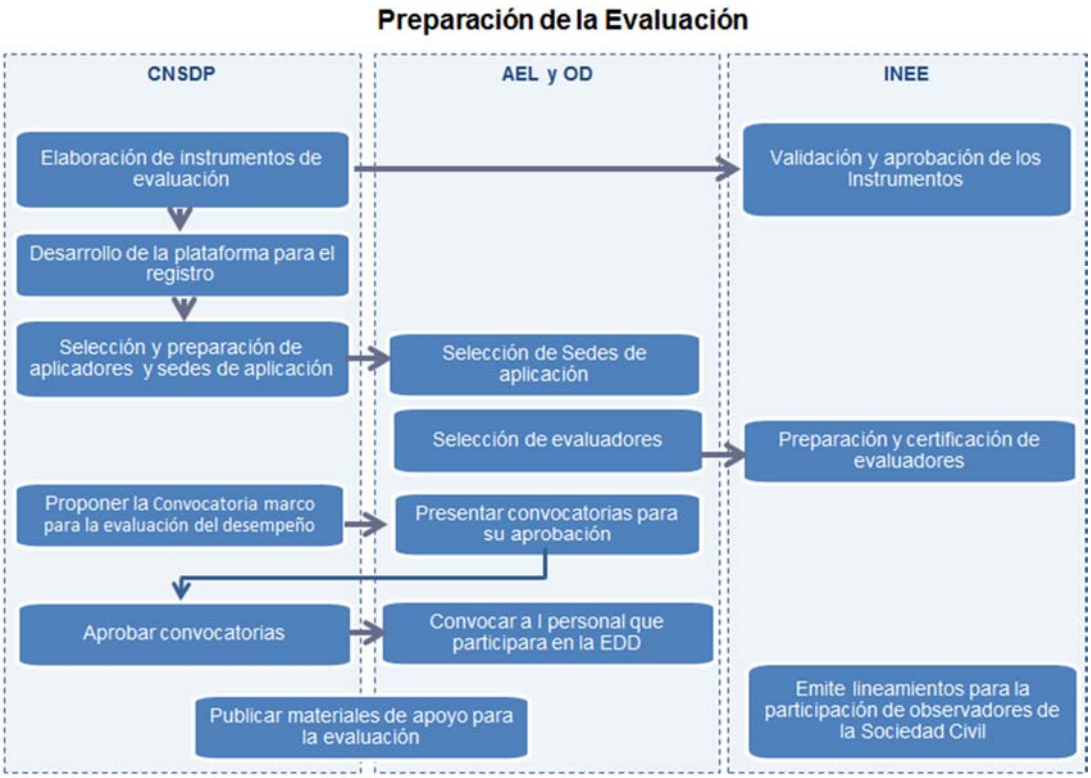
Las primeras dos etapas tenían que completarse antes de julio, pero por problemas técnicos se aplazó hasta noviembre. Las últimas tres etapas se presentarían en sedes de aplicación.

2) Proceso de emisión de convocatorias y preparación de los instrumentos

Para este proceso, se convocó a cerca de 152 mil docentes de educación básica y media superior de las 32 entidades del país. Los criterios para su selección fueron: docentes que contaran con un nombramiento definitivo, en un rango de edad de los 30 a 45 años y una antigüedad dentro del servicio docente de 6 a 20 años y que la escuela esté en zonas

[15] Al final, el informe de responsabilidades profesionales no fue considerado, por ser un elemento subjetivo y que pudiera ser tendencioso, esto fue información que se obtuvo de las entrevistas realizadas. Así bien este informe solo se ocupó para brindar retroalimentación al docente en el informe individual de resultados.

ubicadas en localidades con una población mayor a 100 mil habitantes, además que estuvieran en cualquier nivel de CM[16]. Y las AEL eran las encargadas de seleccionar y avisar la lista de sustentantes tanto a las CNSPD como a las autoridades escolares.



Fuente: Elaboración propia con base en LGSPD y Programa de Mediano Plazo .

Para la elaboración de los instrumentos la CNSPD, contrato a dos instituciones proveedoras de servicios, a saber:

1. El Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), institución privada contratada para la elaboración de los instrumentos de evaluación y el control de su aplicación. Considerada como la única institución con conocimiento en la elaboración de instrumentos para una evaluación docente.

[16] Expresado por el Lic. Ramiro Álvarez Retana en la primera sesión ordinaria 2015 de la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

2. El Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE), organismo internacional radicado en Ciudad de México y encargado de desarrollar y operar la plataforma del SPD.

La incorporación de estas dos instituciones para el proceso de implementación de los distintos componentes del SPD, complejizó un poco más las relaciones de comunicación y de coordinación que desde el marco normativo se plantea. A continuación, veremos conforme a cada etapa cual es la atribución de cada instancia involucrada. La CNSPD es la encargada de coordinar todo el proceso.

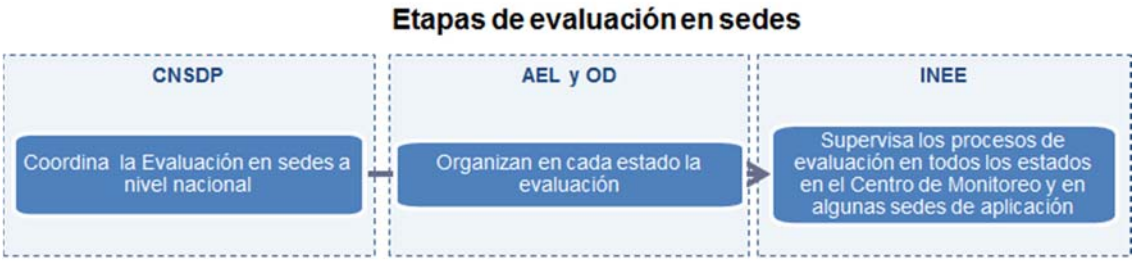
1. **Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales:** AEL apoyan.
2. **Expediente de evidencias de enseñanza**, como apoyo las AEL y la plataforma es responsabilidad del ILCE.
3. **Examen de Conocimientos y Competencias Didácticas; 4 Planeación didáctica argumentada y Examen de dominio de inglés** CENEVAL es el encargado de controlar la aplicación, las AEL organizan la aplicación, selección de sedes con el equipamiento necesario y el INEE supervisa la aplicación.

3) Pre-registro y registro de los sustentantes

Los criterios anteriores se definieron para abril de 2015 por lo que en mayo la CNSPD comenzó a trabajar junto con las AEL para las convocatorias y para junio se les informó a los sustentantes sobre su participación en la EDD y cómo tenían que registrarse.

4) Aplicación de la Evaluación

Desde el PMP se estableció que las aplicaciones serian de septiembre a noviembre de 2015, sin embargo, se realizaron del 14 de noviembre al 13 de diciembre del 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en LGSPD y Programa de Mediano Plazo .

5) Preparación y emisión de resultados

Fuente: Elaboración propia con base en LGSPD y Programa de Mediano Plazo .

Para la preparación de los resultados en todos los instrumentos se utilizaron cuatro niveles de desempeño: nivel I (N I), nivel II (N II), nivel III (N III) y nivel IV (N IV). Todos los instrumentos tuvieron el mismo peso para la puntuación total, así bien el resultado global de la Evaluación del desempeño fue la sumatoria de todos los instrumentos. Para comunicar el resultado global de la evaluación, se establecieron los siguientes grupos de desempeño:

Grupos de desempeño: según los criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la EDD publicados por el INEE. La calificación global se conformó por la suma de cada uno de los instrumentos, esto con el fin de equilibrar las fortalezas y las áreas de oportunidad de cada docente, existieron cuatro grupos de desempeño a saber:

Insuficiente: docente que no presentó o cuyo puntaje fue igual o menor a 999 puntos.

Suficiente: de docentes que obtuvieron de 1 000 a 1 199 puntos;

Bueno: para quienes tuvieron de 1 200 a 1 399 puntos, y

Destacado: para puntajes iguales o mayores a 1 400 puntos. (INEE, 2015)

6) Formación y apoyo a docentes evaluados

Después de la entrega de los resultados y con base en ellos la SEP y las AEL tienen la responsabilidad de ofertar cursos para la regularización, así como tutorías para los docentes que no obtuvieron resultados satisfactorios: "[…]los profesionales del servicio profesional docente elegirán los programas o cursos de formación en función de sus necesidades y de los resultados en los distintos procesos de evaluación en que participe […]" (LINEE, 2013, p.25). La participación en la EDD da pauta para poder participar por programas de promoción estatales y a recibir incentivos de acuerdo al resultado obtenido y a la suficiencia presupuestaria de cada estado.

3.3 Conclusiones del capítulo

El marco operativo para llevar a cabo la EDD es complejo, existen una interrelación constante del INEE, la CNSPD y las AEL y OD entre cada una de las etapas de implementación o subprocesos y adicionalmente por cuestiones técnicas la incorporación del CENEVAL y el ILCE. Es importante subrayar que este es uno de los cinco procesos de evaluación que se realizan anualmente en el marco del SPD, lo que complejiza aún más el proceso de implementación y los márgenes de respuesta por el poco tiempo que se tiene, lo anterior significa que en paralelo se está preparando los PPI, los instrumentos para los otros procesos de evaluación.

Se tenía la expectativa de contar con una población de 152,000 docentes que fueron los convocados, sin embargo, el número de docentes EB evaluados según las cifras del INEE

fue de 103,723[17]. De los cuales 86.2% aprobaron la evaluación con un resultado Suficiente, Bueno o Destacado, mientras que 14,290 registraron un resultado Insuficiente de este grupo el 42.6% no presentaron todos los instrumentos y el 57.4% restante no dominaba los conocimientos y habilidades considerados indispensables para llevar a cabo prácticas de enseñanza de calidad (INEE, 2016). Los docentes que tuvieron los mejores resultados pertenecían a educación especial y los de educación primaria, y quienes presentaron mayores debilidades fueron los docentes de inglés en secundaria, pues casi el 50% de éstos obtuvo un resultado Insuficiente. (INEE, 2016).

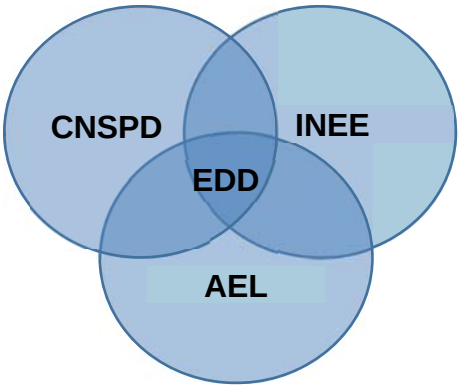
En los grupos focales realizados por el INEE, con la intención de conocer cómo habían vivido la EDD los docentes de 10 estados, los principales problemas que destacaron de manera general fueron los siguientes: los criterios de selección por parte de las AEL y CNSPD no fueron claros; hubo problemas con las claves y usuarios de acceso; la larga duración de la prueba provocó cansancio; hubo mucho estrés por la evaluación, en parte por la desinformación sobre el modelo de evaluación; faltó apoyo por parte de la CNSDP así como de la AEL.

Como se pudo ver, el planteamiento del SPD no solo refiere a evaluación, por lo menos en un su diseño, plantea un modelo donde la evaluación es un componente importante, siempre y cuando sean usados sus resultados para fines de mejora. Sin embargo, estos componentes que integran el SPD en el marco normativo no existe claridad sobre los mecanismos para su articulación. En el capítulo siguiente se presenta un análisis de la implementación de la EDD, a partir del enfoque de redes de política que se desprende de las RIG.

[17] En esta cifra se considera a los docentes que al menos presentó uno de los instrumentos.

Capítulo 4. Análisis de la implementación de la EDD 2015

El diseño para el funcionamiento del SPD detonó nuevos espacios y formas de coordinación intergubernamental para su puesta en marcha. Como se mencionó en el capítulo de marco teórico: "las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen" (Rose en Agranoff, 1993: 89). El modelo al que responde este nuevo marco operativo es al de Autoridad traslapada, en donde, como reconoce Wright, la necesidad de llegar acuerdos y consensos es fundamental para la toma de decisiones. De hecho, una de las principales inquietudes expresada en las entrevistas a profundidad fue la división de atribuciones en el marco normativo para la implementación de la EDD, por lo que hay que preguntarse ¿qué tanto está distribución de atribuciones ayudó a la implementación?



Fuente: Elaboración propia con base en Wright, 1988

"La relación de coordinación [del INEE] con las autoridades educativas, es evidentemente de colaboración sumamente estrecha, pero sí hay que decir que la legislación nos da corresponsabilidades y hay autoridad concurrente en muchos de estos casos, por los cuales tenemos una relación bastante compleja" (Presidenta Consejo del INEE, S. Schmelkes).[18]

[18] Entrevista concedida el 14 de diciembre de 2015, a Luis Bonilla, del Centro Nacional de Investigaciones Educativas (CNIE), de Venezuela. http://www.aporrea.org/educacion/n282734.html

Esta concurrencia, ha implicado un alto grado de dependencia entre las instituciones para la toma decisiones, ya que cualquier decisión afecta a todos. En este capítulo, se realiza un análisis de la EDD 2015 a partir del enfoque de RIG y de las redes de política que se fueron conformando a lo largo del proceso de implementación de la evaluación. Se verá cómo es que, estas interacciones se dieron y qué recursos -como señala Rhodes- estuvieron en juego y generaron vínculos de coordinación o tensión entre los involucrados.

Lo anterior, a partir de lo que señalaron los distintos actores clave que entrevisté y de la información contenida en diversos estudios que encargó o realizó el INEE para analizar este proceso, que han recuperado las voces de muchos actores involucrados en la EDD 2015, como lo son: docentes, académicos, autoridades educativas federales, personal de la CNDSPD y AEL. Adicional a estos estudios, existen actas en la página de internet del INEE de las reuniones de sus distintos colegiados como la Conferencias del SNEE y el Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas (CONVIE), en las que se abordó el tema de la EDD 2015 y en donde se incluyen declaraciones y posturas varias de las autoridades de las SEP, el INEE, las AEL y la CNSDP.

En el capítulo anterior se explicaron las atribuciones normativas que cada instancia tiene en el marco del SPD. En este capítulo veremos, sin embargo, que, pese a que dichas atribuciones están definidas, en la implementación de la EDD surgieron retos importantes relacionados con el establecimiento de mecanismos para lograr una comunicación y coordinación entre el INEE, la CNSPD Y AEL. Asimismo, se revisarán, por tanto, los distintos elementos que generaron tensión. Como veremos, muchas de estas tensiones se fueron resolviendo a media que se establecieron vínculos entre los distintos actores involucrados: "La coordinación mediante redes se entiende horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución". (Messner en Lecher, 1997: 14)

Se identificaron seis etapas que conforman el proceso para EDD, dentro de cada una de estas etapas que fueron consideradas desde el diseño[19] se presentaron retos de

[19] Entendiendo el diseño como lo que se plantea en el marco normativo.

implementación y de coordinación entre las distintas instancias y actores involucrados que dieron pie a la identificación de como a partir de este modelo de autoridad traslapada se fueron conformando *redes de coordinación, información y de desarrollo*[20] con el fin de lograr una adecuada implementación de EDD. A continuación de manera general se presenta en cada una de las etapas los retos que existieron:

1) **Elaboración, validación y autorización de los PPI e instrumentos de evaluación**: En esta etapa la elaboración de los PPI se llevó conforme a lo mandatado por el marco legal, en donde se establece que, estos son elaborados por la CNSPD, ajustados en consulta con las AEL/OPD y validados y aprobados por el INEE, de acuerdo a personal de la CNSPD la elaboración de los PPI fue un proceso de construcción participativo en el que colaboraron docentes frente a grupo, directores de escuelas, supervisores, jefes de sector, asesores técnico-pedagógicos, responsables de los niveles educativos y Autoridades Educativas Locales, y cada entidad federativa envío su propuesta.

   En cuanto a los instrumentos de evaluación, la selección de estos fue una negociación entre la CNSPD y el INEE donde se buscó que cumpliera, con los criterios técnicos adecuados, que reflejara en lo más cercano el desempeño del docente y que estuviera contextualizada, de acuerdo a las entrevistas realizadas se mencionó que existían posturas encontradas sobre qué elementos considerar para que realmente se reflejara de una manera integral el trabajo del docente, así bien se llegó al modelo que se mostró en el capítulo anterior..

2) **Selección del primer grupo y preparación de los instrumentos:**

   - La elaboración de los instrumentos de evaluación por parte de la CNSPD fue a través del CENEVAL quien quedó como instancia responsable, estos fueron validados y aprobados por el INEE. De acuerdo a las entrevistas se expresó

[20] Agranoff 2003

que estas instancias siguieron los criterios técnicos, sin embargo, los tiempos para la elaboración de esto incidió en la calidad de los mismos.

- En cuanto al desarrollo de la plataforma para el registro y las dos primeras etapas de la evaluación, es atribución de la CNSPD y este a su vez le designó la tarea al ILCE.

- Para la selección y preparación de aplicadores y sedes de aplicación, la organización de las sedes de aplicación y del personal que las coordinó estuvo bajo la responsabilidad de las AEL en coordinación con la CNSPD Y CENEVAL.

- La Selección de los evaluadores estuvo a cargo del as AEL y los OPD y la certificación la realizó el INEE.

- En cuanto a la elaboración de rúbricas y procesos de corrección de los ítems de respuesta construida la preparación de rúbricas es responsabilidad de CNSPD quien designó al CENEVAL, su validación y aprobación estuvo a cargo del INEE; la corrección fue responsabilidad de CENEVAL, y de acuerdo a las entrevistas el INEE no tiene acceso a la versión final de los mismos.

- La selección del primer grupo de convocados a la evaluación fue realizada por las AEL con base en criterios entregados por la CNSPD.[21]de acuerdo a la información recuperada de los grupos focales realizados por el INEE, los docentes no estuvieron enterados en la mayoría de los estados consultados, sobre los criterios y mecanismos de selección de los docentes que serían evaluados, lo cual provocó un descontento por parte de los sustentantes.

- Brindar información a los sustentantes, es responsabilidad de la CNSPD y de las AEL. Sin embargo, muchas veces la información por parte de la SEP central

[21] Docentes que contaran con un nombramiento definitivo, en un rango de edad de los 30 a 45 años y una antigüedad dentro del servicio docente de 6 a 20 años, que la escuela esté en zonas ubicadas en localidades con una población mayor a 100 mil habitantes, además que estuvieran en cualquier nivel de CM.

no llegaba. En la mayoría de los estudios consultados, una de las grandes inconformidades por parte de los docentes refería a esta ausencia de una fuente oficial que aclarara sus dudas, a saber: "La información a la que tuvieron acceso durante el proceso se caracterizó por tener poca claridad, ser escasa e incompleta, suministrada de manera pausada a lo largo de los meses que duró el proceso y difundida por diversos canales de comunicación, alimentando una serie de rumores sobre la Evaluación del desempeño y las consecuencias de ésta. En este marco, los docentes refirieron que no contaron con instancias, identificadas claramente, a las que pudieran acudir para resolver sus dudas y los problemas que fueron enfrentando." (INEE 2016:23)

- Apoyo a los directores y docentes evaluados, la CNSPD tiene dentro de sus atribuciones, entregar material de apoyo y las AEL deben organizar actividades para orientar a los evaluados sobre el proceso. Muchos de los docentes expresaron su molestia al respecto de la falta de apoyo y orientación: "Ante la falta de información y asesoría oficial sobre la oferta de formación asociada con esta evaluación, los docentes sentían mucha incertidumbre y desorientación, y esa sensación aumentaba debido a la explosión de cursos públicos y privados." (INEE, 2016:71)

3) Pre-registro y registro de los sustentantes:

Los evaluados se debían registrarse en la plataforma de la CNSPD usando claves de acceso que ésta informa a los seleccionados, en esta etapa los docentes reportaron problemas que ocasionaron incertidumbre, se identificaron múltiples problemas con el envío de claves de acceso para el registro a la evaluación, problemas con la Clave Única de Registro de Población (CURP) u otros datos que fueron registrados de manera errónea, con la generación de dobles folios. Situaciones que fueron muy complicadas de corregir y tuvieron que hacerse diversas gestiones ante las Autoridades Educativas Locales o la CNSPD (INEE, 2016)

4) Aplicación de la Evaluación:

La CNSPD es la responsable de coordinar cada una de las etapas de evaluación, con diferentes apoyos de las AEL como la selección de sedes con las características y la infraestructura adecuada, en algunos estados expresaron que existió mucha grilla por parte de los compañeros que no estaban de acuerdo con la evaluación. También se reportaron diversos incidentes en las sedes de aplicación, así como la presencia del Ejército, según datos del INEE solo en dos entidades no existieron disturbios, estas fueron, Baja California y Guanajuato. Otras de las quejas que los docentes expresaron fue sobre la duración del examen, quienes señalaron que fue demasiado extensa y que el cansancio influyo en el resultado obtenido.

5) Preparación y emisión de resultados

La Calificación de los reactivos del examen de conocimiento estuvo a cargo de CENEVAL con base en criterios, protocolos y evaluadores certificados por el INEE. Posteriormente el cálculo de puntajes y elaboración de los reportes de resultados individuales lo coordina el INEE, además valida los resultados de la evaluación, en este sentido el Informe de responsabilidades no fue considerado para la calificación, y en el caso de los instrumentos de Educación Media Superior dos instrumentos fueron invalidados. El Instituto, también elabora los criterios técnicos para comunicar resultados, y la CNSPD es la que elabora los reportes de resultados, esto con el fin de brindar una retroalimentación útil que abone en la mejora de la práctica docente y que guíe las necesidades de formación docente que se requieren. Los docentes expresaron que: “el resultado global registrado en este informe no reflejaba su desempeño como maestros, ni su labor realizada durante todos los años en la docencia. De esta manera había desconfianza en los resultados y se tenían muchas dudas respecto a la objetividad y, a veces, capacidad de los evaluadores”. (INEE, 2016:39)

6) Formación y apoyo a docentes evaluados

Uno de los usos de la evaluación docente según plantea el marco normativo es para contar con formación y apoyo a los docentes evaluados con el fin de mejorar su práctica a través de una oferta de formación continua, lo que en el discurso se expresó es, que

la evaluación permitiría crear un traje a la medida de acuerdo a las necesidades de formación que cada docente tiene, sin embargo, en la mayoría de los casos estudiados por el INEE los docentes expresaron que no les ofrecieron ningún tipo de apoyo y formación.

De acuerdo a los hallazgos derivados de las entrevistas y los textos publicados por el INEE, se pudo identificar cuatro puntos de quiebre que complejizaron el proceso de EDD, a saber: 1) Capacidades técnicas e institucionales; 2) El rol de las AEL en la implementación; 3) Problemas de diseño para la implementación; y, 4) la escasa información y comunicación de las instancias con los sustentantes. Así bien, a partir de la identificación de estos puntos nodales, se pretende saber cómo se subsanaron o resolvieron los problemas de implementación entre las distintas instituciones involucradas, a través la generación de redes. Adicional se identifica qué tipo de relación de autoridad se da entre cada una de las instancias con base en el modelo de Wright para analizar las RIG, así se caracteriza cada una de las relaciones intra e interinstitucionales de acuerdo a su grado de comunicación, coordinación y autoridad.

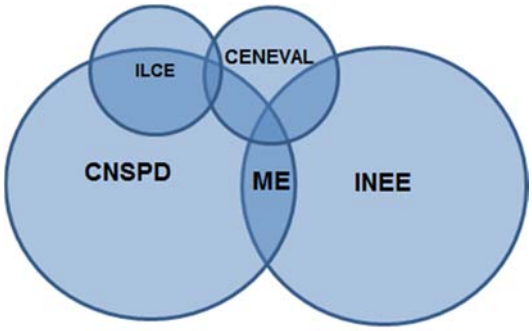
4.1 Capacidades técnicas e institucionales

Referente al contexto institucional que se tenía al promulgar la reforma, hay que tener presente que las instancias involucradas para su implementación eran nuevas en ese ámbito. El INEE, tenía una trayectoria consolidada sobre construcción de indicadores educativos, pruebas estandarizadas para alumnos como ENLACE y la gestión de PISA en México, sin embargo, era nuevo en este tema sobre evaluación de docentes.

Por otro lado, desde la SEP se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como un órgano desconcentrado, que fue conformando su plantilla poco a poco, en las entrevistas se comentó que durante el primer año operó con no más de 5 personas, y que posteriormente le dieron una plantilla de personal con perfiles de enlaces y operativos. Y ha sido poco a poco que se ha conformado su equipo, el cual es aún insuficiente según las entrevistas realizadas y conforme a las actividades de las cuales es responsable.

En cuanto a las AEL, con la Reforma se enfrentaron a un proceso de regularización[22] de sus estructuras administrativas, lo cual impactó en las actividades realizadas desde los estados, ya que la plantilla docente que laboraba como comisionado y que en palabras de actores estatales, tenían más experiencia en la parte operativa y de gestión, tuvo que volver al aula debilitando las capacidades operativas locales.

Para llevar a cabo la parte técnica que le correspondía a la SEP se contrató al Centro Nacional de Evaluación de Educación Superior (CENEVAL) que es la única Institución que tenía experiencia en construcción de pruebas estandarizadas para docentes[23]. También se contrató al Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, para los registros y para subir los expedientes de evidencias. La falta de conocimientos técnicos del personal de la CNSPD, detonó un cambio en el modelo de autoridad que impacta en la coordinación intergubernamental la cual se esquematiza de la siguiente manera:



Sí bien es cierto que, CENEVAL y el ILCE no tienen ningún grado de autoridad, en el marco normativo, además de ser una Institución privada y un organismo internacional respectivamente. Y reconociendo que sólo son proveedores de la SEP. Tienen un gran recurso a su favor, para entrar al juego de coordinación y toma de decisiones. Que es, la experiencia sobre construcción de pruebas estandarizadas de nivel superior para docentes y, la infraestructura tecnológica para realizar las evaluaciones. Las redes, por tanto: "conectan las políticas públicas con su contexto estratégico e institucional: el conjunto de

[22] La SEP les dio como fecha límite para regularizar a los docentes comisionados y regresarlos frente a grupo o conforme a su plaza enero 2015
[23] En este sentido muchos de los entrevistados, reportan que es un monopolio.

actores públicos, semipúblicos y privados que participan en el mismo campo de acción" (Klijn, 2003:32).

Una ventaja que un funcionario señaló en su entrevista, refiere al resguardo de la información, en el sentido que, al ser instituciones ajenas a la Administración pública, se espera que no entren al juego político.

El tema de la falta de capacidades técnicas e institucionales, ha sido algo muy reiterado tanto en los estudios revisados, como en las entrevistas realizadas. Por ejemplo, para los procesos de validación de instrumentos en un principio se tenían mecanismos de coordinación entre CNSPD y el INEE. Sin embargo, como se señala: "como la gente de la coordinación no tenían conocimientos en cuestiones técnicas, está triangulación parecía teléfono descompuesto y se logró acordar reuniones en donde estemos las tres instancias y eso facilite la comunicación y haga más eficiente el proceso". (Funcionario INEE)

De acuerdo con la entrevista de un integrante de la Junta de Gobierno el perfil requerido para estas evaluaciones en sus palabras es: "no sólo se requiere conocimiento técnico en evaluaciones… se requiere una combinación entre conocimiento en evaluación docente y el sistema educativo nacional y eso, no siempre se da".

Por otro lado, en relación a las capacidades institucionales se señaló que el personal de la CNSPD está completamente rebasado, a saber: "tú puedes estar recibiendo una corrección de un instrumento a las 2 o 3 de la mañana registrada la hora en el correo y a las 7 de la mañana le vuelves escribir y te contesta la misma persona ¿cuántas horas durmió? Están totalmente rebasados porque son el mismo equipo chiquito que atiende los procesos de diseño, desarrollo con su proveedor, opera todas las aplicaciones a nivel nacional, coordina a todas las entidades federativas y los OD de media superior y se relaciona con nosotros, un equipo mínimo" (funcionario del INEE)

Por otro lado, también se mencionó que es impresionante la falta de infraestructura tecnológica que pueda aguantar una aplicación de esta magnitud, esto desde el centro, pero en las AEL también se encuentra este mismo reto:

"…cada entidad federativa ha enfrentado el problema conforme a su capacidad de respuesta y a sus recursos disponibles debido a que no contaban con equipos específicos para atender el tema de la evaluación...las secretarias de los estados deberían contar con un equipo especializado, así como recursos humanos, materiales, técnicos y financieros…propuso además que se homologue un área experta en temas de evaluación" (INEE, 2015)[24]

Ante tal debilidad de capacidades técnicas entre las instituciones involucradas se crean *redes de cooperación*[25], entendidas como: "una forma de coordinación que en algunos casos puede implicar la formalización de ciertos acuerdos legales. Los intercambios pueden abarcar una variedad de recursos: de información, financieros, técnicos, así como conocimiento, personal de apoyo, infraestructura, dinero y otros. Es importante enfatizar que los recursos compartidos se aplican a objetivos comunes y que los actores que aportan mayores recursos financieros no tienen mayor poder de decisión en los esfuerzos cooperativos" (Bracho 2010: 215)

El INEE por tanto en esta *red de cooperación* absorbe algunas atribuciones como lo es, el diseño de la evaluación, la propuesta para calificar y la formación de evaluadores, la emisión de lineamientos para regular la asignación de plazas, cuestiones que no se tenían mandatadas por ley, pero para lograr un fin conjunto es que se realizaron, esto con el fin de subsanar algunas debilidades en las estructuras de la CNSPD trabajando en conjunto.

Otro aspecto importante que se identificó como un punto que complejizo y acentuó más esta falta de capacidades técnicas e institucionales, fue la elección del modelo de evaluación. Sin duda el papel del INEE fue crucial para este rubro, se solicitó que las pruebas velaran por los derechos de los docentes y que reflejaran su práctica cotidiana.

Se reconoce lo inédito que representaba esta evaluación y lo importante que sería, para la legitimación de la reforma. Había posiciones encontradas sobre la complejidad de las pruebas, se planteó en algún momento incluir la observación en aula, sin embargo, dada

[24] Acta segunda sesión ordinaria 2015 Conferencia del SNEE
[25] Agranoff 2003

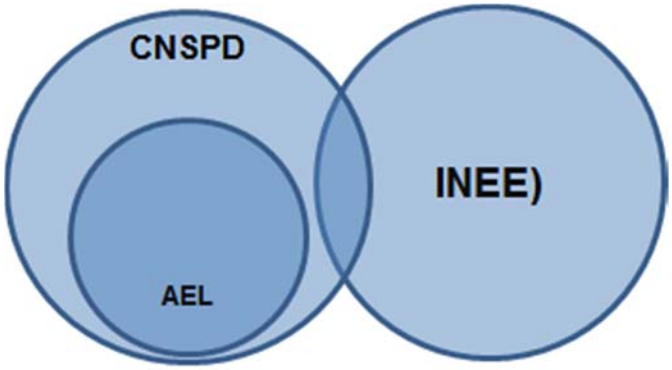
la magnitud del SEN era imposible: "Directivos del INEE también reconocen que una evaluación de desempeño docente debería considerar algún grado de medición de las competencias del docente en aula, mediante observación de clases o análisis de videos, por ejemplo, y que este tipo de mediciones no se incorporó debido a su costo y al tiempo que involucra desarrollar e implementar de modo confiable estos procedimientos" (OREALC, 2016)

Las nuevas atribuciones que el INEE adquirió al aprobarse su autonomía, lo puso en un papel importante en el cual, se pretendía fortalecerse como la autoridad en materia de evaluación docente, lo que implicó una negociación con la CNSPD para la elección del modelo de evaluación, que recupera de la mejor manera la práctica de los docentes. Sin duda "Las políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan" (Anderson en Parsons, 2012: 482).

Pero como se verá más adelante el desconocimiento del efecto que puede tener una decisión puede generar efectos perversos o contrarios al objetivo deseado.

4.2 El rol de las AEL en la implementación

Aunque en el marco legal se establecen que las AEL tienen responsabilidades en cuanto a la información y el apoyo a la preparación de los evaluados, de acuerdo con la información recuperada se resalta que las acciones en este sentido fueron insuficientes, aunque existe una delimitación de atribuciones existen concurrencias, poca claridad para operar y vacíos. En este sentido en el proceso de implementación la relación entre la CNSPD y las AEL fue de índole jerárquica, en donde las AEL simplemente operan lo que desde la federación mandaba. Así, más que una autoridad traslapada pareciera existir un modelo de autoridad coordinada en donde las AEL fungen como brazos operadores del centro:



Es conveniente resaltar que uno de los objetivos principales de la EDD tiene que ver con la parte de regulación administrativa de las plazas, debido a que, como consecuencia de los usos y costumbres dentro de las complejas estructuras organizacionales, se generó una dinámica en donde debido a la falta de personal administrativo, se comisionaba a docentes a funciones fuera de la escuela. Esto último ocasionó que en algunos casos hubiera un crecimiento desmedido de aparatos burocráticos estatales y de la estructura del SNTE. Estas estructuras administrativas se pagaban con plazas de docentes.

El proceso de aprobación de la reforma estuvo muy politizado, como se vio en el capítulo 2. Estuvo marcado por una gran resistencia por parte de docentes de la CNTE, quienes argumentaban en su discurso que se pretendía privatizar la educación y que más que una reforma educativa se trataba de una reforma laboral. Quizá por ello se reconoció que era en el ámbito local donde le Sindicato podía entrar más fácilmente en negociaciones con los Secretarios Estatales, y por eso se les quitó poder en dicha relación. Desde el diseño operativo de los procesos de evaluación es posible apreciar que las atribuciones para la implementación recaen en las Instituciones del centro ya sea el INEE o la CNSPD, y en las AEL fungen más como una figura de apoyo y operativa.

Las propias autoridades locales señalaron que en la EDD ellas habían sido meras operadoras: “es posible apreciar que la arquitectura institucional centraliza el poder de su implementación en los organismos federales dejando a las autoridades locales en un rol complementario para asegurar pertinencia en la gestión operativa de procesos locales as autoridades locales valoran que se haya centralizado el poder de decisión política sobre la evaluación, pero al mismo tiempo resienten la centralización a nivel operativo, pues

estiman que se pierde la capacidad de organización local y se cae en errores por desconocimiento de las realidades locales." (OREALC, 2017:27)

Sin embargo, los distintos actores entrevistados señalaron que en un futuro sí se le debe dar más protagonismo en los procesos a las AE, pues sin ellos se pierde la capacidad de organización local y se cae en errores por desconocimiento de las realidades locales. Por ejemplo, al asignarles sedes distantes o intentar informarles por Internet en lugares con baja capacidad de comunicación.[26]

Al respecto, uno de los funcionarios del INEE entrevistados, cuando se le preguntó si tenía alguna sugerencia de cambio al marco normativo mencionó lo siguiente: "darles mayor papel a las entidades federativas… se les quitó todo el poder, yo entiendo que, por problemas de corrupción en muchas de las áreas… pero el haberles quitado muchas atribuciones a las AEL ha hecho que inclusive estén muy molestas y que haya hasta boicot en los procesos".

En este sentido, los docentes que participaron en los Grupos focales realizados por el INEE señalaron que existe una gran necesidad de que las "AEL se empapen y dominen el proceso de evaluación y dispongan de información suficiente para orientar a los docentes y resolver sus dudas antes, durante y después del proceso." (INEE, 2016:60)

Es un hecho también, que pese a jugar un rol más operativo, las AEL muchas veces fungieron como un enlace de los docentes con la federación. Las AEL ayudaron a los docentes a prepararse para el examen y a facilitarles información, preguntando o fungiendo como enlace con la CNSPD y la SEP. En este sentido un factor importante de resaltar al respecto de la diversidad en cómo reaccionaron las AEL, se reconoce la importancia de la voluntad política de hacer las cosas y del compromiso de las autoridades para realizar acciones al respecto: "[…] algunas AEL se comprometieron más que otras a realizar las iniciativas que estimaban necesarias, y quedó espacio para que este apoyo fuera muy irregular en el país y se generaran déficit que afectaron negativamente a parte de los evaluados, en particular a aquellos que se desempeñan lejos de los centros urbanos

[26] OREALC 2016

donde se realizaban estas actividades y con menos acceso a Internet."(OREALC, 2016: 23)

Por otro lado, no hay que soslayar, que, si bien pareciera que las AEL tuvieron poco poder de decisión, uno de los elementos más importantes que detonaron la EDD fue la selección del primer grupo y quienes realizaron esta selección fueron las AEL. Por lo que es importante señalar que de los cuestionamientos que los docentes tenían sobre la selección de los sustentantes las AEL contaban con ella y en la mayoría de los casos no quisieron hacerse responsables de la decisión, o de explicar cuáles mecanismos de selección utilizaron.

Otro de las deficiencias que se tuvieron por parte de las AEL, fue el apoyo a los docentes con cursos de formación y talleres para ayudar a los docentes con la evaluación lo cual en la mayoría de los casos fue insuficiente o incluso ausente completamente: "Esta situación se produce, en parte, por un diseño previo de roles y actividades que no tenía el detalle suficiente (y que, como ya se ha señalado, era difícil que lo tuviera dada la envergadura y lo inédito de los procesos), en parte por la presión del tiempo antes referida y en parte por problemas de coordinación y comunicación oportuna entre las autoridades federales y locales."(OREALC, 2016:27)

El INEE como responsable coordinar el SNEE creó diferentes colegiados para, integrar a las AEL[27], pero no son espacios para la toma de decisiones más bien se podía catalogar como: "*redes de desarrollo*, en ellas se requiere un nivel de involucramiento organizacional más allá de compartir información. Además, se promueve un compromiso de capacitación recíproca entre los miembros que las integran. Estas redes trabajan arduamente en la creación e intercambio de conocimiento y tecnología, y muchas de sus actividades incluyen seminarios y conferencias." (Agranoff, 2003)

Desde el INEE se ha reconocido para muchos procesos la necesidad de fortalecer las capacidades en los estados, sin embargo, no ha habido eco de la federación. El Instituto incorpora a las AEL en sus ámbitos de competencias, a través de los órganos colegiados

[27] No precisamente para temas del SPD, aunque en ocasiones se abordaba el tema.

en donde las AEL forman parte los cuales son: la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, donde participan las autoridades locales y federales; El Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas; y, el Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa. Dentro de estos órganos se discuten y se dan a conocer las acciones relativas a temas de evaluación educativa.

4.3 Problemas de diseño para la implementación

Dentro de este apartado se agrupan cuestiones que más allá de las relaciones formales, tienen que ver con temas de diseño y problemas de implementación. Entre los cuales se reconoce: el tiempo para planear y realizar evaluaciones y, la información y la difusión de la misma. De las cosas que más afectó la evaluación fue la falta de información. Los procesos de construcción de los instrumentos y registro de sustentantes absorbieron muchas de las capacidades de la CNSPD, dejando descobijada la parte de comunicación y difusión de información hacia los docentes. Frente a este problema, la solución más útil para los docentes fue el uso de redes sociales y grupos en *WhatsApp* los cuales fueron los medios más eficientes para lograr mantenerse al tanto.

Para el tema de la preparación para el examen estos medios formaron parte crucial para que los docentes conocieran y no siempre de manera fidedigna las etapas que iban a constituir el examen, lo que había que estudiar. De acuerdo con los testimonios de varios docentes que participaron en el estudio de grupos focales que levantó el INEE, los docentes se organizaron en distintos grupos de estudio, lo cual no sólo los ayudó a prepararse para el examen sino también a que no se sintieran solos en el proceso que, para muchos, estuvo plagado de desinformación y de incertidumbre.

A estas redes de colaboración se les conoce según Agranoff como redes de información, a saber: “bajo este esquema los actores se reúnen exclusivamente para intercambiar ideas y potenciales soluciones. No se adoptan acciones ni estrategias conjuntas. Tienden a implicar a una gran cantidad de actores interesados, muchos de los cuales tienen puntos de vista divergentes, pero que examinan las particularidades de un problema dado para explorar “acciones posibles” que se pudieran llevar a cabo. Como tales, las redes

informativas tienden a ser amplios órganos de consulta, pero nunca cuerpos de decisión" (Agranoff, 2003).

En algunos de los grupos focales que levantó el INEE los docentes comentaron que la desinformación era terrible y que les llegaban e-mails falsos con información del INEE y la CNSPD. En entrevista, en el marco del estudio de grupos focales del INEE, un docente comentó lo siguiente: "Parece que nos dijeron comuniquen para que la gente se sienta mal y entienda todo mal". En general, todos los docentes externaron que había mucha desinformación en cuanto a las atribuciones de cada institución; no sabían a quién recurrir para preguntar sus dudas, y cuando lo hacían nadie les daba respuestas claras.

En cuanto a los tiempos para la implementación, como se expuso en el capítulo anterior se contaba con 11 meses para la realización de todo el proceso de la EDD. Sin embargo, considerando la especificidad que se mencionó sobre los PPI de las figuras educativas este proceso se realizó en tiempo, pero no en forma. Al respecto, uno de los funcionarios del INEE entrevistados señaló que tanto funcionarios de la SEP como del INEE estaban preocupados porque instrumentos que por lo regular requieren de nueve meses para su elaboración tuvieron que estar listos en tres meses: "Ni la periodicidad, ni la cantidad de instrumentos es sostenible... se tiene que repensar, sobre quién diseña y pensar los tiempos, porque se están haciendo instrumentos en tiempos récord por la cantidad de evaluaciones".

La contextualización de las evaluaciones también llevó a querer considerar la especificidad de los docentes, las áreas involucradas. El funcionario señaló que se enfrentaron a una diversidad de figuras educativas: "impresionante, 350 figuras para educación básica y otras más para educación media superior". Lo que metió en un problema importante al CNSPD, en conjunto con el INEE en específico para la formulación de los perfiles, parámetro e indicadores: "...hubo una concepción errónea de la contextualización y se pensó que todos los instrumentos tenían que evaluar la especificidad de las figuras... incluso para figuras con poblaciones pequeñitas... a veces tienes más personas elaborando un instrumento que las que los van a resolver." (Entrevista con funcionario del INEE)

Como bien se recupera en otra entrevista hay que tener claro el panorama o reconocer el contexto social en el cual se pretende incidir: "Quienes diseñaron estas leyes no dimensionaron la magnitud del SEN, de tantas figuras que se desprenden de la Educación Básica". En este sentido la interpretación que se le dio a las leyes tuvo un efecto perverso en la implementación, generando mayor carga para validar instrumentos por la concepción que se tuvo.

Desde las RIG es importante resaltar que en el modelo de autoridad traslapada la forma de coordinación intergubernamental se comparten riesgos, responsabilidades, recursos y recompensas. Por lo que, una vez elegida una forma de realizar los instrumentos se tuvo que trabajar en consecuencia.

4.4 Conclusiones del capitulo

Como se pudo con base en los hallazgos a partir de las entrevistas y la información revisada, el modelo de autoridad traslapada generó entre estos puntos te quiebre identificados distintas redes para el logro de los objetivos la mencionaba Wright “Las RIG comprenden, más bien, pautas de contacto, intercambio de información y esfuerzos para realizar misiones continuadas y diarias por parte de los funcionarios. Los participantes en las RIG se ocupan de <<que se hagan las cosas>>; tienen conciencia de las necesidades prácticas, dirigidas a un fin.” (Wright, 1988: 14)

Así podemos reconocer como el tema del compromiso por el cumplimiento de los objetivos dio pie a que en la marcha de buscaran subsanar cosas que desde el diseño de la política no se podían prever o identificar hasta que se pusiera en práctica la evaluación.

Considero que uno de los aportes interesante que permitió el análisis es dar cuenta que "la política pública no es, o no solo es el acto de decisión de la máxima autoridad pública, sino un proceso cuya estación central es sin duda la toma de decisión, pero que implica actividades que preceden y prosiguen a la decisión gubernamental." (Aguilar, 2010: 32)

Y como es que las redes entendiendo estas como: “como un grupo o complejo de organizaciones conectadas con otras por dependencias de recursos...” (Rhodes, 1988) Por

otro lado, es interesante ver que a pesar que en el diseño el modelo de atribuciones es concurrente o de autoridad traslapada en la práctica según los distintos puntos críticos, éste se fue moldeando a aparte de las deficiencias, inercias institucionales o contextos políticos: "Al interior de estas redes intergubernamentales se construyen los consensos, se redefinen competencias y se ponen en marcha dichas políticas. Por lo tanto, es necesario analizar las redes intergubernamentales para comprender los puntos de equilibrio que propician una adecuada coordinación de políticas." (Agranoff, 1992 en Navarro 2004)

Conclusiones generales y recomendaciones

La implementación de la EDD de 2015 fue un proceso inédito e histórico, marcado no sólo por el número de docentes que iban a presentarla, sino por su carácter obligatorio y, en cierto sentido, punitivo. Para esta se elaboraron, como ya se señaló, una serie de métodos e instrumentos en un tiempo récord, lo cual puso mucha presión tanto al INEE como a la SEP.

Esta evaluación, además, fue **operada desde el centro**, un poco por el temor de que desde el ámbito local se pudiera echar a andar la maquinaria sindical, que había manifestado, sobre todo desde el ala más radical, su rechazo a la evaluación. Se quería, en todo caso, un proceso en el que el SNTE no tuviera injerencia. Con todo, al dejar como meras operadoras a las autoridades locales tuvo altos costos. Faltaron las estructurales locales que normalmente ayudaban a realizar las actividades operativas y a destrabar los problemas de información y comunicación.

La implementación de la EDD puede analizarse con el modelo de autoridad traslapada. Aunque la SEP, a través de la CNSPD, es quien realiza las evaluaciones, ésta no trabaja sola. Tiene que trabajar de cerca con el INEE, organismo constitucional autónomo, que tiene como una de sus atribuciones principales la evaluación, la emisión de lineamientos y criterios para la evaluación, la supervisión de los procesos evaluadores, e, incluso, el poder invalidar las evaluaciones que realiza la SEP.

De hecho, la puesta en marcha de los procesos de evaluación hizo evidente que se requería del trabajo conjunto entre la CNDSP, el INEE, CENEVAL, ILCE, las AEL y OD, ya que nadie contaba ni cuenta con los recursos suficientes para llevar a cabo la evaluación. La operación del primer ejercicio de EDD puso en evidencia que: “En estas interacciones se conforman redes intergubernamentales relevantes a la acción pública… se construyen acuerdos y consensos, se redefinen competencias y concurrencias, y se pone en marcha la implementación de las políticas” (Bracho, 2010)

Al respecto, hay que señalar que el Instituto ha jugado un papel crucial para la consolidación del SNEE y de las evaluaciones en el marco del SPD, pues si bien es una

institución nueva en cuanto a sus atribuciones y tiene muchas áreas de oportunidad, ha generado distintos mecanismos para la integración de los estados, la sociedad civil y los académicos, en materia de evaluación educativa promoviendo la cultura de la evaluación.

Sin duda, el Instituto marcó la pauta también para mejorar los procesos de EDD, al encargar distintas investigaciones sobre la implementación de esta evaluación -tanto propias, como es el caso del estudio de Grupos focales, como los informes de supervisión; como la externa, que se encargó al OREALC. De hecho, a partir de información recuperada, se reformuló el diseño de la EDD, a fin de no sólo darle mayor tranquilidad a los docentes, sino, en general, mejorar los procesos de evaluación.

Desde el análisis de la implementación a través de la RIG y de la identificación de las redes, se puede observar un conjunto de redes que fueron apareciendo a medida que se iban enfrentando vacíos o problemas que en su momento no se anticiparon. Las distintas redes -de acción, información y - abonaron a la implementación de la EDD, lo cual da cuenta inequívoca de la importancia que tiene los actores en la implementación de una política. Y es que, aunque muchos académicos y gente del ámbito educativo estuvieron involucrados en el planteamiento y proyecto de reforma, en el diseño de la EDD no se consideró el contexto ni se cuantifico el tamaño del SEN, en específico, de la planta docente. Las atribuciones de las instancias involucradas no estaban acorde a las capacidades técnicas ni de plantilla de recursos humanos que se requerían, lo que trajo consigo importantes problemas logísticos y técnicos.

Si bien el marco normativo establece atribuciones, no es claro en cuanto a la coordinación para muchos de los procesos, además existen traslapes, vacíos y ambigüedades que muchas veces complejizan la implementación. El proceso dio cuenta de la falta de capacidades técnicas en las distintas instancias para poner en marcha una evaluación de esta magnitud.

Finalmente, es importante señalar que, aunque en la propuesta de reforma se reconoce que entre los fines de la evaluación está la mejora de la calidad docente y su profesionalización como gremio, lo cierto es que faltan eslabones en la cadena de instrumentación o

consecución de dicho fin. Si bien la EDD es vista con un medio para obtener información sobre las áreas de oportunidad de los docentes, que, al ser subsanadas, podrían incidir en la mejora del proceso de enseñanza – aprendizaje, hay retos importantes para que ésta evaluación se convierta en un insumo para la oferta profesionalización. De hecho, en los lineamientos para el funcionamiento del SATE, que recién se publicaron en mayo pasado,[28] se hace patente que la política de profesionalización docente ha estado muy centrada en la evaluación y poco en recoger las verdaderas necesidades de los docentes - lo que requieren para mejorar su práctica. La evaluación se volvió *la política,* y se dejó de lado que sólo era un componente de la política para la profesionalización docente.

Qué se puede mejorar: recomendaciones

Una de las principales recomendaciones, incluida en prácticamente todos los estudios que se revisaron en esta investigación, es mejorar los tiempos de planeación de los procesos de evaluación, para que ello garantice una mayor calidad, tanto de los instrumentos, como del proceso mismo.

Además, como la realización de la EDD depende en muchos sentidos de las redes de coordinación que la AEL tiene en su estado, se requiere fortalecer las atribuciones de éstas últimas y de las propias escuelas, quienes pueden jugar un rol importante para difundir información y disipar rumores e información falsa. El tema aquí es que en algunos estados la propia escuela estuvo ausente en el proceso y los docentes temían informar a la escuela, por miedo a ser señalados por otros de sus compañeros que se negaban a la evaluación.

Hacia el interior del INEE también pueden fortalecerse los procesos de articulación de las distintas áreas. Uno de los informantes clave entrevistados señaló que el INEE aún está en proceso de consolidación como órgano autónomo y que la multiplicidad de tareas y atribuciones a veces impide que se trabaje de manera más articulada entre áreas.

Finalmente, otra área de oportunidad tiene que ver con la calidad de los cursos "remediales" y de profesionalización docente. Los docentes -tanto aquellos que tuvieron

[28] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 mayo de 2017.

un desempeño "insuficiente" como los que tuvieron un mejor resultado en la evaluación- señalaron su preocupación por la oferta tardía de cursos "remediales" y por el contenido de los mismos, señalando que éstos que poco abonarían a subsanar las deficiencias encontradas en la evaluación.

También es importante transitar hacia una evaluación más formativa y de mejora, y menos punitiva. Los resultados de todas las evaluaciones que se realicen, deberían servir, de manera más clara, a detectar las necesidades formativas de los docentes. Falta sin duda potencializar esa información para tomar decisiones de política en pro de la mejora de la calidad en la educación, que es el principal objetivo. Adicionalmente faltaría identificar las trayectorias docentes y las evaluaciones que se requieran según su tramo formativo.

Bibliografía

Agranoff, R. (1993). Las Relaciones Intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. Political y Sociedad, 13, Madrid (pp. 87-105)

Agranoff, R. (2003). A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks. Ponencia presentada en la VII Conferencia Nacional de Gerencia Pública. Washington, D.C., Georgetown University, 9 a 11 de octubre.

Aguilar, Luis F. (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, México, D.F, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, Luis F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009). Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F

Aguilar, Luis F. (2010). Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. México: Fundación Friedrich Naumann para la libertad.

Allison, Graham (2000), "*Modelos* conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Luis F. Aguilar, La hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, págs. 119 – 174.

Anderson W. (1960). Intergovernmental relations in review. University of Minnesota Press, Minneapolis.

Arellano, David (2000). "Teoría de la Organización", en Olamendi et all, Léxico de la Política, FLACSO, Fondo de Cultura Económica, págs. 748 - 752.

Arnaut, Alberto y Silvia Giorguli (coord.) (2010). Los grandes problemas de México, vol. VII. Educación, El Colegio de México, México

Barber, M. y Mourshed, M. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Santiago, PREAL.

Börzel, Tanja (1997.). "Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea". http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm

Börzel, Tanja (1997). "Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea". http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm

Bourgonje, P. y Tromp, R. (2011). Educadores de Calidad: Estudio internacional sobre las competencias y estándares para docentes. Bruselas, Oxfam Novib Internacional de la Educación.

Cabrero, E. (coord.) (1998). Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos. México, CIDE.

Cabrero, E., y R. García (2001). Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios. Ponencia presentada en el II Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (iglom). Santiago de Querétaro, abril.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). Ley General de Educación. México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). Ley General del Servicio Profesional Docente. México

Carrera, A. (2004.). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000). Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Consejo

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Madrid, 2 a 5 de noviembre de 2004

Carrillo, Ernesto (2004). "La evolución de los estudios de administración pública", en María del Carmen Pardo (coord.), De la Administración a la Gobernanza, México: Colegio de México, pp. 21-60.

Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. México: CIDE.

Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. México: CIDE.

Cobb, R., & Elder, Ch. (1984). Agenda Building and the Politics of Aging. Policy Science Journal.

Cordero, G., Navarro, C. y Ortega, O. (2014). Fundamentos para la articulación de la formación de profesores en el proyecto de creación del Instituto de Formación Inicial y Continua de los Profesionales de la Educación (IFICOPE). Reporte técnico. Ensenada, UABC.

Cuenca, R, et al (2011). Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa. Lima, CNE, Fundación SM.

Cuenca, R. (2015). Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional. Santiago, OREALC-UNESCO. Disponible en http://www.politicasdocentesalc.com/images/stories/Biblioteca/Carrera_docente_Informe_FINAL_Cuenca%20090315.pdf

Danielson, Ch. (2011). Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación. Santiago, PREAL.

Del Castillo, Arturo (2000). “Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores”, en Arellano et all, Reformando al Gobierno. Una visión del cambio organizacional del cambio gubernamental, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, págs. 359 - 395.

Dubet, F. (2006). El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Barcelona, Gedisa.

Estrada, L. (2002). El desempeño docente. Venezuela, Universidad de Carabobo.

Fernández, F. S. (2002). “Reflexiones críticas en torno al federalismo en América latina”. Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. (http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/7.pdf)

FLACSO México (2014). Marcos normativos y tipología para analizar las diferencias normativas en materia de evaluación entre los diferentes sistemas y subsistemas educativos en educación básica y media superior. México, documento de trabajo, 11 p.

Fullan, M. (2002). Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa. Madrid, Akal.

Gobierno Federal (2012). “Pacto por México”, disponible en: http://pactopormexico.org consultado: 15 de enero de 2016

Hanushek, E. (2004). Some simple analytics of school quality. Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Hargreaves, A. y Fullan, M. (2014). Capital profesional. Transformar la enseñanza en cada escuela. Madrid, Morata.

Hernández D. E. (2010). “El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México” Sí Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, Volumen X / No 1 / pp. 103-129.

Hunt, B. (2009). Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina, Santiago, PREAL.

Ibarra Colado, Eduardo (1998). "Los saberes sobre la organización. Etapas, enfoques y dilemas" en E Ibarra La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización, México, tesis doctoral, UNAM-FCPS

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016). Evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes. Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015. INEE México.

Izarra, D.; López, I. y Prince, E. (2003). "El perfil del educador". Revista ciencias de la Educación, Vol. 21, (pp. 127-147). Venezuela, Universidad de Carabobo.

Jordana, Jacint (1995.). "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado", Gestión y análisis de políticas públicas, núm. 3, Madrid.

Kenneth A. S. y M. S. Bonchek, (2005). Las fórmulas de la política. México: Taurus/CIDE, pp. 331-362 [capítulo 13. La burocracia y las relaciones intergubernamentales].

Klijn, E.H. (1998). Policy networks: An overview, en W. Kickert y J. Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks. Londres, Sage, pp. 34-36.

Klijn, E.H., Chris Skelcher (2007). "Democracy and governance networks: compatible or not?" Public Administration, vol. 85, núm. 3, pp.587-608.

Lasswell, Harold (1992). Orientación hacia las políticas, en Aguilar Villanueva Luis F. (ed.) El Estudio de las Políticas Públicas. México: Porrúa, pp. 79-103.

Latapí Sarre, Pablo (2003). ¿Cómo aprenden los maestros?, Secretaría de Educación Pública, Cuadernos de Discusión, México.

Lechner, Norberto (1986). La conflictiva y nunca acabada construcción núm. 61, Santiago de Chile.

Lipsky, Michael (1980). Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Lombardi, G.y Abrile, M. (2009). La formación docente como sistema: de la formación inicial al desarrollo profesional. Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Madrid, Santillana, consultado en: http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESARRPROFESIONAL.pdf. El: 09/12/14.

Martínez, H y A. Méndez, (1996). El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica, México: CIDE, 44 p.

Méndez, J.L. (1997). "Estudio introductorio" en Para entender las relaciones intergubernamentales, D Wright, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica, México, pp. 7-46.

Méndez, José Luis, (2010). "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en José Luis Méndez (coord.), Los Grandes Problemas de México. Políticas Públicas. México, D.F., El Colegio de México.

Merino, M (2009). "El federalismo en México". Studia politicae, No. 19. Universidad Católica de Córdoba, pp. 19-29

Nelson, Bárbara, (1993). "La formación de una agenda; el caso del maltrato a los niños", en Luis F. Aguilar (ed.), Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, pp.105-140.

OCDE, (2005). Los profesores importan: atraer, desarrollar y retener a los buenos profesores. París, OCDE.

OREALC-UNESCO (2013). Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe. Santiago, OREALC-UNESCO.

OREALC-UNESCO (2017). Evaluación del desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016. Informe final INEE. México.

Parsons, Wayne (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO-México.

Peters, Guy, "Gobernanza, Meta-gobernanza y Cambio de Política" en Cristina Zurbriggen y Freddy Mariñez Navarro (coord.), Gestión de Redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?, Porrúa, México (en prensa).

Peters, Guy, (1998). "Policy networks: myth, metaphor and reality", David Marsh, Comparing Policy Networks, Open University Press, Buckkingham.

Ramírez, José de Jesús (2000). "Teoría de la organización: metáforas y escuelas", en Arellano et al, Reformando al Gobierno. Una visión del cambio organizacional del cambio gubernamental, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México págs. 21 - 76.

Sabatier, Paul (1991). "Implementation and public policy", Political Science and Politics, vol. 24, núm. 2, pp. 144-147.

Santizo, C. (2014). La Ley General del Servicio Profesional Docente define el modelo de escuela y el perfil profesional (pp. 23-30). En Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado. México: FLACSO.

Scharpf, Fritz W. (1993). "Positive und negative Koordination", Adrienne Héritier (ed.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen,

Scharpf, Fritz W. (1997). Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Westview Press, Boulder,

Schmelkes, S. (2013). La evaluación del desempeño docente. Estado de la cuestión. (Borrador para la discusión). III Reunión Técnica Estrategia Regional sobre Docentes. Santo domingo, República Dominicana: OREAL/UNESCO.

Secretaria de Educación Pública, (2001). Programa Nacional de Educación 2001-2006. México, Secretaría de Educación Pública.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas, Madrid: Ariel, pp 35-125.

----------, (2010). "Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas", Ekonomiaz Núm. 74,

Tedesco, J. y Tenti, E. (2004). "Nuevos maestros para nuevos estudiantes". Pearlman, M., Schulmeyer, A., et al, Maestros en América Latina: Nuevas Perspectivas sobre su Formación y Desempeño, Buenos Aires, PREAL, BID.

Vaillant, D. y Rossel, C. (2006). Maestros de Escuelas Básicas en América Latina: hacia una radiografía de la profesión. Santiago de Chile, PREAL.

Vélaz, C. y Vaillant, D. (2009). Aprendizaje y Desarrollo Profesional Docente. Madrid: OEI- Fundación Santillana.

Vezub, Lea F (2013). "Hacía una pedagogía del desarrollo profesional docente. Modelos de formación continua y necesidades formativas de los profesores", en Página de Educación, vol. 6, núm. 1, Montevideo, Uruguay.

Wright, D. S. (1978). "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local". Revista de estudios políticos, No. 6, nueva época, noviembre – diciembre: (http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/REP/NE006/ REPNE_006_006.pdf)

Wright, D.S., (1988). Understanding Intergovernmental Relations. Grove. Brooks/Cole Publishing.

Zurbriggen, Cristina, (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica, en colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.