



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Maestría en Políticas Públicas
Comparadas VI promoción 2014 – 2015

La complejidad técnica y política del proceso decisional en la
Evaluación Docente

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas
Comparadas

Presenta:

Ricardo Hernández Muñoz

Directora:

Dra. Gloria del Castillo Alemán

Seminario: Educación, Innovación y Políticas Públicas
Línea de investigación: Educación, políticas públicas y mundo del trabajo

México, noviembre de 2016.

CONACYT

Resumen

La presente investigación es un estudio de corte cualitativo. En ella se describen los modelos teóricos para la toma de decisiones, así como la descripción de los actores que intervienen en el diseño de políticas públicas. En el caso concreto de esta investigación, se describe el proceso decisional de la evaluación profesional docente como una de las estrategias de la política educativa para mejorar el nivel de calidad en la educación. El estudio del proceso decisional es analizado como el mecanismo causal para identificar los efectos de la complejidad técnica y política de la evaluación profesional docente sobre el problema de la baja calidad en la educación. El propósito de este trabajo es identificar aciertos y fallas que ofrezcan información para un proceso decisional futuro.

Palabras clave: Proceso decisional, modelo incremental para la toma de decisiones, actores políticos y sus recursos, Evaluación profesional docente.

Abstract

This research is a qualitative study. It describes the theoretical models for decision making, as well as the description of the actors involved in the design of public policies. In the specific case of this research, the decisional process of teacher professional evaluation is described as one of the educational policy strategies to improve the quality level in education. The study of the decision process is analyzed as the causal mechanism to identify the effects of the technical and political complexity of the teacher professional evaluation on the problem of the low quality in the education. The purpose of this paper is to identify successes and failures that offer information for a future decision-making process.

Key words: Decision process, incremental model for decision making, political actors and their resources, Professional teacher evaluation.

Agradecimientos:

Agradezco especialmente a mi directora de tesis, Gloria Del Castillo Alemán por su confianza y por ayudarme a dar luz a mis ideas.

A Maura Rubio Almonacid por su apreciable consejo para tomar decisiones y orientar este proyecto de tesis.

A Sughei Villa Sánchez, por sus valiosas observaciones, no sólo en este trabajo sino en el trayecto del programa de maestría.

A Rafael Vidal Uribe, Margarita Zorrilla Fierro, y Socorro Martínez de Luna; gracias por el tiempo, sus consejos y las excelentes charlas.

A mis padres, hermanos y amigos.

A mi esposa, Paola.

Este trabajo es nuestro, sin tu apoyo no habría sido posible.

Lo que no se define no se puede medir,
Lo que no se mide no se puede mejorar
Y lo que no se mejora, se degrada siempre...
William Thomson

Índice

Agradecimientos:	3
Introducción:	7
<i>Marco de referencia.</i>	9
<i>Datos y métodos.</i>	13
<i>Enfoque metodológico.</i>	14
Capítulo 1. El proceso decisional de la política	16
<i>Decisiones de política</i>	16
<i>El modelo decisional.</i>	23
<i>Modelo Racional.</i>	24
<i>Modelo de racionalidad limitada.</i>	26
<i>Modelo incremental</i>	28
<i>El modelo de “cubo de basura”</i>	31
<i>Los actores y sus recursos en el proceso decisional</i>	33
<i>Recursos políticos</i>	40
<i>Recursos económicos</i>	40
<i>Recursos legales</i>	41
<i>Recursos cognitivos</i>	42
Capítulo 2. Decisiones en evaluación educativa	46
<i>La reforma educativa.</i>	60
<i>Los actores promotores de la evaluación educativa</i>	63
<i>Actores burocráticos de la evaluación educativa.</i>	68
<i>El papel del INEE en la evaluación docente.</i>	73
<i>La participación de las Autoridades Educativas.</i>	78
<i>Autoridades locales.</i>	79
<i>Autoridades escolares.</i>	81
<i>Docentes</i>	82

<i>Sindicatos y organizaciones gremiales.....</i>	83
<i>Organizaciones no gubernamentales, internacionales y de la sociedad civil..</i>	86
<i>Medios de comunicación</i>	89
Capítulo 3. Los resultados del modelo decisional.....	90
<i>El modelo incremental en la definición del objeto de medida.</i>	92
<i>Uso de recursos cognitivos para el ajuste a los criterios técnicos de la evaluación</i>	100
<i>Recursos de carácter técnico sustentados en criterios políticos.</i>	102
<i>Otros actores influyentes en el proceso decisional y sus recursos.</i>	103
<i>El SNTE y la CNTE.....</i>	109
<i>Nuevos procesos decisionales.</i>	114
Conclusiones y recomendaciones.....	120
<i>Recomendaciones.</i>	125
Listado de tablas e ilustraciones.....	128
Bibliografía.....	129

Introducción:

Entendemos por decisiones de política la elección de alternativas encaminadas a solucionar situaciones socialmente indeseables. Decisiones que ocurren bajo diferentes condiciones y niveles de racionalidad y corresponden a su vez, a distintos intereses y objetivos de diversos actores que participan en el proceso de toma de decisiones de política pública.

La educación básica cuenta hoy con un nuevo sistema de evaluación para el ingreso y promoción en la labor docente, así como con instrumentos para evaluar la trayectoria profesional docente (diagnóstico y desempeño). Si bien el sistema de evaluación ha cumplido con el objetivo de ofrecer información referente para la toma de decisiones para la selección de los docentes a contratar y para el análisis de necesidades de mejora profesional docente, el enfoque incremental para la toma de decisiones denota procesos complejos de elección de alternativas, caracterizados por una interdependencia parcial entre los diversos actores para la toma de decisiones y del uso de recursos políticos y técnicos necesarias para legitimar su ejecución.

El objetivo de esta tesis es describir la complejidad técnica y política asociada al proceso decisional de instrumentación de la evaluación profesional docente.

Se desconoce aun si los resultados de la evaluación profesional docente habrán de tener un impacto en mejorar el nivel de calidad de la educación, no obstante, describir la complejidad del proceso decisional permitirá advertir la probable relación explicativa de los efectos observados en la solución del problema sobre la baja calidad en los servicios de educación que ofrece el Estado.

Los objetivos particulares son:

- Caracterizar los distintos procesos decisionales, así como los tipos de actores y los recursos con que participan en dichos procesos.

- Presentar los antecedentes que dan origen a la instrumentación de evaluación docente, así como a los actores que participan en las misma.
- Identificar las características del modelo decisional y los elementos que dan cuenta de su complejidad.

La pregunta central del estudio es: ¿cuáles son los factores decisionales que explican el alcance de la estrategia de evaluación docente en relación con la solución del problema sobre el bajo nivel de calidad en la educación?

Para ello, este trabajo de investigación parte las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes son los actores relacionados en el proceso decisional de la evaluación docente?
- ¿Bajo qué objetivos y racionalidad deciden y actúan?
- ¿Qué tipo de recursos emplean para influir en las decisiones?
- ¿Cuál es el rol que desempeñan los distintos actores en el procesos decisional?
- ¿Cuál es la forma y mecanismo de interlocución que existe entre los actores decisionales?
- ¿Cómo influye el contenido de sus decisiones en los resultados del proceso decisional?

La hipótesis del estudio es que el conjunto de decisiones que se tomaron entre los diversos actores involucrados en la estrategia de evaluación profesional docente, dejaron en un segundo plano la complejidad que encierra el cambio de una nueva política.

La estrategia de evaluación del desempeño docente es resultado de un proceso de toma de decisiones de política pública cuyos mecanismos causales son producto de la interacción formal e informal que se establece entre la pluralidad de actores, con diversos intereses, objetivos y roles. Se trata de un proceso que a pesar de su complejidad, observa esquemas decisionales de relativa coherencia ante la falta de información dejando resultados relativamente satisfactorios.

En el primer capítulo se presenta el marco teórico conceptual de las decisiones de política, así como la complejidad e incertidumbre con que se describen los distintos modelos decisionales, a qué elementos corresponden y qué alcances tienen.

El segundo capítulo describe los antecedentes que dan origen a la nueva política educativa y la estrategia de evaluación profesional docente, así como a la descripción de los actores y recursos con que se han diseñado la nueva política educativa.

El tercer capítulo describe conductas observables a propósito de la complejidad de técnica y política de la evaluación profesional docente. Se espera que dichas conductas den cuenta del criterio decisional empleado en el diseño de la política educativa. El último capítulo ofrece las conclusiones y recomendaciones a propósito del modelo con que se toman las decisiones y el alcance que éstas puedan tener respecto a los objetivos de la política educativa y la evaluación profesional docente.

Este trabajo busca plantear un análisis bajo la perspectiva decisional del cambio de las políticas (policy change) y su aproximación a los objetivos generales de la política educativa. El trabajo no se propone evaluar el impacto de los resultados de los diversos instrumentos de evaluación en la calidad de la educación, ni mucho menos del impacto de la Reforma Educativa y sus políticas conducentes. La prioridad es comprender y describir el proceso decisional a propósito de identificar aciertos y fallas que ofrezcan luces para un proceso decisional futuro.

Marco de referencia.

La reforma educativa representa una propuesta de transformación de la política educativa que comprende entre sus estrategias a la evaluación docente como un mecanismo fundamental para contar con información pertinente para la toma de decisiones enfocadas en contribuir a mejorar la calidad de la educación; tema importante

y relevante para mejorar los niveles de desarrollo del país y la calidad de vida de su población.

La construcción, revisión y la precisión de los instrumentos de evaluación, son fundamentales precisamente por la importancia de la información que aportan y que permite a todos los interesados en el sistema educativo conocer el “estado del arte”, las características y componentes, procesos y resultados a partir de la valoración de estos elementos como un todo (Bracho y Zorrilla, 2015).

De esta forma, la evaluación de la educación, asociada con la medición de su nivel de calidad, representa una herramienta de política pública que, no sólo contribuye de manera fundamental al proceso decisional, sino que además puede generar el impulso necesario para garantizar un enfoque de derechos asociado al desarrollo del sistema educativo del país; un enfoque que genere y promueva la igualdad sustantiva entre géneros, la reducción de la violencia y el desarrollo local.

Las decisiones detrás de la iniciativa de Reforma Educativa se establecieron con el objetivo de: a) responder a la demanda social de mejorar la calidad de la educación básica y media superior; b) reducir la desigualdad en el acceso a la educación; c) fortalecer las capacidades de gestión escolar; d) establecer un servicio profesional docente con reglas que respeten los derechos laborales de los maestros; e) propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos; y f) sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente (Reforma Educativa, 2015).

En el plano docente, la evaluación “tiene como finalidad medir la calidad y los resultados de la función que se desempeña, así como asegurar que se cumple con el perfil y el compromiso profesional que requiere el sistema escolar para garantizar el derecho a la educación de calidad”¹.

¹ Art. 4 de los Lineamientos para llevar a cabo la evaluación de desempeño de quienes realizan funciones de docencia, dirección y supervisión en educación básica y media superior, emitidos por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)

Esta posición supone que los docentes no cuentan con el perfil profesional adecuado, y que esto incide de forma negativa en el nivel de calidad de la educación –el nivel de desempeño docente es uno de los principales indicadores de proceso educativo al cual se atribuye el nivel de calidad en la educación.

El supuesto no es poco relevante, pues descarga sobre el cuerpo docente, la responsabilidad de la calidad de la educación, aminorando la atención en otros aspectos de igual importancia que también influyen de forma directa, tales como el diseño del modelo educativo, el desarrollo y mejoramiento continuo de las instalaciones escolares, el involucramiento de los padres en la educación de sus hijos, entre otras acciones que recaen en la responsabilidad del Estado como garante de derechos.

Desde su formulación, en la Reforma Educativa se ha puesto de manifiesto la capacidad de influencia y operación política con que cuentan los diversos actores políticos involucrados, quienes a su vez desarrollan diferentes estrategias y comportamientos dados sus intereses, valores, competencias y capacidades de negociación y concertación.

Por otra parte, el contexto donde ocurren las decisiones entre los diversos actores alude al grado de fragmentación institucional, de descentralización de las competencias, de separación de poderes y la consideración de las garantías ciudadanas en Estados democráticos, entre otros que, a diferencia de los Estados con sistemas autoritarios centralizados, las decisiones se generan en un sistema político basado en las preferencias e interacciones entre sujetos. Dicha característica denota su naturaleza generalizada y compleja y requiere el uso de estrategias incluyentes para la participación de los interesados.

En el mejor de los escenarios, los temas prioritarios en la agenda política son el marco de referencia para la identificación de las prioridades y la necesidad para determinar decisiones. La agenda política tiene a su vez sus particularidades y dificultades, no obstante, es reflejo de la necesidad de aplicar acciones a problemas prioritarios cuyo

análisis requiere a su vez la identificación de los factores elementales de intervención para el logro de resultados. Es necesario puntualizar sobre la identificación de dichos factores y la combinación de diversos elementos para explicar el éxito o fracaso de las acciones de política; los cuales constituyen a su vez elementos imprescindibles a considerar en el proceso decisional (Dente & Subirats, 2014).

De acuerdo con Bruno Dente (2014), el estudio de las decisiones es la identificación de los criterios y de los procesos a través de los cuales se escoge entre diversas opciones, en la mayoría de los casos bajo un sistema político poliárquico donde diversos individuos o grupos influyen en el comportamiento de otros individuos o grupos. Esa capacidad de influencia es precisamente la que denota el poder político de los individuos o grupos influyentes los cuales hacen uso de sus recursos políticos, económicos, legales o cognitivos que contribuyen a fundamentar la legitimidad de sus decisiones.

Sería relativamente sencillo comprender en un sistema autoritario y centralizado la naturaleza y dirección específicas del proceso decisional. Para entender quién manda es necesario entender quién ha optado por una alternativa específica.

Resulta relativamente simple identificar al individuo que *manda* y comprender de sus objetivos, no obstante el análisis decisional no es tan sencillo, ya que interactúan, como se ha dicho, una pluralidad de actores con diferentes objetivos y recursos que se influyen mutuamente en el proceso decisional, éstos inclusive pueden llegar a actuar con gran capacidad de recursos para impedir que determinadas cuestiones sean tratadas en la agenda pública o impedir la capacidad de otro actor para elegir; en algunos casos inclusive las “no decisiones” provienen precisamente de la decisión de no decidir.

Tal sospecha sobre las razones reales de ciertas acciones, deja en entredicho si el método decisional es factible o no para el análisis de la política, sin embargo, sigue siendo un método útil para analizar las razones sobre alguna decisión, ya sea realizar alguna acción o no y para analizar la influencia de determinados actores sobre las preferencias de los individuos.

Al respecto, es pertinente señalar que la noción de poder político recae en la capacidad de influencia de un actor sobre otros actores o individuos. Dicha relación contribuye en gran medida a fundamentar la legitimidad de gobierno.

Datos y métodos.

La relevancia y pertinencia del estudio decisional reside en que se trata de un proceso en el cual se dispone de acciones (o no acciones) para la solución de los problemas sociales, es decir, se toman decisiones respecto a los problemas que tiene que ver directamente con la vida de los ciudadanos. Como antecedente al proceso de implementación, el proceso decisional, en nuestro caso de la evaluación docente, se caracteriza por la participación interrelacionada de diferentes actores, con estrategias, intereses, competencias, recursos y capacidades de negociación y concertación distintos, en un contexto con particularidades institucionales (de carácter descentralizado) que pueden dar cuenta del objetivo y alcance la política educativa.

Para abordar el tema habremos de explicar que se entiende por decisión y como éstas se realizan en el terreno de las políticas (como policy), es decir bajo el análisis de su complejidad y elementos que denotan su incertidumbre, así como el método con el que se toman las decisiones, en especial el referido por las autoridades educativas como incremental.

La complejidad de las decisiones no pueden ser analizadas sin la identificación apropiada de los actores involucrados en el proceso decisional. Cada uno de ellos cuenta con objetivos e intereses específicos, formas de decisión, recursos y roles o papeles determinados que hacen complejo el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, habré que contextualizar dicha complejidad en el terreno de los resultados observables con el objetivo de advertir el contenido de las decisiones. Es importante en

esta etapa, el identificar y resaltar aquellos efectos producto de las decisiones de aquellas acciones realizadas en el terreno de la aplicación. Recordemos que las decisiones son el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. Será necesario advertir los diversos factores que en el terreno de las decisiones han influenciado en el cumplimiento de los objetivos originales de la evaluación del desempeño docente.

Enfoque metodológico.

Este análisis utiliza un enfoque metodológico cualitativo, apoyado con el uso de mapas conceptuales que permitan dar cuenta de la relación inter e intraorganizacional de los diversos actores asociados a la evaluación del desempeño docente, así como de las causas y lógicas de su participación, es decir analizando los objetivos que persigue cada actor, la forma en la que actúa, los recursos con que dispone y el rol que desempeñan respecto a los demás actores involucrados.

Una vez caracterizados los distintos actores, se revisará el contenido de sus declaraciones y acciones con el análisis de sus comunicados formales e informales para llenar los vacíos de información en la documentación disponible.

Se espera que el contenido de las decisiones sea identificado en los rasgos característicos del marco normativo y de las diferentes adecuaciones para la implementación de la evaluación de desempeño docente. Debido a la disposición de información, no es posible aún determinar la calidad técnica de las evaluaciones (se considera el supuesto fundamental de que los instrumentos son válidos), no obstante, se analizan los factores que dan cuenta de la necesidad de realizar cambios técnicos, acaso en la esfera de las decisiones políticas y cambios generados propiamente en el desarrollo político (de *politics*) de las relaciones entre los diversos agentes involucrados.

El método de recolección de datos y variables se realizará teniendo en cuenta los registros y documentos. Cuando se considere necesario, los análisis serán complementados con revisiones periodísticas y de literatura relacionada.

Los datos sobre los resultados de la evaluación docente provienen de los diversos instrumentos de evaluación realizados entre 2015 y 2016, de los documentos normativos y leyes educativas, así como de los lineamientos técnicos y operativos emitidos por las autoridades educativas y de evaluación, así como también del informe sobre la Evaluación de Desempeño de Docentes, Directivos y Supervisores en Educación Básica y Media Superior de México a cargo de la UNESCO con el fin de recabar información sobre los problemas detectados en la evaluación docentes pertinente a los procesos decisionales.

Capítulo 1. El proceso decisional de la política.

En este capítulo se expone la construcción analítica de la investigación, es decir, el marco teórico del proceso decisional, partiendo de lo que se debemos de entender por decisiones y cuáles son las características de aquellas decisiones de política pública. Dicha descripción refiere a diferentes modelos y escenarios para la toma de decisiones, de distinta complejidad e incertidumbre, así como de distintos componentes y actores que convergen finalmente en el contenido de las decisiones, es decir, de las directrices de política pública.

Decisiones de política

El concepto de decisión está íntimamente ligado con el acto de resolución que se toma sobre algún aspecto o situación indeseable. A esta acción subyace el propósito de hacer algo, quizá de forma racional o mediante la reflexión y elección de diversos escenarios; a veces de forma consciente y más a menudo de forma inconsciente, no obstante, bajo la premisa de un propósito y una elección, es decir, mediante la voluntad de hacer algo a partir de la selección de diversas alternativas.

Cada día nos encontramos ante la necesidad de tomar decisiones. No así cuando no tenemos alternativa, es decir, sin opciones no es posible elegir y decidir por aquello que satisfaga nuestras preferencias. Sin embargo, explicar las decisiones no es tarea fácil, menos aun cuando se trata de una decisión pública en un contexto democrático, es decir, si con las decisiones que tomamos día con día de manera personal nos resulta complejo denotar su explicación, cuando interviene un amplio número de sujetos la mejor alternativa no siempre será las que fundamenten las decisiones, “todo depende del cristal con que se mire”. Dicho de otra forma, a cada decisión subyace una serie de motivos y preferencias que se desarrollan de manera dinámica y que cambian progresivamente. Sucede de manera personal y para cada uno de los actores que intervienen en el proceso

decisional. La mejor alternativa no es concepto objetivo; la mejor alternativa depende de los intereses y objetivos de cada actor, de cada individuo. La elección pública es por lo tanto un proceso donde participan diversos actores con diversas voluntades y alternativas para participar en un proceso de cambio. Estudiar una decisión significa estudiar los procesos decisionales, los mecanismos por los cuales se decide decidir, se desechan las posibles alternativas y se alcanza un resultado final, que puede ser también el de decidir no decidir, dejando las cosas exactamente tal y como están. (Dente & Subirats, 2014).

Identificar el proceso decisional que da origen a los cambios de política va más allá de un proceso caracterizado en alguna de las etapas del ciclo de las políticas, ni es simplemente el acto de decidir solucionar un problema. Aguilar (1997) refiere que la policía pública es un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo y crítica) y las acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación y acuerdos) independientes y elaboradas que preceden la toma de decisión del gobierno y que prosiguen de manera sistemática en el desarrollo de las políticas públicas. Por su parte Lasswell (1971) presenta una serie de etapas del proceso decisional basadas en el conocimiento, considerando una perspectiva científica comparada que permitiera la simplificación, la discriminación entre las variables posibles del fenómeno a estudiar y la necesidad de guiar al investigador en su búsqueda, sin embargo Parsons (1995) añade el concepto de “capacidades” para la intervención racional del gobierno para resolver los problemas públicos dejando entre dicho si el modelo decisional es óptimo en términos de su racionalidad.

Situación que Simon (1976) y Lindblom (1959) habrían anticipado con sus modelos de racionalidad limitada y modelo incrementalista respectivamente y donde coinciden en la intervención de los actores de la política y sus diversas propuestas en la toma de decisiones. Ello había de complementarse con el análisis de Sabatier (1999) sobre el proceso de las políticas respecto a la participación de grupos de diversos intereses, agencias gubernamentales, amplio número de instituciones y de niveles de gobierno que

resultaban en un extenso abanico de valores e intereses, todo ello presente desde el inicio de las políticas públicas y durante todo su desarrollo².

Para mejorar el nivel de calidad en la educación básica y media superior, el Estado ha establecido como una de sus estrategias principales trabajar en la profesionalización de la función docente mediante el establecimiento del sistema de Servicio Profesional Docente (SPD) el cual incluye nuevos mecanismos de acceso, promoción y permanencia; así como también de mecanismos de acompañamiento y formación para la mejora del desempeño profesional. Dicho proyecto no es sencillo, involucra innumerables tareas, de las cuales subyacen una serie de decisiones que progresivamente se han ido adaptando y modificando a causa del ordenamiento y participación del amplio número de intereses involucrados en el mismo. Se trata de una política pública que conlleva un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público, (Subirats, 2007).

Estudiar las decisiones que se han empleado en la reforma educativa significa estudiar los mecanismos mediante los cuales los diversos actores participan y deciden entre diversas alternativas para alcanzar el objetivo *final* de la reforma; también existe la posibilidad de que algunos actores decidan no decidir, dejando las cosas exactamente tal y como están, sin embargo, como ya se dijo, detrás de cada decisión convergen una serie de intereses y posiciones que modifican con mayor o menor fuerza las estrategias a implementar. Puede ser que al final esas decisiones resulten en cambios que no necesariamente hayan sido los esperados, o en su caso, que éstos no tengan ningún impacto en el logro de los objetivos de la evaluación docente.

² De acuerdo con Gloria del Castillo (2015), para conocer y comprender la complejidad del proceso de formulación de políticas públicas es necesario comprender no siempre es posible establecer relaciones causales entre y dentro de las etapas, por lo que no es posible establecer una hipótesis dentro y entre las etapas (Sabatier , 2007); segundo, la secuencia de etapas propuesta es a menudo inexacta (Nakamura, 1987) ya que en realidad el proceso de la formulación de políticas no es lineal; tercero, ofrece un orden regulador de tipo "top-down" sin llegar a una comprensión de las interacciones entre las etapas del ciclo; y cuarto, simplifica un proceso muy complejo y por lo tanto no hace visibles muchos otros objetos de estudio (formas de gobierno, reglas, actores, estructuras de gobierno, contextos).

Retomando a Aguilar (2010), las políticas públicas no son un acto de decisión como tal, sino que en ellas subyace todo un proceso. Se crea y construye, no conforme a una decisión “aislada”, sino bajo la óptica de varias disciplinas e intereses; con la participación de diversos actores sociales, y políticos; desde distintos ángulos de conocimiento que en su conjunto justifican las decisiones de implementación de políticas públicas:

“La política pública es un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica...) y acciones políticas (de movilización, persuasión, negociación, acuerdo) (...) interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo. En ese sentido la política pública no es o no sólo es el acto de decisión de la máxima autoridad pública, si no un proceso cuya estación central, sin duda, es 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”.

Por consiguiente, y recordando que una decisión conlleva un acto de voluntad, que puede concernir tanto a los fines como a los medios y que con toda probabilidad implicará la intervención de una pluralidad de sujetos, podemos definir como **decisiones de política (de *policy*) a los procesos de elección de varias alternativas de solución en relación un problema colectivo, y por tanto de transformación o de alteración de las formas mediante los cuales éste es afrontado** (Dente & Subirats, 2014).

En este sentido, los instrumentos comúnmente utilizados para dar efecto a dichas transformaciones son esencialmente de naturaleza regulativa, es decir, tendientes a determinar el comportamiento individual y colectivo a través de reglas y normas señaladas en las leyes y que condicionan también el desarrollo de diversas actividades a la emisión de autorizaciones o permisos por parte de las administraciones públicas. Es precisamente el fundamento punitivo de la evaluación del desempeño docente que abordaremos más adelante.

Los recursos y estrategias de cambio por lo regular son característicos a cada sujeto del

proceso decisonal. La participación de nuevos sujetos suele resultar en procesos decisonales complejos, característicos de Estados democráticos o en poliarquía. Contrario a ello, resulta menos complejo analizar los procesos decisonales de una monarquía, es decir, en un contexto tal donde las decisiones que se toman provienen de un mismo sujeto, cuyos intereses particulares denotan su voluntad y objetivos específicos; que cuenta con medios específicos que demuestran su capacidad de influencia y transformación. No obstante, las políticas públicas y el proceso decisonal resultan mucho más complejo. Éstas se desarrollan en sistemas políticos complejos donde los problemas, aun cuando resultan comunes, se atienden con distintos valores, intereses y principios, así como con distintas capacidades e instrumentos.

Sin embargo, aun cuando se tiene un consenso común sobre la problemática social, la falta de información puede llegar a complicar más el proceso decisonal. El nivel de incertidumbre es una característica distintiva de las políticas públicas. Dificilmente se anticipará si los resultados de las decisiones podrán o no resolver los problemas, esperando sin duda no agravarlos, es decir, si acaso las elecciones de las alternativas no generaran efectos negativos. El dilema es si las decisiones empleadas para fortalecer el desarrollo profesional docente podrán ser suficientes, o si éstas quedarán exentas de ocasionar externalidades negativas que afecten el desempeño escolar, las condiciones de empleo de la planta laboral docente o la estabilidad social y económica de alguna región.

Otro factor a considerar es la aceleración de las transformaciones que pueden llegar a alterar de forma exógena los problemas públicos para los cuales ya han sido decididas determinadas alternativas. Ello aumenta de manera directa la incertidumbre sobre las decisiones y sus efectos. Por ejemplo, para garantizar la idoneidad de los docentes en servicio, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) indica que la permanencia en el servicio será únicamente para aquellos docentes que hasta en tres intentos hayan logrado obtener un nivel de suficiencia. Sin embargo, problemas exógenos asociados con el diseño e implementación de las evaluaciones han provocado que los instrumentos de evaluación sean objeto de análisis en cuanto a su pertinencia y atención a la diversidad (contextualización). Es decir, la demanda social por contar con docentes aptos garantice una mejor calidad en la educación se ha transformado en

revisar si la forma en la que se evalúan sus funciones son pertinentes. Análisis que, de acuerdo con las autoridades, probablemente implique modificaciones en la normatividad y en los criterios técnicos establecidos originalmente.³

Lo anterior también puede estar estrechamente relacionado con el desarrollo del conocimiento como otro de los factores involucrados en la complejidad del proceso decisional. El análisis objetivo puede identificar correlaciones entre los instrumentos de evaluación del desempeño docente y sus efectos en la mejora del nivel de desempeño de los alumnos, considerando en sus resultados los posibles efectos de algún factor específico, como puede ser la falta contextualización de los instrumentos de evaluación. El conocimiento sobre el efecto que causan diversos factores exógenos y endógenos a los problemas públicos hace necesario intervenir con nuevas decisiones que reduzcan el nivel de incertidumbre de los resultados esperados.

Todo ello deriva a la búsqueda de decisiones apropiadas a distintos problemas y a la selección de alternativas lo más precisas y acordes a los resultados deseados, no obstante que existan problemas para los cuales las alternativas parezcan inexistentes.

Para cualquiera de los casos, la elección de alternativas está en función del conocimiento (o incertidumbre) sobre los efectos esperados en la solución de los problemas y de los diferentes actores involucrados en la solución del mismo; así como de sus capacidades y atribuciones. La incertidumbre y el conflicto entre los diversos actores involucrados en el proceso decisional puede esquematizarse de forma general de la siguiente manera:

³ Comunicado de prensa No. 39. Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social. Dirección General de Comunicación Social del INEE. 14 de julio de 2016.

Tabla 1. Elección de alternativas

		Objetivos y valores	
		Compartidos	No compartidos
Solución conocida	Estrategias racionales	Estrategias Negociables	
Solución no conocida	Estrategias experimentales	Estrategias inspirativas	

Fuente: Dente & Subirats, 2014

El nivel de incertidumbre sobre la capacidad para resolver un problema público y el nivel en que se comparten los objetivos y valores resulta en una combinación de estrategias de diferente grado de factibilidad. Ciertamente, el esquema anterior resulta un tanto simplista. Un ideal, tan ficticio como lo es la competencia perfecta para los economistas, permite identificar un punto de partida para el análisis decisional. El compartir que exista un problema a resolver es un primer paso fundamental, no sólo por lo que ello representa en la inclusión de la agenda pública, sino por el consenso participativo que se logra entre de los diversos actores involucrados, sin embargo, queda en evidencia la posibilidad de encontrarse en un escenario donde no existan objetivos comunes ni soluciones conocidas dejando entrever estrategias inspirativas esperanzadas en obtener resultados causales.

Por otra parte, la información y el nivel cognitivo asociado a la racionalidad debe considerar el contexto sociológico y económico en el cual se toman las decisiones (Parsons, 2007). Es decir, en todo proceso de racionalidad hay una determinada relación entre fines y medios y una previsión de los resultados por alcanzar. El vínculo entre estos elementos puede estar dada por una racionalidad puramente formal donde se estima el grado técnicamente posible de logro, o por una racionalidad material en la cual las decisiones se orientan por determinados postulados de valor.

El modelo decisional.

Existen muchos factores involucrados en el proceso decisional. Como vimos anteriormente, mucho depende del consenso, objetivos y valores entre los diversos actores involucrados, pero también en el conocimiento que existe sobre el problema y las alternativas para su solución. Para ello se plantea el uso de cuatro modelos decisionales con los que habremos de describir los elementos esenciales del proceso de toma de decisiones. Tal como sugiere Bruno Dente (2014), el valor descriptivo de dichos modelos puede ser empleado también como elementos prescriptivos para decisiones que habrán de ser tomadas en términos de maximizar la eficacia y eficiencia en la solución de problemas.

De acuerdo con Dente y Subirats (2014), los modelos decisionales pueden ejemplificarse de la siguiente manera:

Tabla 2. Modelos decisionales

Modelo decisional	Decisor	Condiciones cognitivas	Criterio decisional básico
Racional sinóptico	Unitario	Total certeza	Optimización
Racionalidad limitada	Unitario/coalición	Incertidumbre	Satisfacción
Incremental	Interdependencia parcial	Parcialidad	Mutuo acuerdo
Bote de basura	Variable	Ambigüedad	Azar

Fuente: Dente & Subirats, 2014

Cada uno de los modelos contiene elementos característicos importantes para la comprensión del contexto donde se genera el proceso decisional. De esta forma, cualquiera podría pensar que el modelo racional sinóptico es el mejor ya que cuenta con la óptima relación entre recursos (acciones) y resultados, no obstante característico de

modelos de gobiernos monárquico o dictatoriales.

Por otra parte, el modelo de racionalidad limitada se apega más a sistemas democráticos como el de México, donde el proceso decisional puede presentarse a manera de coalición entre los diversos actores, sin embargo, dada la falta de información y capacidades cognitivas, es altamente probable que los resultados del proceso decisorio permitan únicamente obtener la solución lo suficientemente buena.

El grado de interdependencia del modelo incremental da cuenta de que la mayoría de las decisiones corresponden a la capacidad de concertación y compromiso entre los diversos actores, regularmente en conflicto.

Finalmente el modelo del bote de basura (“garbage can”) que ha sido el resultado de problemas que de casualidad han encontrado solución, resultando en algunos casos la forma de hacer posible lo que parecía imposible.

Modelo Racional.

El modelo racional es sin duda el escenario deseado. Es la situación perfecta en la cual se toman las decisiones en condiciones de perfecta información y análisis; es el modelo a alcanzar. Se trata básicamente del marco de referencia para el procedimiento, es decir, para la selección de metas y medidas para la mejor consecución de los valores y objetivos (Simon, 1972). Muchas son las disciplinas que cuentan con modelos perfectos y que sirven para ejemplificar metas por alcanzar. Éstos consisten en acciones racionalmente fundadas y correctamente ejecutadas, es decir, con total eficacia y eficiencia.

Para el proceso decisional, quien toma las decisiones debe:

- Establecer prioridades de los propios valores y objetivos, es decir, encausar conceptualmente los principios por los cuales se debe tomar una decisión; en este caso, para la solución de problemas públicos.

- Conocer y hacer uso de los medios a su alcance para el logro de sus objetivos.
- Tener en cuenta los costos y consecuencias asociadas a la elección de las diversas alternativas.
- Decidir por aquella alternativa que en suma permita maximizar los beneficios buscados.

Se trata, en suma, de un modelo “ideal” de contraste ante diversos escenarios y procesos decisionales, donde el papel de la política (de politics) ocurre en un segundo plano, privilegiando el logro de los objetivos, no sólo por el logro como tal, sino, además, de la mejor forma posible. Se asume, por tanto, que los fines son determinados antes que los medios para lograrlos, es decir, el objetivo fin es buscado de manera independiente a los medios disponibles para lograrlo; los fines no se modifican, aun cuando no se cuente con los medios necesarios para lograrlos. Teniendo en cuenta un objetivo fin, las decisiones relacionadas a las mismas difícilmente serán contradictorias y las alternativas seleccionadas con frecuencia tenderán a solucionar la incertidumbre relacionada a las decisiones. Alternativas que serán seleccionadas por su eficacia y por su eficiencia en términos de beneficios, costos y recursos disponibles para su implementación.

El problema del modelo racional es precisamente la presencia y control de todas las condiciones que el modelo presupone; para empezar, contar con la información perfecta sobre los objetivos, sobre las alternativas y sobre los beneficios, consecuencias y costos de las decisiones por alguna de esas alternativas. Tal como lo refiere Parsons, (2007) no hay una sola explicación para la toma de decisiones, sin embargo, el objetivo del análisis de las políticas es contextualizar los enfoques y clarificar los valores y creencias características a cada modelo; en este sentido, el modelo racional contiene los elementos totalmente plausibles para la toma de decisiones, razón por la cual éste es empleado de manera prescriptiva como el modelo perfecto a seguir.

Modelo de racionalidad limitada.

A diferencia del modelo racional, el modelo de racionalidad limitada explica el proceso decisional en términos reales y no ideales. La racionalidad, como tal, puede ser descrita en varios niveles de acercamiento, cuyos pasos esenciales son: determinar el objetivo, ordenar las preferencias, seleccionar las alternativas y opciones de acción, determinar los medios de implementación y estimar sus consecuencias, así como evaluar los resultados, aprender y corregir (Aguilar, 1997). Diversos planteamientos describen la racionalidad limitada en la toma de decisiones; “acción racional en torno de fines” de Weber, “sinóptica omnicomprendiva” de Lindblom o la llamada racionalidad maximizadora del “hombre económico” de Simon, entre otros esquemas que abordan el proceso decisional desde la óptica racional limitada. De hecho, el nivel de racionalidad representa para Parsons una de las categorías con las cuales se puede describir las disciplinas disponibles para el análisis del proceso decisional⁴. Siguiendo la formulación de Herbert Simon (1989), la mayoría de las personas son parcialmente racionales en términos de que actúan diferentes variables en sus decisiones:

- El conocimiento incompleto y fragmentado.
- La limitación cognitiva asociada a la cantidad de temas relacionados con un problema.
- La capacidad de observación y comunicación.
- La capacidad de adaptación y modificación del comportamiento.
- El entorno organizacional que enmarca los procesos disponibles.

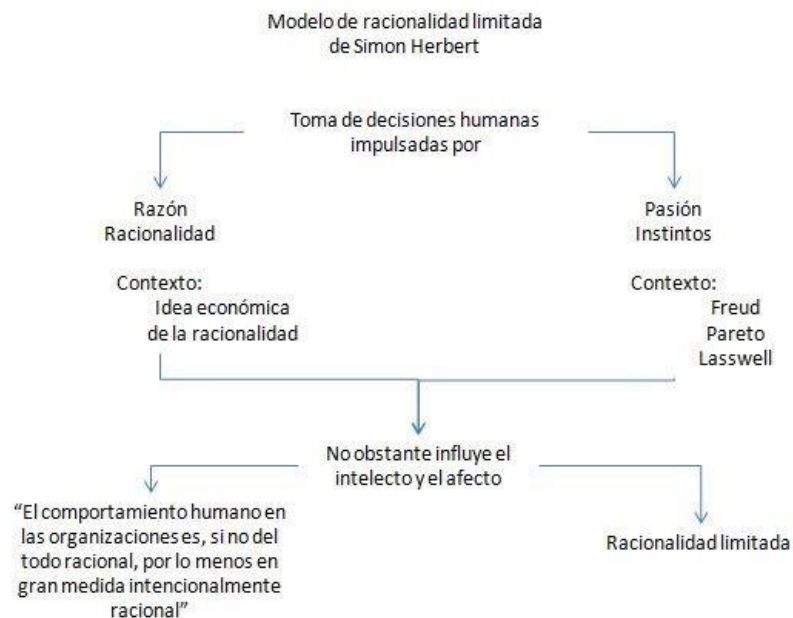
De este modo, el nivel de racionalidad podría describirse como la probabilidad de que el decisor se comporte coherentemente ante la carencia de alguna de las variables descritas

⁴ Para el análisis del proceso de toma de decisiones se han agrupado las distintas disciplinas (ciencia política, sociología, teoría organizacional, economía, psicología, administración) en cinco grandes categorías: poder, racionalidad, elección pública y sus alternativas, enfoque institucional, enfoque informativo y psicológico. Parsons, 2007. Pag. 276.

por Simon y para los objetivos por alcanzar, aun cuando inclusive éstos no estén del todo definidos.

A ello debe sumarse el hecho de que las decisiones no son tomadas de manera aislada, de forma privada, o bajo un modelo de gobierno monárquico que describiremos anteriormente, sino por el contrario, las decisiones se dan en contextos organizativos e institucionales complejos que suelen requerir la creación de coaliciones. Ante ello, el modelo de racionalidad limitada alude a que la decisión de un individuo converge con la de otros de manera que coinciden en coalición para la determinación de prioridades transitivas entre los individuos que la conforman, es decir, si la elección A es preferible a B, y está a su vez es preferible a C, entonces la elección A es preferible a C como aquella donde se maximiza (o es suficiente) para el conjunto de elecciones posibles. Se trata pues de la paradoja de Condorcet y del teorema de la imposibilidad de Arrow en donde se explica que es imposible obtener una función de bienestar única dadas las preferencias individuales en condiciones de democracia.

Ilustración 1. Modelo de racionalidad limitada



Fuente: Tomado y adaptado de Parsons. (2007)

Simon alude nuevamente a que el modelo ideal de las decisiones racionales suceden en el estudio de la economía de forma irreal (ver ilustración 1). En cambio, lo que en realidad ocurre en la toma de decisiones es la influencia de la condición humana⁵ y la interacción de la razón y la irracionalidad en la política, sin que ello demerite que casi todas las conductas humanas consisten en acciones orientadas a algún objetivo.

En este sentido, el decisor en el contexto del modelo racional limitado, busca las alternativas decisionales satisfactorias, o “suficientemente” buenas sobre la base de información y criterios con que dispone. Los aspectos relevantes en este modelo consisten pues en que la información como los aspectos decisionales son de carácter limitado; son precisamente considerados como suficientes para la maximización posible de la eficacia en la solución de los problemas públicos.

Modelo incremental

El modelo incremental, descrito principalmente Charles Lindblom (1959) como “la ciencia de salir del paso”, consiste en la implementación de las siguientes características, que dado el grado de certeza inherente del modelo, no necesariamente ocurre en todos los casos:

- Los valores, objetivos y el análisis empírico de la acción a desarrollar no pueden considerarse como autónomos, es decir, estos se van adaptando y contruyendo conforme el desarrollo de las acciones.
- Los fines y medios no pueden diferenciarse totalmente, por lo que el análisis de la adecuación de los medios a la consecución de los fines es a menudo inapropiada y limitada.
- La prueba de que una política pública es apropiada, y que está es así por la

⁵ Sobre la naturaleza humana en la política, Simon explica el interés de la patología limítrofe y no limítrofe de Laswell. Wallas por su parte desarrolla los efectos del instinto, la ignorancia y el comportamiento emocional, no obstante, “las personas usualmente tienen razones para actuar como lo hacen. Aún en la locura, casi siempre hay un método, como Freud trató de dejar en claro por todos los medios. Y, dejando la locura momentáneamente a un lado, casi todas las conductas humanas consisten en acciones orientadas a un objetivo”. Herbert Simon, 1982. Citado por Parsons, 2007, pp. 304.

implementación de los medios necesarios para que así lo sea, sugiere que los diferentes analistas están de acuerdo con su implementación, sin que necesariamente esto sea así, o que los fines cumplan con los objetivos compartidos.

- No se cuenta con un análisis claro sobre las consecuencias de cada una de las alternativas; en primer lugar por la carencia de un objetivo totalmente definido, carente de alternativas precisas que no son necesariamente consideradas en el análisis de las decisiones, es decir, la naturaleza del modelo incremental ocasiona que las decisiones surgan paulatinamente ante nuevos aspectos o problemas que no son necesariamente considerados o previstos. Ello limita la capacidad de análisis entre las alternativas posibles y los objetivos de política, característico de decisiones que adoptan medidas de corto plazo.
- Incluye una sucesión de comparaciones sobre los efectos obtenidos entre diferentes alternativas implementadas, lo que limita la adopción de un método teórico de análisis, es decir, conforme se desarrolla la política se sustentan sus formulaciones en los hechos o aspectos concretos o en experiencias pasadas.

Dichas características no demeritan el hecho de que se trate de un modelo de policy making, por el contrario el proceso decisional de las políticas bajo el esquema del modelo incremental es empleado como alternativa ante la inacción hacia los problemas públicos que requieren solución. El modelo considera de cierto la necesidad, y a veces la urgencia, de implementar acciones de política, acaso mediante una secuencia de pequeños cambios que puedan llegar a alterar una determinada situación más rápidamente que reformas que contemplan un andamiaje completo y elaborado que se dan con mucha menor frecuencia (Lindblom, 1979).

Mientras mayor se la definición de los objetivos o finalidades de las políticas, mayor podrá ser la definición de las alternativas y necesidades de cambio realizadas de manera incremental. Dicha relación se basa en el principio de adaptación a situaciones nuevas que aportan criterios claros para distinguir entre lo esencial y lo prescindible y establecen directrices para el desarrollo de una gran diversidad de enfoques. En cambio,

las políticas basadas en principios mal articulados o deficientemente entendidos tienden a volverse rígidas y a desalentar la experimentación por temor a que se descubran las ambigüedades que hicieron posible en consenso inicial (Majone, 1997).

Siguiendo con Majone, aún cuando existe una definición relativamente clara de los objetivos de política y existe una alternativa inicial que da curso a la implementación, suceden cambios de tipo incremental periféricos, es decir, adecuaciones que se van generando para adecuar o contrarrestar problemas a las acciones e iniciativas políticas. Se trata de la alusión a lo que explica Lindblom sobre ir construyendo “por las ramas” y no desde la raíz. El hecho de que la mayoría de los cambios ocurran en la periferia es una característica tan común en la elaboración de políticas bajo el enfoque incrementalista. La importancia de dichos cambios reside en la cercanía al núcleo (o a la raíz) de la propia acción de política pública; mientras más cercano se encuentre el cambio al núcleo, mayor será la resistencia al cambio, así como sus efectos hacia las políticas (Majone, 1997).

Dente y Subirats (2014) retoman a Lindblom en el sentido de cuestionar si el método incremental es producto de una total irracionalidad o bien si corresponde a una determinada característica no necesariamente negativa de los sistemas políticos contemporáneos, acaso por los propios límites cognitivos de los actores, el contexto político e institucional, la imposibilidad de formular previsiones sobre los efectos de las acciones y alternativas que en suma no siempre permiten aludir a modelos de racionalidad relativa. De ello surge la naturaleza incremental del modelo, en el sentido de que las decisiones emergen, por un lado, de la disposición de información para la formulación de alternativas y, no menos importante, de la interacción social de los diversos actores (con sus intereses) involucrados. De hecho, dicha interacción social trasciende no solamente en el hecho de determinar alguna alternativa de acción, sino que también considera las preferencias y recursos entre los diferentes actores como herramientas de análisis sobre las capacidades de influencia y de poder ante el veto u obstucción de las alternativas seleccionadas para su implementación. Ejercicio que sucede en la negociación para la implementación y su adecuación.

En un esfuerzo por presentar un análisis prescriptivo del modelo incremental, Lindblom

(1959) alude al concepto de “comparaciones limitadas sucesivas” en el cual se afirma que las personas y las instituciones tienen metas conflictivas, lo que las lleva a decidir entre las políticas que contienen varias mezclas en conflicto. La única prueba de haber hecho una buena elección es si las personas están de acuerdo con ella. Recordemos que las decisiones individuales se encuentran integradas con las decisiones de otro, es decir, la forma en la que los individuos toman decisiones necesariamente afecta la forma en la que esas decisiones se acoplan con las decisiones de los demás.

De ahí la naturaleza del modelo incremental el cual se caracteriza porque las decisiones sobre distintas alternativas no necesariamente serán las óptimas en términos de maximizar los beneficios; sino que simplemente se trata de aquellas alternativas donde ha sido posible el acuerdo entre la red de interacciones dentro de la cual la opción final se conforma y se justifica. En otras palabras, dicho consenso es la base de la legitimación de la autoridad en los sistemas políticos contemporáneos.

El modelo de “cubo de basura”

Se trata de un modelo poco metodológico en el cual todas las decisiones existentes corresponden a objetivos imprecisos e indefinidos. El resultado de ello se refleja también en la ambigüedad de alternativas precisas y de los actores involucrados, que por supuesto tienden a variar conforme se realizan acciones y se generan beneficios o afectaciones directas y/o externalidades, todas ellas de tipo casual.

El modelo propuesto por James March y Johann Olsen en 1976 parte de la siguiente metáfora: “Pongamos que consideramos un proceso decisional en forma de cubo de basura, en el que los participantes van arrojando varios problemas y soluciones. La mezcla de basura en cada cubo depende parcialmente del tipo de residuo que está previsto que recoja, pero depende también del tipo de desechos que son producidos en ese momento, del tipo de cubos disponibles y de la frecuencia con que se recogen los desechos” (en Dente & Subirats, 2014, p. 96).

Las principales características del modelo son:

- Las preferencias de los actores no son exógenas. Éstas se formulan durante el proceso y depende de las que formulen los demás actores.
- Se caracteriza por procesos decisionales de largo tiempo ya que estos se van modificando de acuerdo a los sucesos de cambio que hacen que los propios actores modifiquen su comportamiento.
- No se distingue claramente un conjunto de acciones encaminadas a la solución del un problema como parte de la conceptualización del proceso de decisión. En este proceso conviven problemas que buscan soluciones y soluciones que buscan problemas y participantes que buscan por casualidad beneficios a sus intereses.
- La evaluación de los resultados puede ser observados después de un determinado período de tiempo, el cual dependerá de la coincidencia entre los problemas por resolver y la solución disponible, insisto, por casualidad.

De manera similar, la forma en que los problemas se incorporan a la agenda pública dista de un análisis previo sobre situaciones indeseadas o por problemas políticos detectados previamente. En su caso, como señala (kingdon, 2003), en muchas de las ocasiones su consideración en la agenda pública surge a partir del desarrollo de alternativas a problemas no necesariamente primordiales o relevantes. Es decir, las propuestas de solución pueden llegar a ser más atractivas a la opinión pública que el problema mismo⁶.

De forma prescriptiva, el modelo de bote de basura ha sido empleado como justificación ante situaciones que caracen de la suficiente información, para los cuales se requiere la implementación de acciones esperanzadas en producir efectos favorables y que por lo

⁶ Kingdon señala dos tipos de agendas: a) la gubernamental, que se caracteriza por los asuntos que dada su relevancia requieren de su “seria atención” toda vez que se trata de problemas para los cuales no se ha encontrado una solución y b) la agenda decisoria, que se constituye como una lista de asuntos que paulatinamente adquieren mayor relevancia toda vez que se presentan elementos característicos de los tres flujos de definición de problemas y que en ocasiones su incorporación a la agenda se impulsa por los llamados “empresarios de políticas” toda vez que las acciones que se derivan de las políticas públicas para la atención de determinadas circunstancias constituyen una “ventana de oportunidad” para sus intereses.

menos conlleve a establecer un escenario decisional manejable.

Los actores y sus recursos en el proceso decisional

Es necesario partir del hecho de que toda política pública se caracteriza por contener actores interesados e implicados (stakeholders) para su formulación, implementación y beneficios. Sin duda el principal motivo de intervención en el proceso decisional consiste precisamente en la búsqueda de beneficios para determinados actores, sin dejar de lado las consecuencias o posibles reacciones que ocasione una determinada política para ciertos actores, implicados de esta forma también en el proceso decisional.

Idealmente, el modelo democrático en la elaboración de políticas públicas no tiene en cuenta la participación del poder y su influencia en los distintos actores; tampoco la distribución desigual del conocimiento y los niveles de participación ciudadana, entre otros factores. No obstante, el proceso decisional de las políticas públicas adolece de un extraordinario potencial de persuasión y argumentación; de mecanismos de incentivos que hacen posible la participación dirigida de los actores, así como de lineamientos normativos que permiten acotar las diferencias.

De esta forma, el análisis del proceso decisional resulta complejo ya que no se trata de decisiones al nivel de un simple individuo, sino por el contrario a un actor compuesto entre sí por varios sujetos y que interactúa con otros actores. Ante ello cabe aclarar que en la mayoría de las situaciones los individuos que participan bajo la figura de un actor colectivo, actúan y adoptan comportamientos característicos del conjunto de individuos que participan como actores colectivos, comunmente hacia el logro del objetivo común, aunque no necesariamente sea así en todos los casos.

La definición de actores colectivos no es sencilla tampoco. No se trata de un conjunto de individuos que por el simple hecho de laborar en una misma institución puedan ser caracterizados como actores colectivos. Los actores colectivos deben contener principalmente un interés colectivo, con reglas formales o informales que permitan la colectividad de sus acciones y sobre todo que exista un determinado grado de identidad

compartida, producto de las preferencias y valores de los individuos que la integran y que de forma colectiva participan en la toma de decisiones. En este punto es necesario aclarar que las preferencias compartidas son producto de los intereses percibibles, más no así de los intereses reales que generalmente son difíciles de encontrar.

La definición de los intereses reales de los actores colectivos se complica aún más en el terreno de la hechura de políticas públicas (policy making). La lógica de acción de los actores u objetivos generales es comúnmente sinónimo de sus preferencias definidas por su visión del mundo y que delimitan su misión, por tanto, sus objetivos específicos habrán de planetarse a partir de su visión y misión. En ocasiones existe coincidencia entre los objetivos de los actores y los problemas por resolver (objetivos de contenido), sin embargo, en el terreno de la interacción política del proceso decisional, el objetivo de contenido llega a desvirtuarse por la búsqueda del reparto de la autoridad y de poder político y de las consecuencias sobre el uso de los recursos y de posición política respecto a los demás participantes. Lo anterior es conocido como objetivos de proceso (Dente & Subirats, 2014).

El propósito de intervención de los actores permite identificar la racionalidad y lógica de acción en distintas categorías: actores políticos, actores burocráticos, expertos y actores con intereses especiales y generales.

Los actores políticos son sujetos que basan sus pretensiones interviniendo en los procesos decisionales bajo la premisa de representatividad ciudadana. Su capacidad principal reside precisamente en el grado de representatividad el cual respalda el consenso popular de sus decisiones. En ocasiones buscará aliados que le permitan aumentar su nivel de representatividad, sin embargo depende en gran manera de la percepción social de su desempeño.

Por su parte, los actores burocráticos basan su nivel de participación conforme a las reglas legales o procedimientos de adopción de las decisiones. Dichas reglas señalan y delimitan sus responsabilidades y compenecias, limitan y dan formalidad a su intervención. Se trata de la legitimidad legal-racional de Max Weber (1919) cuyo ejemplo más significativo refiere al Estado como la única entidad que puede ejercer

legítimamente la autoridad sobre la violencia en un determinado territorio, es decir, el monopolio del uso de la fuerza frente a los demás actores públicos y ciudadanos en general. No obstante, el actor burocrático realiza una interpretación del marco normativo buscando la forma de ampliar su nivel de participación o deslinde de responsabilidades. De manera opuesta, mientras mayor sea la precisión del marco normativo, menor será el espacio de negociación y acuerdo con los demás actores del proceso decisional.

Los expertos, por otra parte, basan su lógica de participación en el conocimiento sobre un problema público, comunmente mediante la aportación de alternativas para resolverlo. Como veremos adelante, su principal recurso es el cognitivo y con él propone lógicas de acción basadas en el método científico, al cual se atribuye la alternativa con mayor grado de racionalidad. Ello no significa que no exista discrepancia con otros expertos; de hecho es común observar desacuerdos cuando existe un análisis de algún problema bajo la mirada de dos teorías distintas.

Los actores que responden a intereses especiales son aquellos sujetos que intervienen en la decisión de alternativas que inciden directamente sobre sus intereses, ya sea de manera favorable o dada la pérdida de sus beneficios; es decir, se caracterizan por tratar de participar bajo la premisa de una lógica utilitaria (maximizando sus beneficios con el menos costo). En el ejercicio de sus competencias defiende los intereses de los ciudadanos y de los grupos sociales ante las fallas en la consideración de intereses legítimos en la toma de decisiones, es decir, tienen derecho a participar en la elección de alternativas que mejor del favorezca. Uno de los principales representantes de este tipo de actores lo conforman los sindicatos y organizaciones representativas de determinadas profesiones.

Por su parte, los actores que representan intereses generales son aquellos que participan en el procesos decisional como representantes de sujetos o intereses que no pueden defenderse por si solos, es decir, asumen la vigilancia de ciertos intereses que requieren ser atendidos de manera pública bajo la prmisa ética respecto a lo que es correcto hacer. Tal es el caso de las fundaciones, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que protegen valores comunmente desatendidos y de bajo interés por los actores políticos con quienes comparten el uso de recursos políticos y de comunicación de sus

acciones como las principales herramientas de influencia y percepción en la opinión pública.

Cabe la pena señalar que aún cuando se encuentran diversos actores en la misma categoría, esto significa necesariamente que actúen bajo la misma lógica; es decir, un claro ejemplo son los partidos políticos contenidos en la categoría de actores por definición políticos que participan en el proceso decisional con diferentes valores y principios. A ello debe sumarse actores que participan en la misma categoría, pero en distintos ordenes de gobierno, como lo es por ejemplo la Secretaría de Educación Pública a nivel Federal y su relación con los institutos descentralizados de educación pública estatales. De esta forma, la dimensión, entendida como el ámbito de acción local o global, puede contener distintos puntos de vista que hacen aún más complejo el proceso decisional.

Otro aspecto que caracteriza la participación de los diversos actores se refiere a su rol o papel de actuación en el proceso decisional. Con frecuencia podemos observar participaciones poco regulares en la búsqueda de objetivos o intereses que representan, ya sea por la capacidad de recursos con que cuentan o por el papel que desempeñan en diferentes cuestiones. Dente y Subirats (2014) proponen la siguiente caracterización: el rol de promotor, el de director, el de opositor, el de aliado, el de mediador, el gatekeeper y el de filtro.

El promotor o iniciador caracteriza a los actores que dan pauta al planteamiento del problema, comunmente mediante recursos políticos que promueven la necesidad de intervención del Estado mediante una política pública, es decir con objetivos de contenido enfocados en la solución de problemas. Ello no quiere decir necesariamente que los planteamientos de problemas se encuentren libres de objetivos particulares, sin embargo éstos difícilmente conseguirán consenso en la agenda pública. Tampoco con ello pretendo afirmar que los problemas sociales sean sencillos de promover. En ocasiones es necesario que el promotor cuente con la determinación casi obstinada para la promoción de su causa, “get obsessed and stay obsessed” (Irving, 1981, p. 121). Sin embargo, la obsesión por generar cambios también puede ser un factor que interfiera con el éxito de una iniciativa bajo la consideración de que los objetivos de contenido (problemas – soluciones) no necesariamente ocurren de manera racional, sino en

contextos políticamente factibles o en escenarios realizables, que como hemos revisado, se caracterizan en modelos decisionales limitados. En este sentido, es preferible contar con el conocimiento y el debido análisis técnico, al cual se refiere Lasswell refiere como la hechura de las políticas basadas en la evidencia, siendo el conocimiento la principal herramienta para su impulso.

Por otra parte, el papel del director del proceso decisional tiene la función “gerencial” del proceso, es decir, es el encargado de encausar la solución de las dificultades que se presenten, no sólo en la etapa decisional, sino también durante el desarrollo de las políticas para el logro de su metas. Su participación resulta valiosa para la solución de conflictos generados a partir de las transformaciones generados en el proceso decisional y en las políticas resultantes. El mayor obstaculo es aquel que refiere al bajo nivel de interés de aquellos actores cuya contribución y participación en el proceso son esenciales (Dente & Subirats, 2014). En este sentido, es importante señalar el riesgo que conlleva las estrategias y acciones para la solución de conflictos respecto a los objetivos de contenido de las iniciativas, es decir, cabe la posibilidad de que existan acuerdos y adaptaciones que ofrezcan una buena relación con los diversos actores (considerando la paradoja de Arrow), sin que ello beneficie el logro de los objetivos de contenido planteados originalmente. Basta con comprobar si el proceso que se está reconstruyendo es consistente entre los instrumentos y los recursos invertidos y los objetivos declarados, característico del modelo incrementalista y de la tesis de Lindblom sobre la congruencia entre los fines y los medios.

El rol del opositor se refiere a aquel actor individual o colectivo que dificulta la introducción de alternativas e innovación de políticas y transformaciones. Los actos de oposición comunmente correspondan a intereses especiales, como la pérdida de beneficios que presentan gracias a externalidades negativas y transformaciones generadas a partir de la decisión e implementación alternativas para la solución de determinados problemas. Su capacidad de incidencia en las decisiones esta relacionada con su capacidad de recursos.

De caso contrario se encuentra el papel de los aliados, los cuales actúan de forma congruente a los objetivos de contenido y las alternativas presentadas en el proceso

decisional, evidentemente apoyando a la instancia promotora y directiva de la política pública. No obstante, en un sistema democrático es común (y de alguna manera benefico) que no todos los participantes sean aliados o participen en coalición, lo que conllevaría a contar con una posición radical con un menor espacio de discusión e interacción, contexto de participación del papel del mediador.

El mediador es por tanto el actor cuyo objetivo está enfocado en favorecer el dialogo y acuerdo entre los actores participantes. Su eficacia reside simplemente en mediar el conflicto de intereses y convenir pactos. A diferencia del director, cuya tarea reside en solucionar los conflictos, el mediador simplemente participa ofreciendo las condiciones de discusión e interacción sin tomar parte respecto a los objetivos, preferencias y características de la solución que se discute.

Por el contrario, el llamado “gatekeeper” o actor de bloqueo es, como su nombre sugiere, aquel que de forma negativa ejerce su poder de veto ante decisiones que evidentemente no le proporcionan ningún beneficio. Su participación que alude un comportamiento similar a aquellos actores opositores, se diferencia precisamente por su capacidad de recursos, principalmente legales y la facilidad con que los implementa creando obstaculos e impedimientos ante cualquier tipo de acción.

Por último, los llamados filtros no son necesariamente actores del proceso decisional debido a que no buscan un objetivo propio relacionado con alguna alternativa, sino por el contrario representan objetivos e intereses ajenos. Es por ejemplo el caso de las notas editoriales de los medios de comunicación que permiten influir en la opinión pública sobre algún tema en específico, sin que este necesariamente le afecte o beneficie. En este sentido, su presencia en el tema decisional no infliere en la determinación de los resultados de un proceso de toma de decisiones, sin embargo contribuye al argumento de los actores promotores, especialmente cuando se emplean recursos para promover cambios en el rumbo de las políticas.

Tal como refiere Dente y Subirats (2014), “entender si un actor determinado actúa por sí mismo o es un filtro, si la amenaza de usar un poder de veto viene de quien tiene intereses contradictorios genuinos con relación al tema, o de un gatekeeper interesado en

mejorar su posición en el contexto decisional, si es oportuno aceptar o no la entrada de un nuevo sujeto a la coalición o si un determinado sujeto tiene las características de imparcialidad necesarias para desarrollar con éxito las funciones de mediador, son elementos todos ellos que pueden interferir con la posibilidad de alcanzar resultados significativos desde el punto de vista de la transformación de la política buscada”.

En términos de los recursos, resulta evidente que los actores busquen influir sobre los resultados del proceso de toma de decisiones. El objetivo de proceso es reflejo de los efectos que sus decisiones tienen sobre los demás participantes del proceso y la magnitud de los mismos dependerá de los recursos con que disponga. Este hecho constituye una nueva separación entre los objetivos de contenido y la solución de problemas, debido a que no necesariamente quien cuenta con los mayores recursos para impulsar sus iniciativas sea aquel actor que promueva las soluciones necesarias o suficientes para un determinado problema.

Entender de qué manera los actores son capaces de intervenir con acciones que solucionen los problemas planteados es cualidad del intercambio político. Dicho concepto fue adoptado por James Coleman (citado en Dente & Subirats, 2014, p. 130) afirmando que los diversos actores participan en el proceso decisional de manera intencionada en búsqueda de una meta, y para alcanzarla utilizan recursos, que define como todas las cosas sobre las que el actor tiene control. Uno de los principales ejemplos trata del uso de normas o leyes, que desde esta perspectiva propone que para determinados casos los actores consienten cierto control de su propia conducta a cambio de ejercer cierto control sobre la conducta del resto de los actores, por ejemplo las normas relacionadas con el manejo y rendición de cuentas para los distintos niveles y organismos de gobierno.

Existe una diversidad de recursos empleados en la política pública, algunos de ellos complejos de distinguir ya que en algunos casos dependen del análisis del comportamiento de un determinado actor dado el comportamiento de otro con mayor influencia política, sin embargo los recursos comúnmente usados en las políticas públicas se refieren a los recursos políticos, los recursos económicos, los recursos legales y los recursos cognitivos.

Recursos políticos

Estos pueden ser medidos de acuerdo con la cantidad de consenso que un actor es capaz de movilizar. Dicho consenso puede lograrse en relación a la población en su conjunto, o al un grupo social determinado involucrado en las diversas políticas públicas; comprobado, por ejemplo, mediante el número de votos alcanzado en una elección dada la implementación de campañas de información y comunicación. Recordemos que la posibilidad de ejercer una transformación y las modalidades de tratamiento de un problema colectivo depende precisamente de la existencia de un acuerdo entre los actores implicados en el proceso. En los regímenes democráticos, el consenso respecto a los representantes electos constituye la base de los poderes legales que les son atribuidos y explica el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en relación con las instituciones político-administrativas (Dente & Subirats, 2014). Influye también el carisma y prestigio personal del actor de política, la identificación ideológica, la percepción de la conveniencia de las opciones propuestas, la costumbre, entre otras.

Quizá uno de los principales elementos que contrarrestan los recursos políticos lo constituya la percepción social sobre los escasos resultados o beneficios de una política pública, que a su vez disminuya el nivel de aceptación de un determinado actor. Otro factor importante lo puede constituir un escándalo de corrupción.

Recursos económicos

Se refiere simplemente a la capacidad de determinados actores para movilizar dinero o algún otro tipo de riqueza con el objetivo de influenciar o modificar el comportamiento de los otros actores. Al igual que los recursos políticos, lo que a final de cuentas determina la capacidad de influencia se debe principalmente a lo que significan esos recursos para quien los va a recibir. El ejemplo más simple es el de una autoridad pública que promete una transferencia de recursos a otro ente a cambio del consenso en una elección no necesariamente grata para este último (Dente & Subirats, 2014).

Otro ejemplo puede ser el establecimiento de incentivos o sanciones económicas que modifican el comportamiento de los diversos actores para la adopción de acciones de política pública. Por ejemplo, los programas de incentivos económicos para la actividad docente, para los cuales los maestros deben someterse a evaluaciones para su promoción y desempeño, o las sanciones impuestas ante la negativa a determinadas iniciativas, como lo son las multas referentes a los períodos y lineamientos de la verificación ambiental.

No obstante, el principal obstáculo para el uso de este tipo de recursos lo constituye evidentemente su característica inherente, es decir, los recursos económicos siempre serán escasos.

Recursos legales

De la par a los recursos económicos se pueden señalar a aquellos recursos que son de índole legal. Las potestades o posiciones de ventaja, que las normas jurídicas y los pronunciamientos de las autoridades legislativas otorgan a algunos sujetos o instancias, constituyen un recurso de gran importancia para la modificación del comportamiento de los diversos actores.

La determinación por ley sobre las competencias de determinados actores para la realización de ciertas tareas, las normas que prohíben o sancionan determinadas acciones, los derechos de los individuos y su capacidad de impugnación, así como la existencia de procedimientos formales para determinados procedimientos, constituyen los principales ejemplos sobre el uso de los recursos legales.

Uno de los principales medios para conseguir las metas de política pública lo constituye el establecimiento de normas. Éstas a su vez que justifican la consideración de ciertas condiciones como problemas públicos, que eventualmente llegan a adquirir un lugar imperante en la agenda pública (Majone, 1997).

En ocasiones, el uso de recursos legales está precedido por el uso de recursos políticos, tal como las iniciativas de reforma en algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fueron necesarias para el impulso de las llamadas

reformas estructurales, de las cuales emanan leyes y normas que modifican el comportamiento de los actores e individuos en general.

No obstante, el alcance de los recursos de carácter legal y normativo depende del derecho, entendido este como el principio según el cual las leyes son interpretadas. La diferencia reside en pensar que lo que la ley establece es la descripción de cómo deben funcionar los procesos decisionales. En cambio, el uso del derecho es la capacidad de los actores para emplear los recursos legales que tengan a su disposición, en un contexto que va del deber ser (como ley) a lo que se puede lograr (como derecho). A ello se debe tomar en cuenta que forzar las decisiones mediante el uso estricto de poderes legales puede resultar una pésima estrategia donde se arriesga a generar cooperación parcial o recuente (Dente & Subirats, 2014).

Dentro del modelo incremental, las leyes pueden producirse, implementarse o modificarse durante el proceso de formulación de las políticas públicas. Ello puede dar paso a modificar las normas para cambiar los resultados de la interacción de los diversos actores.

Recursos cognitivos

Se refiere a cualquier dato, información, teoría, modelo o argumento que un actor es capaz de movilizar. En este sentido, el conocimiento se reconoce como un bien necesario e indispensable para la toma de decisiones apropiadas. Recordemos que el modelo racional limitado precisamente alude a la falta de información como uno de los factores fundamentales para optimizar las decisiones.

Es el fundamento también de los modelos de análisis *bottom-up* (desde abajo) que consiste en recopilar información o conocimientos locales con el mayor detalle posible, justo desde donde afectan directamente los problemas. Los datos y la información permiten obtener estadísticas confiables acerca de las características de una población o territorio, así como las tasas de satisfacción de los beneficiarios de una política o de los usuarios de un servicio. Datos que resultan relevantes en el proceso de toma de

decisiones.

Los recursos cognitivos son empleados para resolver problemas técnicos, no partidistas y ofrecen a los diversos actores las opciones disponibles, así como la evaluación de las consecuencias por medio de modelos matemáticos u otras técnicas objetivas de análisis (Majone, 1997), es decir, los recursos cognitivos idealmente ofrecen información para determinar el medio más adecuado para el logro de las metas propuestas; por tanto, requieren una distinción clara entre el análisis de política y la deliberación de índole político. A esta relación, alude Majone, es probable que el analista de políticas sea un productor de argumentos de las políticas, es decir, que emplea argumentos cognitivos para dar paso a la decisión de determinadas alternativas, acaso las más favorables para la solución de los problemas⁷. Hace de sus recursos la justificación y explicación de los juicios de valor inherentes a los temas de política pública con la ventaja de poder conocer las preferencias actuales y futuras, así como las consecuencias de todas las opciones posibles. Una de las principales ventajas consiste en que el modelo de análisis técnico rara vez es puesto a prueba para verificar su veracidad, situación que debilitaría la credibilidad del análisis como solución del problema. Ésta es la razón por la que los actores del proceso decisional intentan aumentar su influencia a través de la colección y/o la producción de datos, que no acostumbran a querer compartir y que ponen a disposición de los otros actores sólo tras duras negociaciones (Dente & Subirats, 2014).

Sin embargo, los recursos cognitivos, aún cuando logran demostrar la dificultad para el logro de las metas de política pública, pueden resultar irrelevantes si la cuestión por decidir ha sido objeto de una larga negociación política y se argumenta hacia los demás actores como la única alternativa posible. Se trata de la limitación cognitiva de los decisores señalada en el modelo de racionalidad limitada.

Por último, para realizar un análisis próximo del proceso decisional es preciso señalar la estructura “network analysis” donde ocurre la lógica de interacción entre los diversos

⁷ Un ejemplo reciente del uso de los recursos cognitivos reciente es el observado en el Modelo de Condiciones Socioeconómicas (MSC) 2015 sobre la medición de la pobreza en México que según los expertos incluye cambios que dificultan la comparabilidad histórica de los datos y su confiabilidad de uso futuro. De acuerdo con Julio Boltvinik, experto en medición de la pobreza, el objetivo de dicha medición fue dar la apariencia de que el combate a la pobreza es eficiente. Fuente: La Jornada, 3 de junio de 2016.

actores, es decir de la dispersión o cercanía con la que ocurren los efectos del uso de los distintos recursos, la cantidad de actores involucrados y la importancia de su papel o rol en el proceso decisional.

Como hemos señalado, el amplio número de actores y la relación que se establece entre ellos, así como sus determinados elementos contextuales e inclusive el amplio abanico de intereses (Sabatier; 1999) hacen de la organización un elemento básico para dar cuenta sobre la situaciones y causas heterogéneas de los diversos actores y como estas relaciones inter e intraorganizacionales influyen en el logro de los objetivos. Así pues, es necesario hacer una consideración importante a que en el proceso de las políticas públicas fluyen todo tipo de problemas y soluciones, con diversos objetivos, procedimientos, mecanismos de implementación e inclusive prioridades, toda vez que cada uno de los actores u organizaciones involucradas busca, en un primer momento, cumplir con sus objetivos y metas individuales para después interactuar con otros actores lo que en conjunto constituyen las acciones que se implementan bajo un determinado esquema de política pública.

La vinculación entre individuos, grupos y organizaciones se da de manera constante en el diseño, determinación de problemas (constantes y cambiantes) y la definición de alternativas, no obstante, “las decisiones no son necesariamente el resultado de soluciones puestas en marcha dado un problema previamente identificado” (Cohen & March, 1972). A los problemas y decisiones subyacen elementos contextuales de organización, negociación, estructuras de gobierno y de vínculos entre los distintos actores que intervienen en las políticas públicas.

Inclusive, el contexto en el cual se establece la toma de decisiones y la complejidad que existe en las relaciones de interdependencia entre organizaciones cobra gran relevancia, más aún si se trata de decisiones multidimensionales y multidisciplinarias que se establecen quizá en esquemas emergentes de creación de políticas públicas, por ejemplo el análisis de “corrientes múltiples” de Kingdom, (1984) donde el planteamiento de los problemas se establece en un primer momento entre quienes se encargan de hacer las políticas públicas y los ciudadanos, bajo la consideración de un ambiente político, cuyas

soluciones son planteadas también por expertos y especialistas esperando ser implementadas. Evidentemente, las relaciones de dependencia, los procesos y las reglas que se establecen entre los diversos actores son parte fundamental del estudio de la política pública, su organización (Arellano, 2000) y de las diferentes estructuras de gobierno.

A manera de síntesis, el análisis del proceso decisional debe tomar considerar varios elementos para el estudio de las acciones que se establecen ante un problema público. Desde el enfoque organizacional son producto de la información e interacción de los actores de la política pública en función de determinados patrones, percepciones diferenciadas de la problemática, cuestiones particulares y coordinación bajo el esquema de que el poder y las estrategias de acción se encuentran fraccionadas en diversas organizaciones con sus distintos alcances y responsabilidades. Este método de análisis se plantea como alternativa para conocer el grado de cooperación (o conflicto), las acciones de cada actor y su contribución para el logro de un objetivo general y/o las redes de políticas públicas establecidas para el logro de un objetivo común (tan complejo como la mejora en el nivel de calidad de la educación) y el análisis del impacto resultante.

Capítulo 2. Decisiones en evaluación educativa

Este capítulo tiene como objetivo exponer los antecedentes de la política y del sistema de evaluación docente, así como la descripción del tipo de actores (categorías), roles de participación e instrumentos de intercambio político que ocurren en el presente proceso decisional de la evaluación docente. Se pretende denotar también el cambio de paradigma que los ejercicios de evaluación educativa y sus resultados han proporcionado para caracterizar nuevas necesidades y estrategias de intervención en el concepto de mejora educativa, en específico respecto al tema de la calidad de los servicios educativos que ofrece el Estado.

La política educativa en México se ha caracterizado por su diseño bajo esquemas decisionales de relativa coherencia ante la falta de información, dejando resultados relativamente satisfactorios. La implementación de la evaluación educativa dio cuenta del nivel de aprendizaje de los educandos lo que contribuyó a ofrecer nueva información para establecer nuevas líneas de análisis sobre las causas de los bajos niveles de calidad en los servicios educativos.

De esta forma, los modelos de análisis de la política trascendían no sólo de dar cuenta sobre la forma en la que intervenía el Estado, sino también hacia nuevas líneas de investigación sobre los factores que causaban condiciones insatisfactorias, así como a la generación de mejores definiciones sobre los problemas y las necesidades de intervención. Este esquema de análisis habría de considerar también la participación de diversos actores e intereses en las decisiones de política pública (Subirats, 2007). Siendo problemas del orden colectivo, su discusión y reconocimiento habría de suceder en la arena política caracterizada por el uso de recursos de diversos actores, con diferentes niveles de participación y con diversos valores que en conjunto habrían de negociar las alternativas para la formulación de las políticas públicas.

La primera gran tarea en materia de política educativa consistió en proporcionar educación básica para todos. La etapa reformista en México que comprendía los años

1920 a 1941 significó los primeros esfuerzos por establecer un sistema educativo nacional, a la par se desarrollaba el fortalecimiento de las organizaciones obreras y sindicales en un ambiente de estabilidad política logrado en gran medida gracias al crecimiento económico de la época.

El llamado *milagro mexicano* y el crecimiento de la industria replanteó las actividades económicas del país. La política económica intentó aprovechar este impulso mediante la implementación de estrategias destinadas a fortalecer el consumo interno reemplazando el consumo de productos importados. Este proteccionismo significó crecer sin desarrollo, es decir, la carencia de políticas de libre competencia actuó en detrimento de la innovación tecnológica de la industria. En este contexto también se registró una marcada distribución desigual del ingreso como producto de los beneficios fiscales que ofrecía el Estado a la inversión privada. La actividad agrícola quedó relegada y la descapitalización del campo significó una profunda crisis de autosuficiencia alimenticia y de desempleo en el sector.

El crecimiento demográfico, la migración hacia las grandes urbes, la distribución desigual de la riqueza, la carencia de empleo y las presiones inflacionarias, obligaron al Estado a actuar con austeridad y a su vez a atender las graves carencias sociales (Peña, 1979).

Los programas como “Educación para Todos” y el “Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados”, implementados en el marco normativo de la Ley Federal de Educación de 1973, buscaron ofrecer los servicios de educación básica para todos los mexicanos. Se contemplaba además ampliar cobertura educativa hacia los adultos con programas de alfabetización bajo el paradigma del vínculo entre la educación terminal y el sistema económico y laboral del país.

De esta forma, el crecimiento demográfico orientó al Estado a establecer políticas que daban como prioridad mejorar la cantidad de servicios educativos. El contexto de ello se debía a que entre 1950 y 1980, el crecimiento de la población y en particular de las

personas en edad escolar (entre 6 a 24 años) pasó de 11.7 millones a 33.2 millones (ver tabla 3).

Tabla 3. Crecimiento demográfico

	1950	1960	1970	1980	1990
Población total (a)	25,791,017	34,923,129	48,225,238	66,846,833	81,249,646
Incremento		35.41%	38.09%	38.61%	21.55%
Población de 6 a 24 años (b)	11,716,002	16,157,697	23,205,902	33,189,372	36,328,944
Incremento		37.91%	43.62%	43.02%	9.46%
Proporción (b/a)	45.43%	46.27%	48.12%	49.65%	44.71%

Fuente: Censos de Población y Vivienda

Tabla 4. Cobertura educativa

	1950	1960	1970	1980	1990
Población de 6 a 24 años	11,716,002	16,157,697	23,205,902	33,189,372	36,328,944
Matrícula	3,249,200	5,994,079	11,177,294	20,683,158	24,504,543
Cobertura	27.73%	37.10%	48.17%	62.32%	67.45%

Fuente: Censos de Población y Vivienda y Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional

De esta forma, los indicadores de impacto de los programas educativos disponibles estimaban únicamente el nivel de cobertura de los servicios educativos mediante el conteo de la matrícula, las escuelas y los profesores. Entre 1970 y 1980 la cobertura de los servicios educativos pasó del 48% 62%, (ver tabla 4). Los estimadores sobre la calidad de los servicios educativos se limitaban en ofrecer información de las estrategias de alfabetismo. La estimación de la eficiencia terminal se basaba en los indicadores de egreso académico.

Fue hasta 1977 bajo el esquema del “Plan Nacional de Educación” que se integró en sus objetivos, no sólo fortalecer el carácter democrático de acceso a la educación y su vínculo con el desarrollo humano y productivo del país, sino también la incorporación del concepto de *calidad de la educación* como una necesidad de mejora fundamental para ajustar la educación a los requerimientos de la economía y el empleo.

Las grandes reformas del Estado habrían de tomar como referencia el paradigma de la llamada *Nueva Gestión Pública (NGP)*, cuyo modelo fomentaba la eficiencia y eficacia

de la administración pública en la prestación de servicios; de esta forma, los servicios educativos en México no fueron la excepción (Del Castillo y Azuma, 2009).

El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte comprendido entre 1984-1989, tenía como propósito determinar el nivel de aprovechamiento escolar de los educandos mediante el “desarrollo de un modelo integral para mejorar sustancialmente los criterios y procedimientos para la evaluación en cada uno de los servicios educativos y del sistema en su conjunto”. Para ello la Secretaría de Educación Pública (SEP) llevó a cabo las primeras evaluaciones del tercer grado de preescolar, los seis grados de primaria y los tres de secundaria, así como el examen de ingreso a las escuelas normales de sostenimiento federal y el de concurso de oposición para los egresados de las escuelas normales, interesados en ocupar una plaza laboral. Este ejercicio significó el primer esfuerzo para elevar el nivel de estudios profesionales de los docentes, así como para contar con información sobre las condiciones de ingreso y el otorgamiento de plazas de trabajo docente priorizando los méritos académicos.

Sin embargo, pese al mandato señalado en el Programa, y al esfuerzo para realizar los ejercicios de evaluación, los resultados no impactaron en los responsables de la toma de decisiones en materia de política educativa (DGE-SEP, 2002), debido principalmente a la falta de lineamientos para la difusión de los resultados y la indiferencia que las autoridades educativas tenían sobre los ejercicios de evaluación, principalmente por la existencia de acuerdos políticos previos. De esta manera, los resultados fueron considerados como información confidencial. La propia Dirección General de Evaluación (DGE) de la SEP, años más tarde, argumentaría que “durante este período ganó terreno la idea de que los resultados no debían ser difundidos... éstos podrían ser utilizados en contra de los funcionarios de la Secretaría”. Dicha decisión habría de entorpecer las actividades relacionadas con la medición, pero sobre todo habría significado el desperdicio de información como un elemento de retroalimentación para los alumnos e investigadores del ámbito educativo.

Fue hasta 1989 cuando el gobierno federal señaló la necesidad de integrar un sistema de evaluación que -de conformidad con el marco legal expresado en el Artículo 12 de la Ley General de Educación-, permitiera contar con información sobre el desempeño de los maestros y los alumnos, de la gestión administrativa y del ejercicio presupuestal. El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 establecía la necesidad de incorporar los ejercicios de evaluación educativa como herramienta fundamental para el desarrollo del Sistema Educativo Nacional; no obstante, anticipaba que las acciones de evaluación existentes no respondían a un marco conceptual integral, el cual limitaba el alcance de la información en las proyectos de mejora.

Los resultados obtenidos en “*algunos*” instrumentos para la selección de maestros de nuevo ingreso eran relacionados como causales del nivel de aprendizaje de los alumnos, sin embargo, una vez más, estos carecían de uniformidad y generalidad para obtener estimaciones sólidas sobre el factor explicativo de sus resultados. Sobre la evaluación del proceso educativo, en específico sobre los componentes del proceso enseñanza-aprendizaje, el Programa señalaba también fallas en la medición de todos los servicios relacionados, así como la falta de una sistematización de la información que permitiera difundir de manera efectiva los resultados. En este sentido, la evaluación de la política educativa consistía en el análisis descriptivo de los resultados presupuestales de cada programa, reconociendo con ello la carencia de instrumentos destinados a medir el desempeño y la eficiencia más allá de la señalada en la administración educativa.

De esta manera, antes de 1990 prácticamente no existía evaluación a gran escala, ni tampoco instancias dedicadas a la evaluación educativa. De manera particular, cada profesor evaluaba a sus estudiantes y comunicaba sus calificaciones, sin que estos resultados pudieran incidir en la estimación sobre la situación del sistema educativo nacional. No había tampoco instituciones que ofrecieran información de manera externa, ni programas de incentivos para docentes o investigadores ligados a las evaluaciones. Se puede decir entonces, que la evaluación en México era prácticamente una página en blanco (Vidal, 2009).

Para contrarrestar estas carencias, la SEP creó el “Sistema Nacional de Evaluación Educativa” con el objetivo de contar con información esencial para la toma de decisiones en favor de la modernización educativa. Para ello, era necesario integrar los servicios de evaluación educativa del país y coordinar la participación de los actores involucrados en los ejercicios de evaluación. Se planteaba además, la necesidad de implementar una estrategia de evaluación continua para medir el aprovechamiento escolar y los factores relacionados con la organización escolar, el uso del material didáctico, la infraestructura escolar y el apoyo a la docencia.

La implementación de la estrategia de modernización y del componente de evaluación, dependía en gran medida en la sensibilización de los diversos actores involucrados en el tema educativo, tales como los alumnos, maestros y padres de familia, así como de las autoridades educativas estatales, para contribuir a determinar las necesidades de información acorde a sus responsabilidades en los procesos de evaluación. Otro aspecto importante, consistía en el diseño de instrumentos de evaluación pertinentes tanto para el nivel educativo a evaluar, así como en el uso de la metodología y procesos necesarios para medir y obtener información.

De esta forma, en 1992 se firmó el “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal”. Se trataba de una iniciativa promovida por el poder Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para establecer una estrategia de formación y actualización de docentes, dando paso a la creación del Sistema de Evaluación del Programa de Carrera Magisterial. Este programa postulaba la necesidad contar con una educación normal de calidad que coadyuvara a mejorar el nivel educativo. Esta “revaloración de la función magisterial” reconocía entonces la necesidad de implementar acciones que revirtieran el deterioro educativo, debido a la formación rápida de perfiles profesionales que debían atender la creciente demanda de los servicios educativos, dado el acelerado crecimiento demográfico del país⁸, además de mecanismos para mejorar el salario y la vivienda de

⁸ De acuerdo con el informe del Programa Nacional de Modernización, en 1921 se contaba con un registro de 11,000 maestros. Para 1988 esa cifra creció a cerca de 800,000 plazas laborales.

los docentes. En este sentido la capacidad de negociación y del uso de recursos por parte del SNTE fue fundamental en el proceso decisivo del programa.

La estrategia señalaba además que el sistema de evaluación sería un requisito indispensable para obtener información pertinente sobre la formación académica de los docentes. Ambiciosamente se esperaba que dicho instrumento habría de “resaltar el valor auténtico del alumnado de las escuelas normales”, es decir, como elementos fundamentales para el desarrollo de la cultura y el conocimiento.

Por su parte, los resultados de la evaluación de los alumnos serían considerados como el factor causal de la labor de sus docentes. Aunado a ello, se diseñaron instrumentos de evaluación del proceso educativo o de “Preparación Profesional” dirigidas a maestros, directivos de planteles, supervisores escolares y personal con labores técnico-pedagógicas, cuyo objetivo se centraba en medir los conocimientos y habilidades necesarias para desarrollar de manera adecuada la función profesional docente. (DGE-SEP, 2002).

Los resultados que debían difundirse sistemática y permanentemente tenían como objetivo sustentar las estrategias de transformación del sistema educativo, es decir, la información de los resultados de la evaluación habrían de considerarse en las decisiones de políticas en términos de: a) mejorar los contenidos educativos de los diferentes niveles educativos, b) mejorar el vínculo entre la educación y el avance científico y tecnológico, c) reconocer la pertinencia educativa regional, d) reforzar el uso de la infraestructura educativa y de los materiales didácticos y d) mejorar el desempeño de los docentes y su contribución en el logro de las metas educativas.

El diseño del modelo de evaluación, así como la aplicación de las pruebas se dejaba en manos de los maestros, quienes participarían en un programa de formación de conocimientos relacionados con aspectos teóricos y prácticos sobre los métodos y procedimientos de evaluación. Dicha formación les permitiría también analizar los resultados de las evaluaciones y determinar los recursos pedagógicos adecuados a sus alumnos.

A partir de ello, se realizaron evaluaciones en una muestra de escuelas mediante el uso de instrumentos como el “Estudio Integral de la Educación Prescolar, Primaria y Secundaria”, así como el “Instrumento de Diagnóstico para Alumnos de Nuevo Ingreso a Educación Secundaria”. Las escuelas normales establecieron a su vez exámenes para determinar el ingreso de sus futuros alumnos (DGE-SEP, 2002).

Para su implementación, fue fundamental el uso de recursos económicos a manera de incentivos salariales que motivara la participación voluntaria de los docentes. Dicha evaluación registró un nivel de cobertura en docentes de cerca del 70% (ver tabla 5).

Tabla 5. Docentes, alumnos, grupos y escuelas

Ciclo escolar	94-95	95-96	96-97	97-98	98-1999	99-00	00-01
Docentes evaluados	547347	565794	567762	583767	595909	552757	529842
Docentes totales (nivel básico)	696534	710988	727554	739122	753755	761036	772032
Cobertura	79%	80%	78%	79%	79%	73%	69%
Alumnos evaluados	4368033	5239351	5302561	5365550	4706646	5226751	4449379
Alumnos totales (nivel básico)	17806512	18076558	18198650	18245176	18358305	18485741	18575049
Cobertura	25%	29%	29%	29%	26%	28%	24%
Grupos	173741	212818	216177	213848	212189	189963	180022
Grupos totales (nivel básico)	749126	768090	782562	797954	809786	816964	825691
Cobertura	23%	28%	28%	27%	26%	23%	22%
Escuelas	49323	48694	49491	50994	48483	49003	50243
Escuelas totales (nivel básico)	106703	110470	112216	114929	117122	116825	118115
Cobertura	46%	44%	44%	44%	41%	42%	43%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Estadística Educativa y de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la SEP

A decir de las cifras, entre 1994 y 2001 cada maestro atendía en promedio a cerca de 25 alumnos, sin embargo, la proporción de maestros y alumnos evaluados era de 1 maestro por cada 9 alumnos (ver tabla 6), denotando un costo de implementación considerable (Santibañez, L; et al., 2007).

Tabla 6. Cobertura en evaluación

Ciclo escolar	94-95	95-96	96-97	97-98	98-1999	99-00	00-01
Docentes evaluados (a)	547347	565794	567762	583767	595909	552757	529842
Alumnos evaluados (b)	4368033	5239351	5302561	5365550	4706646	5226751	4449379
Proporción (b/a)	8	9	9	9	8	9	8

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Estadística Educativa y de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la SEP

Las reformas a los lineamientos de carrera magisterial realizados en mayo de 2011, optaron por dar continuidad a la idea de que la evaluación docente era producto de los resultados de logro académico de los alumnos, observado en el nivel de aprendizaje obtenido en las pruebas internacionales y nacionales. De acuerdo con el informe McKinsey (Barber & Mourshed, 2008), el principal impulsor de las variaciones en el aprendizaje escolar era atribuible a la calidad de los docentes.

Adicionalmente se agregó el componente de “Actividades curriculares” como criterio de evaluación. Se trataba de una valoración del trabajo colectivo de los maestros el cual contribuía en un 20% a la evaluación (ver tabla 7).

Tabla 7. Componentes de la evaluación docente

Componente	1998	2011
Preparación profesional	28%	5%
Formación continua	17%	20%
Antigüedad	10%	5%
Desempeño profesional	10%	
Aprovechamiento	20%	
Grado académico	15%	
Actividades curriculares		20%
Logro académico		50%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Estadística Educativa y de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la SEP

Los lineamientos del programa consideraba ahora un peso específico determinado para el componente de logro académico (50%), lo cual soportaba la hipótesis de que el desempeño docente era causal del nivel de logro de sus estudiantes, sin que este referente fuese necesariamente comprobado. Como lo señala Santizo (2014), el logro académico de los alumnos es parcial, porque tiene una orientación a resultados que, por su naturaleza, soslaya la cuestión de los procesos para lograr buenos resultados.

No obstante, el excesivo peso que se consideraba a los resultados del nivel de logro de los alumnos constituyó una de las principales críticas al modelos de evaluación de 2011. Se pretendía que los docentes contribuyeran significativamente en el aprendizaje de los alumnos, a su vez, el nivel de desempeño docente se obtenía dado el aprendizaje de los educandos. Es decir, nivel de aprendizaje de los alumnos representaban un peso relativo importante para la entrega de beneficios para los docentes, más que de la propia preparación profesional o el mérito de los mismos.

Otro problema fue la inexistencia de una evaluación independiente que evaluara los resultados del programa, así como de los criterios e instrumentos de evaluación, atribuyendo importantes carencias en términos de la solidez técnica de pruebas. El hecho de que los docentes fueran los responsables del diseño de los instrumentos de medición de cuyos resultados se obtendría un nivel de aprendizaje, producto de la formación de los propios docentes, que a su vez explicara el nivel de la calidad en la educación, significaba lo mismo que ser “juez y parte” del proceso de evaluación.

Otras fallas técnicas se atribuían a la carencia de manuales técnicos para la revisión de reactivos, y la ausencia de estrategias para la comunicación de los resultados de las pruebas a los propios docentes, escuelas, autoridades educativas estatales, investigadores y público en general.

De acuerdo con Meneses (1997), el diseño metodológico de la medición y su vínculo relacionado con la calidad resultaba totalmente deficiente. No era posible estimar el impacto directo de los incentivos ofrecidos por el programa sobre el aprovechamiento

escolar (Santibañez, L. *et al.*, 2007) y la carencia de planeación sistémica, originaba que las políticas educativas no pudieran obtener los efectos pedagógicos deseados⁹.

Como lo señalaba Bracho y Zorrilla (2015), el modelo de evaluación docente contaba con una organización y prácticas burocráticas no siempre favorables para la enseñanza y el aprendizaje.

Se reconocía entonces, la falta de información pertinente al sistema educativo nacional que pudiera contribuir en las decisiones de política educativa. Dicha ambigüedad contenía acciones, como mejoras en la infraestructura, en el equipamiento de las escuelas y en la provisión actualizada de los materiales didácticos, que teóricamente habrían de mejorar la calidad de los servicios educativos. El diseño de sistemas confiables de medición, sobre el nivel de desempeño académico de los alumnos que permitiera ofrecer retroalimentación a los maestros para establecer estrategias de mejora y modelos alternativos de enseñanza, era una necesidad imperante.

Ello atrajo nuevos actores que a su vez promovieron con mayor frecuencia el uso de las evaluaciones. En el nivel de educación superior se creó el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) cuya atribución como asociación civil, ha permitido participar de manera externa con las diversas instituciones educativas, públicas y privadas, en el diseño de instrumentos de evaluación para el ingreso a diversos niveles educativos. También se creó la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) que estableció procesos de evaluación que involucraban la participación de las propias instituciones en un ejercicio *de pares*¹⁰ con la participación de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Las evaluaciones se realizaban de manera voluntaria, pero su resultado no sólo ofrecía información para la toma de decisiones, sino también significaba un requisito para el acceso a fondos

⁹ A la postre se observó que el diseño de la política educativa habría de partir por considerar como premisa el derecho a la educación como un aspecto fundamental del desarrollo humano y que podía contribuir en mejorar las condiciones económicas y productiva de sus beneficiarios, a partir por supuesto, de un mayor acceso a los servicios educativos. (Meneses, 1997).

¹⁰ La evaluación por pares involucra la autoevaluación y promueve la participación de los estudiantes y profesores en su propia medición, es decir, son los propios alumnos quienes participan en la evaluación de los conocimientos adquiridos por un compañero de clase.

extraordinarios, así como para la acreditación de los programas de fortalecimiento académicos e institucionales promovidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

En el contexto internacional, la apertura económica y la necesidad de financiamiento externo implicó la adopción de una serie de recomendaciones y obligaciones que distintos organismos promovían para el desarrollo. La receta de los actores internacionales consistía principalmente, en buscar de la eficacia y eficiencia en la administración pública; evidentemente también en la política educativa. Por ejemplo, el Banco Mundial (BM) proponía desde la década de los 90's una reforma educativa sustentada en la flexibilidad respecto a las competencias básicas necesarias para el mercado laboral, la autonomía escolar, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, así como del uso de sistemas de evaluación. De manera particular, el Banco Mundial apoyó el financiamiento del Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB) que entre 1994 y 2004 evaluó el aprendizaje y los procesos de enseñanza en el aula, con el objetivo de emitir recomendaciones para elevar y mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y aprovechamiento escolar en zonas rurales e indígenas a fin de compensar las desigualdades educativas.

En 1995 México participó en la evaluación internacional del proyecto de Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias Naturales (TIMSS), donde participaban más de 40 países. El objetivo era evaluar el logro académico de los estudiantes en matemáticas y ciencias. En este ejercicio participaron alumnos, maestros y directores de escuelas de primaria y secundaria, sin embargo, las autoridades educativas solicitaron retirar sus resultados del informe de evaluación, aludiendo a problemas asociados con la traducción y adaptación de las pruebas que perjudicarían la estimación de los puntajes y la comparación con los países participantes (Solano & Contreras, 2006).

Esta no fue la última vez que México solicitaría no publicar sus resultados. En 1998 participó en el "Primer Estudio Regional Comparativo" para evaluar los conocimientos y

habilidades en lenguaje y matemáticas promovido por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). En ese año los datos de Costa Rica, México y Perú no fueron incorporados debido a cuestiones de debilidad técnica. De acuerdo con el Ministerio de Educación de Perú, en su momento se consideró que “los resultados podrían ser utilizados para argumentar que la gestión educativa del último gobierno había sido deficiente”.

Por otra parte, cuando México se integró a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994, se establecieron compromisos y obligaciones que implicaban una serie de acciones encaminadas en utilizar eficientemente los recursos, como mecanismo para el logro económico y la estabilidad financiera. Dicha alianza obligó a México y a los países miembros a participar en ejercicios de evaluación internacional, aplicados a gran escala con el propósito de obtener información sobre el nivel de desempeño de los alumnos en comprensión lectora, resolución de problemas matemáticos y competencias científicas. Las evaluaciones del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA) han sido implementadas desde el año 2000, con un periodo de evaluación cada tres años. Sus resultados, expresados en cinco niveles de desempeño, se han interpretado a manera de “rankings” comparativos entre los países miembros, a los cuales se les atribuye una relación directa como indicadores del nivel de calidad de la educación. Ello ha sido empleado también, como el referente a una situación socialmente indeseable, que justifica la problemática de algunos programas de gobierno respecto al nivel de calidad. Es el caso del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica en donde se señala que los problemas de calidad se manifiestan fundamentalmente en: “bajos resultados de aprendizaje obtenidos por alumnos de educación básica en los ejercicios nacionales e internacionales de evaluación de los aprendizajes”¹¹.

Siguiendo esta lógica, para algunas instancias resulta práctico determinar sus objetivos en términos del mejoramiento al nivel de logro educativo sobre sus resultados inmediatos anteriores, no obstante la advertencia sobre el uso de los resultados y la

¹¹ Diagnóstico 2014 al Programa de Fortalecimiento en Educación Básica. SEB. Agosto de 2014.

dificultad técnica para comparar los ejercicios de evaluación, cuyo alcance no es suficiente para la toma de decisiones¹².

De forma paralela a los problemas observados sobre el nivel de calidad en la educación, el crecimiento demográfico, la sobrepoblación y el acceso a los bienes y servicios escasos, no dejaron de ser consideraciones importantes en la agenda pública. El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecía como derecho fundamental que todo individuo tenía derecho a recibir educación. En ese sentido, las transformaciones de política pública habían de diseñarse para responder a la demanda social sobre el acceso a servicios educativos. Las nuevas estrategias permitieron obtener datos estadísticos notables en términos del nivel de cobertura educativa; por ejemplo, en el ciclo educativo 2010-2011 la matrícula de estudiantes inscritos en el nivel superior creció un 20% respecto al ciclo 2006-2007. Por su parte, en 2002 se amplió la obligatoriedad de la educación (hacia atrás) incluyendo la educación preescolar. En 2011 se obtuvo una tasa de cobertura bruta en el nivel medio superior del 66.7%¹³. De acuerdo con los resultados de PISA, entre 2003 y 2013 México incrementó su matrícula de jóvenes de 15 años en educación formal (de 58% a poco menos de 70%) y en 2013 se realizaron modificaciones de ley que incluían la obligatoriedad del Estado para prestar servicios educativos hasta el nivel medio superior.

No obstante, los resultados de tipo cualitativo establecían la necesidad de analizar las relaciones causales que explicaran el desempeño y logro académico de los estudiantes. El propio informe de resultados PISA señalaba que México había aumentado la cobertura de servicios educativos; sin embargo, en 2012 el 55% de los alumnos mexicanos no alcanzaban el nivel de competencias básicas en matemáticas. Éste y

¹² En el 2000 y 2003 el programa evaluó del dominio de matemáticas con objetivos distintos. A diferencia de la aplicación anterior, en el 2003 se incluyeron reactivos para estimar el dominio de Cantidad y Probabilidad. Debido a esa diferencia, la escala global de matemáticas no se puede comparar en ambos ejercicios. Resultados de las Pruebas PISA 2000 y 2003 en México. INEE. Marzo de 2013.

Actualmente los instrumentos de evaluación de PISA y otros programas, consideran el uso de cuestionarios de contexto para analizar las condiciones económicas y sociales de los sustentantes y con ello poder contar con más elementos que sustenten la pertinencia de las acciones. Es el caso de los informes que a partir de los resultados de la evaluación de PISA se entrega a los directores de las escuelas y que les permite contar con información sobre la enseñanza y el entorno económico y social relacionado al entorno escolar.

¹³ México: Retos para el sistema educativo, 2012-2018. Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre de 2012.

diversos indicadores sobre el nivel de logro educativo, reforzaban la hipótesis de realizar un replanteamiento de las políticas entorno a mejorar la calidad de la educación.

Se trataba además de un problema socialmente perceptible que requería de mayor atención y que había sido abordado con anterioridad sin lograr mejoras significativas. Dicha experiencia promovió el análisis de los diversos factores y actores involucrados, siendo significativa la hipótesis anticipada por Torres Bodet (1972), donde señalaba que la problemática educativa se atribuía, entre otras razones, por la participación desregularizada del sindicato magisterial, limitando cualquier posibilidad de cambio y reforma.

La reforma educativa.

A finales de los 90's, el modelo decisional empleado para la generación de cambios en la política educativa se enriqueció con la información que ofrecían los diversos instrumentos de medición sobre el nivel de aprendizaje de los estudiantes¹⁴. A la postre se implementaron acciones en torno a mejorar el desempeño de los estudiantes, con mejoras en los planes educativos, en la dotación de materiales didácticos y en la mejora de la infraestructura educativa. Sin embargo, los bajos resultados del nivel de logro educativo persistieron, en gran medida, por la falta de mecanismos de mejora en los demás factores asociados al tema educativo, uno de los cuales referido a la función docente.

Tan compleja tarea habría de necesitar de la participación de los maestros, directivos y autoridades gubernamentales, así como de la consideración sobre la influencia y recursos de los distintos actores involucrados en el tema educativo. Los decisores habrían de establecer estructuras de interacción que permitieran entrever sus intereses, proponer alternativas y establecer estrategias coherentes al contexto normativo y de solución al problema educativo, es decir, con objetivos de contenido, sin dejar a un lado

¹⁴ Desde el 2000, los resultados del programa PISA de la OCDE han sido uno de los factores fundamentales para promover el interés social por la evaluación del desempeño educativo, presentando elementos de análisis que vinculan cuantitativa y cualitativamente la oferta educativa.

la influencia de objetivos de proceso, o de estrategias que a su vez permitieran un mejor posicionamiento político.

En un primer momento, el Poder Ejecutivo Federal y los principales actores políticos intervinieron para promover el tema educativo como parte fundamental en la agenda política. El interés social sobre dicha propuesta no implicó mayor esfuerzo; el nivel de consenso social sobre las necesidades de cambio aumentaba conforme se observaban los bajos niveles de aprovechamiento escolar en las pruebas nacionales e internacionales, así como también por la presencia de casos de corrupción, ineficiencia y de prácticas clientelares en la administración pública¹⁵. Otro factor similar lo constituyó la participación desregularizada del sindicato de trabajadores de la educación y la carencia de criterios profesionales o meritorios para ocupar una plaza en el Sistema Educativo Nacional. Todo ello representó elementos que proporcionaron mediáticamente la atención de la opinión pública ante un servicio considerado como valioso (Arnaut, 2014).

El planteamiento del problema y las alternativas de solución habrían de confluir en el llamado flujo político (Kingdom, 2003), logrando con ello el nivel de consenso necesario, para introducir el tema de la reforma educativa en la agenda nacional. En efecto, dicha promoción habría de contar con una amplia aceptación social toda vez que el problema de la insuficiencia sobre la calidad en la educación difícilmente habría sido debatido.

El flujo de solución que acompañaba la reforma educativa promovía el establecimiento de reglas apegadas a los esquemas de la *Nueva Gestión Pública* en la búsqueda de un gobierno económicamente más eficiente, con una mejor gestión de recursos, transparente y con compromiso con los problemas sociales (Pollit & Bouckaert, 2000).

No obstante, bajo el contexto en que suceden las decisiones de política, es decir con amplia participación de diversos actores con intereses distintos y en conflicto, así como con elementos que constantemente requieren de atención y mayor información, a dos

¹⁵ “Asegurar la transparencia en los estímulos educativos destinados a las poblaciones pobres” UNESCO-ETICO. Junio, 2014.

años de iniciada la reforma educativa, hoy más que nunca es necesario el establecimiento de ajustes y acuerdos, tomando siempre en consideración, los objetivos de logro de la política educativa.

El siguiente apartado describe la diversidad de actores considerados en el proceso decisonal de la reforma educativa, en particular aquellos involucrados en el sistema de evaluación docente y que constantemente participan en el modelo decisonal incremental de la política educativa. La complejidad misma que representa la cantidad de actores obliga de alguna manera a comenzar por describir a cada uno de ellos en términos de rol de participación, mismo que no es exclusivo para algún actor en particular, como tampoco lo es la categoría a la que pertenece o los recursos con que dispone:

Tabla 8. Actores del proceso decisonal

ACTORES	CATEGORÍA	ROL	RECURSOS	DIMENSIÓN
Poder ejecutivo	Políticos / Burocráticos	Promotor / Director	Políticos / Legales / Económicos	Nacional
Partidos políticos	Políticos	Promotor	Políticos	Nacional
INEE	Burocráticos	Director	Legales Cognitivos	Nacional
SNTE	Intereses especiales	Aliado	Políticos Legales	Nacional
CNTE	Intereses especiales	Opositor	Políticos	Nacional Estatal
Académicos	Expertos	Aliado Opositor	Cognitivos	Nacional
ONG	Intereses generales	Aliado	Cognitivos	Internacional Nacional
Escuelas	Burocráticos	Aliado Opositor	Legales Políticos	Local
Docentes	Intereses generales Intereses especiales	Aliado Opositor	Políticos	Local
Estudiantes	Intereses generales	Aliado Opositor	Políticos	Local
Padres de familia	Intereses generales	Aliado	Políticos	Local
Medios de comunicación	Intereses generales	Filtro	Cognitivos	Nacional

Fuente: Elaboración propia.

Los actores promotores de la evaluación educativa

Una de las principales estrategias promotoras de la reforma la constituyó llamado “Pacto por México”, firmado por el Presidente de México y los Presidentes de los tres partidos políticos con mayor representatividad del país, y que en disposición de sus recursos políticos habrían de generar compromisos. Dicho impulso habría también de fortalecer la percepción pública de que, aun cuando los partidos políticos representan diferentes grupos de la sociedad, preferencias e ideologías distintas, habían logrado el camino para impulsar la reforma educativa, presentándose como una necesidad imperante para el desarrollo nacional. Una de las claves fundamentales consistió en que el Pacto (y no un acuerdo político) “constrina decisiones a favor de los aprendizajes” (Del Castillo, 2015), es decir, en términos de educación, el pacto suscribía objetivo de aumentar la calidad de la educación básica reflejada en el logro de mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA, así como aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. De manera especial se argumentaba la necesidad imperante del Estado por recuperar la rectoría del Sistema Educativo Nacional.

Las herramientas de concertación implementadas por los diferentes partidos políticos bajo un esquema de “*gobierno unido*”, intentaron en cierta medida justificar que las decisiones fueran tomadas por grupos de la sociedad, de representación y participación nacional. La estrategia permitió disminuir los costos implícitos en el tiempo, debate y concertación, aceptando con ello las externalidades negativas que significaba costos infringidos a la falta de mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los problemas sociales, en específico respecto al tema educativo, como señala Ackerman, el Pacto por México no se constituyó con base en el consenso ni la representación de la pluralidad del país.¹⁶

Como producto del pacto, se proponía entre otras acciones, dotar de autonomía al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) cuyo alcance le permitiera consolidar un sistema de evaluación integral, equitativo y de acuerdo a las necesidades y

¹⁶ Ackerman, John (2 de diciembre del 2012). «Pacto por México: acto fallido». Proceso. Consultado el 17 de marzo del 2013.

contextos del país.

Otro de los lineamientos consistía en crear el Servicio Profesional Docente el cual sentaría las bases de la propuesta de reforma al artículo 73 de la Constitución para que dicha instancia pudiese contar con los recursos legales necesarios para establecer los requerimientos de profesionalización inicial docente, la asignación de plazas laborales por medio de concursos de oposición, la permanencia en las mismas y los lineamientos para la obtención de promociones e incentivos económicos de conformidad con los resultados de las evaluaciones¹⁷.

Todo ello fue considerado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 que desde el inicio de la administración establecía los lineamientos, acordes al contexto internacional, sobre la necesidad de la racionalidad económica y el enfoque gerencial del Estado, considerando fundamentalmente la implementación de políticas con mayor transparencia y rendición de cuentas. En específico, en el plano educativo, los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico fueron nuevamente considerados como el principal referente para la considerar la insuficiencia de los programas anteriores a la llamada Reforma Educativa. De esta manera, la “hoja de ruta” de la política educativa buscaría incrementar la calidad de la educación como principal estrategia para el desarrollo del capital humano. Para ello habría de promover un sistema de profesionalización de la carrera docente que estimulara el desempeño académico de los maestros y fortaleciera los procesos de formación y actualización, aunado a mejoras en el proceso de selección para el ejercicio profesional. Según la consulta social elaborada para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el consenso sobre la necesidad de contar con mejores perfiles para el desempeño docente alcanzó un nivel del 60%, obteniendo con ello el fundamento principal del uso de los recursos de tipo político.

Por su parte, las Secretaría de Educación Pública, en su categoría de actor político, también habría de promover la iniciativa de reforma reconociendo la posición de México respecto a los países que sustentaban la prueba PISA de la OCDE y que en palabras del

¹⁷ “Acuerdos del Pacto por México”, en www.pactopormexico.org

Secretario, los resultados obtenidos “eran ejemplo de que la reforma es necesaria”, además de reconocer a los maestros como “el agente central del cambio educativo”¹⁸.

De esta manera, la Reforma Educativa promulgada en diciembre del 2012 se presentaba como una necesidad para desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, mediante: a) el programa del Servicio Profesional Docente, cuyo objetivo reside en contar con mejores maestros, siendo el mérito el elemento clave para la selección de los perfiles profesionales de ingreso y el criterio para ascender en el servicio educativo; b) la implementación de un programa de evaluación como “instrumento para elevar la calidad de la enseñanza”; y c) mediante programas que involucren la responsabilidad compartida en la educación respecto a los directivos, maestros, alumnos y padres de familia en términos de su responsabilidad para decidir de manera local sobre las acciones de mejora necesarias, es decir, con autonomía de gestión.

No obstante, a anterior, probablemente uno de los principales cambios impulsados por el poder ejecutivo consistió en la creación del marco normativo necesario para proteger e impulsar la política educativa. La propuesta contenía la modificación de la Carta Magna que sustentaba la calidad y la equidad como elementos necesarios en la prestación de los servicios educativos; seguido de las leyes secundarias que el poder legislativo, en atribución a sus funciones, habrían de promover.

Artículo. 3º: “Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias...

... El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo

¹⁸ Discurso del Secretario de Educación, Emilio Chuayffet en la presentación de los resultados de la prueba PISA-OCDE el 3 de diciembre de 2012.

logro de aprendizaje de los educandos...

... adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley”.

Por otra parte, la iniciativa de reforma habría de proponer cambios facultados al poder legislativo. En este sentido, el Congreso de la Unión¹⁹, haciendo uso de sus recursos legales, habría de establecer el Servicio Profesional Docente, que de conformidad a los requerimientos del artículo tercero constitucional, establecería el marco normativo del ingreso al servicio profesional y a la evaluación de Sistema Educativo Nacional.

Este andamiaje normativo se complementó con las modificaciones a la Ley General de Educación y la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que eventualmente habrían de normar la participación de los actores burocráticos en términos de sus responsabilidades y compromisos.

De esta manera, alineado con los artículos modificados en la Constitución, la Ley General de Educación presentó nuevos temas para atender los compromisos de la reforma educativa:

¹⁹ El Congreso, compuesto por las cámaras de diputados y de senadores constituye el Poder Legislativo señalado en la Constitución Política de los Estados Mexicanos. En el marco de sus facultades se reconoce que toda resolución del Congreso tiene carácter de Ley o decreto, siendo actores decisivos en para las iniciativas promovidas del proceso decisional. Cabe señalar que la conformación del poder legislativo corresponde a reglas basadas en criterios de responsabilidad popular, es decir, del producto de los actores políticos y sus recursos para influenciar el curso de las elecciones populares.

Tabla 9. Inclusión de temas en la Ley General de Educación

Reforma educativa de 2013	
Calidad	Desarrolla el tema del derecho a la educación de calidad que fue introducido en el artículo 3° constitucional y la revisión del modelo educativo en su conjunto, planes y programas, materiales y métodos educativos.
Nuevos componentes del SEN	Se incorporan partes o componentes al SEN: educandos, educadores y padres; SPD; evaluación educativa; SIGED; infraestructura educativa
Evaluación-INEE	Incorpora el tema de la evaluación y del INEE como institución que será la autoridad en dicho sistema; se distribuye competencias en materia de evaluación entre los distintos órdenes de gobierno (artículos 11 V, 12 XII, 14 XI Bis, 14 XII Bis, 21, 29, 30, 31, 48 - planes y programas). Además, hace una importante distribución de atribuciones entre todos los nuevos mecanismos que introduce la ley en materia de evaluación.
SDP	Crea un sistema del SPD basado en el mérito para ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio educativo
Educación media superior	Introduce en el Texto de la Ley el tema de la obligatoriedad de la educación media superior, que estaba pendiente desde la reforma constitucional del artículo 3° propuesta desde el 09-02-2012
Modalidades y tipos de servicios dentro del SEN	Introduce el tema de las escuelas de tiempo completo; las escuelas para padres y tutores, así como expresa nuevas precisiones en relación con la educación especial
Inclusión	Incorpora sanciones por negar o condicionar el servicio educativo a personas con problemas de aprendizaje
Derechos de los educandos	Combate la discriminación y la violencia contra niños
Sujetos obligados: autoridades a quienes les corresponde la aplicación y vigilancia de la presente Ley en el Marco del Federalismo	Introduce y especifica las nuevas atribuciones de sujetos obligados a prestar o garantizar el derecho de la educación de calidad: INEE y autoridades escolares. Además establece la necesidad de realizar la transición en el nuevo marco de reglas por medio de la educación de las legislaciones estatales (6 meses) y adecuaciones laborales y administrativas para el funcionamiento del SPD.
Autonomía de gestión escolar y SIGED	Introduce el tema de la Autonomía de gestión escolar y los programas de gestión escolar, sistemas de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas. Además reconoce y busca impulsar el liderazgo del director en ese escenario.
Particulares que prestan servicios educativos	Obligaciones de particulares autorizados a prestar servicios educativos.
Alimentos en las escuelas	Introduce el marco para establecer normas sobre alimentos en las escuelas.
Transparencia/Rendición de Cuentas /Participación de diversos actores	<p>Transparencia en las escuelas públicas y rendición de cuentas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación de maestros. • Participación de alumnos y padres de familia. Padres: observar evaluaciones de docentes y directivos; conocer presupuesto, criterios y resultados de evaluaciones de escuelas; formular quejas). • Sistema de presentación y seguimiento de quejas. • Expone en forma explícita el papel con el que se concibe la participación de la organización sindical. • Introduce normas en relación con el Consejo Nacional de Participación Social.
Sanciones	Sanciones (por negar o condicionar el servicio educativo a personas que representen problemas de aprendizaje e incumplir medidas correctivas derivadas de visitas de inspección.
Recursos/Presupuesto	Revisión de la fórmula de distribución del fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; programa de subsidios escolares compensatorios para reducir condiciones de inequidad social.

Fuente: Reforma Educativa. Marco Normativo. INEE, 2015

El Congreso, compuesto por las cámaras de diputados y de senadores y que constituyen el Poder Legislativo señalado en la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en apego a sus facultades y bajo el reconocimiento de que toda resolución del Congreso tiene carácter de Ley o decreto, impulso de manera importante, pero también imprudente, iniciativas apegadas al estado de derecho que no necesariamente consideraban la complejidad técnica de la evaluación como elemento de la política educativa de la reforma, acaso por la naturaleza del poder legislativo correspondiente a reglas basadas en criterios de responsabilidad popular, es decir, del producto de los actores políticos y de sus recursos para influenciar el curso de las elecciones populares, no tanto en las elecciones basadas en criterios técnicos necesarios para el logro de los objetivos. Esa tarea habría de ser responsabilidad del INEE.

Actores burocráticos de la evaluación educativa.

Como se revisó en el capítulo anterior, los actores burocráticos del proceso decisional intervienen conforme a la adopción de los lineamientos de participación señalados en la Ley. Ello delimita sus responsabilidades y competencias, sin embargo deja abierta la posibilidad de generar interpretaciones que le permitan optimizar su participación. Sin embargo, así como la Ley puede acotar su nivel de participación, también puede permitir alcances y atribuciones que constituyan a su vez los recursos legales necesarios para establecer compromisos y medidas que los demás actores involucrados deberán de seguir.

De esta manera, la Constitución y las leyes secundarias habrían de establecer el marco normativo de partida para la determinación de las atribuciones y competencias de los diversos actores involucrados en el sistema educativo nacional:

- Las autoridades educativas
 - Secretaría de Educación Pública.
 - Autoridades Educativas Estatales y municipales.

- Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
 - Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
 - Autoridades escolares locales como Directores o Supervisores que desempeñan sus funciones en las zonas y centros escolares.
 - El Servicio Profesional Docente (coordinado por la SEP).
 - Los educandos, educadores y padres de familia.
 - Las instituciones educativas del estado y sus organismos descentralizados.
 - Las instituciones educativas particulares con autorización o reconocimiento con validez oficial de estudios.
 - Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.
 - El sistema de información y gestión educativa.
 - La evaluación educativa (Coordinada por el INEE).

Es de particular atención las atribuciones y responsabilidades que en la Constitución se señalan conforme al marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y al Instituto Nacional de Evaluación Educativa como el encargado de coordinar las actividades para la evaluación de la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional, en los niveles preescolar, primaria, secundaria y medio superior (Art. 3º, fracción IX).

El siguiente cuadro sintetiza las principales actividades relacionadas con la evaluación educativa en el marco de las atribuciones y responsabilidades designadas para los principales actores:

Tabla 10. Principales actividades relacionadas con la evaluación docente

Marco normativo			
Instancia	Ley General de Educación	Ley General del Servicio Profesional Docente (Nivel educativo básico)	Ley General del INEE
SEP	<ul style="list-style-type: none"> - Dirige y establece los lineamientos para la formulación de los planes y programas de estudio (insumo referente para la elaboración de los instrumentos de medida) - Imparte los programas de formación, actualización y capacitación docente con base en los resultados de las evaluaciones - Participar en las actividades de evaluación de forma sistemática y permanente - Otorga reconocimientos, distinciones estímulos y recompensas a la labor docente con base en la evaluación - Dar a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de la evaluación - Determina los lineamientos para la definición de conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles a certificación de la formación para el trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir el programa anual y de mediano plazo de los procesos de evaluación en coordinación con el INEE - Definir los perfiles, parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia atendiendo las propuestas de las autoridades locales - Generar los parámetros e indicadores relacionados a las distintas evaluaciones docentes de conformidad con los lineamientos del INEE - Generar indicadores complementarios a partir de las propuestas de las autoridades locales - Proponer al INNE las etapas, aspectos y métodos que comprendan los procesos de evaluación - Aprobar las convocatorias para los concursos de ingreso - Establecer la operación y reglas del programa de incentivos para docentes - Emitir los lineamientos para el servicio de asesoría técnica - Emitir los lineamientos y operación de los programas de regularización, formación continua, desarrollo de capacidades, liderazgo y gestión - Determinar que puestos de nivel técnico forman parte del Servicio Profesional Docente - Establecer los mecanismos de participación de las ONG's y padres de familia como observadores del proceso de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la congruencia de los planes, programas y acciones con base en los resultados de la evaluación que emita el instituto - Proveer la información necesaria al INEE - Cumplir los lineamientos y atender las recomendaciones del INEE, producto de los resultados de la evaluación - Recopilar, sistematizar y difundir la información de las evaluaciones - Proponer criterios de contextualización que orienten el diseño de e interpretación de las evaluaciones - Generar recomendaciones técnicas sobre los instrumentos de evaluación, aplicación y uso de los resultados - Aportar elementos para valorar el nivel de logro del INEE

<p>SE-Local-Municipal</p>	<p>- Operación de los servicios educativos en apego a los lineamientos de orden Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer perfiles, parámetros e indicadores complementarios a los obtenidos en las distintas evaluaciones para docentes - Selección y capacitación de evaluadores conforme los lineamientos del INEE - Selección de aplicadores - Convocar a los concursos de oposición - Participar en la ejecución de las actividades de evaluación - Operar los programas de reconocimiento docente - Ofrecer programas de formación continua, de desarrollo de capacidades y regularización docente - Emitir los lineamientos para la selección del personal que desee promoverse de manera lateral - Administrar la asignación de plazas en apego al concurso de oposición - Participar en las propuestas sobre los requisitos y perfiles docentes - Establecer los mecanismos de participación de las ONG's y padres de familia como observadores del proceso de evaluación 	
<p>INEE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Evalúa la calidad del sistema educativo nacional - Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa - Emite los lineamientos a que se sujetarán las autoridades federal y locales para realizar las evaluaciones que les corresponden en el marco de sus atribuciones - Dar a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de la evaluación - Evaluar los programas compensatorios de formación docente 	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de los procesos de evaluación - Definir el programa anual y de mediano plazo de los procesos de evaluación en coordinación con las autoridades competentes - Expedir los lineamientos de evaluación correspondientes al ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente para: - Autorizar los perfiles, parámetros e indicadores relacionados a la evaluación docente - Asesorar a las autoridades educativas en la actualización de sus parámetros e indicadores - Supervisar los procesos de evaluación y emisión de resultados - Aprobar los elementos, métodos, etapas e instrumentos de evaluación - Aprobar los componentes de la evaluación del programa de incentivos para los docentes 	<ul style="list-style-type: none"> - El Instituto diseñará y expedirá los lineamientos generales de evaluación educativa a los que se sujetarán las Autoridades Educativas (Federales, Estatales, Locales y organismos descentralizados) para llevar a cabo las funciones de evaluación - En el marco de sus atribuciones como coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, se establecerá la política nacional de evaluación educativa
<p>Autoridades escolares (Directores - Supervisores)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Operar el sistema de asesorías y acompañamiento a las escuelas - Colaboración con las autoridades educativas y con el INEE para la evaluación del sistema educativo nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Adopción de los niveles de competencia respecto a los perfiles, parámetros e indicadores como referentes para la mejora continua y el logro de la idoneidad - Ofrecer al personal docente, directivos y supervisores programas de desarrollo de capacidades para la evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar al INEE las facilidades y colaboración necesaria para la operación de las evaluaciones - Proporcionar información - Propiciar la colaboración de los alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos de evaluación

<p>SPD</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se emplea como referente para las actividades de evaluación y asignación de estímulos - Se emplea como referente de calidad en la determinación de planes y programas de estudio 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la calidad de la educación - Mejorar la práctica profesional - Asegurar la idoneidad del personal docente, directivo y de supervisión - Estimular el reconocimiento de la labor docente - Asegurar un nivel suficiente de desempeño en docentes, directivo y supervisores - Otorgar los apoyos necesarios para el desarrollo de las fortalezas y la superación de las debilidades - Garantizar la formación, capacitación y actualización continua - Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño docente 	<ul style="list-style-type: none"> - Las actividades y mecanismos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio público educativo corresponden al INEE
<p>Educandos - educadores - padres de familia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Observadores de la evaluación - Consejeros en la participación para la formulación de planes y programas de estudio - Consejos de participación social 	<ul style="list-style-type: none"> - Los docentes, directores y supervisores tienen la obligación de participar en las actividades de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Sujetos a los lineamientos del servicio profesional docente.
<p>Instituciones educativas del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sujetas a los planes y programas de estudio nacionales - Uso de los resultados de las evaluaciones como referente en las decisiones del programa de Gestión Escolar - Otorgan a las autoridades educativas y al Instituto todas las facilidades y colaboración para las evaluaciones del sistema educativo nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar los espacios físicos para el intercambio de experiencias, proyectos, problemas y soluciones con la comunidad de docentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Sujetas a los planes y programas de estudio nacionales y esquemas de evaluación docente con referencia a los lineamientos emitidos por el INEE. - Otorgan a las autoridades educativas y al Instituto todas las facilidades y colaboración para las evaluaciones del sistema educativo nacional. - Participe en el esquema de política nacional de evaluación.
<p>Instituciones educativas privadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sujetas a los planes y programas de estudio nacionales y esquemas de evaluación docente con referencia a los lineamientos emitidos por el INEE - Otorgan a las autoridades educativas y al Instituto todas las facilidades y colaboración para las evaluaciones del sistema educativo nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - No aplica 	<ul style="list-style-type: none"> - Sujetas a los planes y programas de estudio nacionales y esquemas de evaluación docente con referencia a los lineamientos emitidos por el INEE - Otorgan a las autoridades educativas y al Instituto todas las facilidades y colaboración para las evaluaciones del sistema educativo nacional.

Fuente: Elaboración propia

El papel del INEE en la evaluación docente.

Una de las principales características para el funcionamiento del INEE lo constituyó su designación como organismo autónomo, con personalidad jurídica propia. Tal como lo señala Elinor Ostrom (2007), el planteamiento de autonomía institucional permite la capacidad de tomar decisiones y establecer reglas, identificando límites y estableciendo sanciones a los usuarios que violen esas reglas. Esto estableció un paso fundamental para fortalecer la validez técnica y legal de las decisiones, respaldada a su vez por la propia Ley y conformación del Instituto.

El artículo 29 de la Ley General de Educación habría señalar al Instituto como la autoridad en materia educativa, responsable de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación y de emitir los lineamiento sobre la evaluación en general. Dichas directrices de evaluación serían consideradas como fundamentales para contribuir en la toma de decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación, es decir, decisiones a partir de información sobre el nivel de aprendizaje de los alumnos y el nivel de desempeño de sus maestros; relación causal que contribuye a explicar el nivel de calidad de la educación²⁰.

En este sentido, la información producto de la evaluación contribuye también para determinar las necesidades de mejora en los procesos de capacitación, actualización, regularización y formación continua de los docentes. Desde una estrategia focalizada y de asignación eficiente de los recursos, se cuenta con la posibilidad de intervenir con acciones de mejora en aquellos aspectos de formación docente que han resultado insuficientes, contribuyendo a su vez a mejorar la equidad en la profesionalización.

En terminos de su intraorganización, el INEE se compone por una Junta de Gobierno apoyada por unidades administrativas cuya facultad principal reside en la aprobación de

²⁰ Dicha hipótesis, producto de los recursos cognitivos empleados para impulsar las actividades del INEE, señala que gran parte de las deficiencias en la calidad de los aprendizajes se derivan del predominio en las aulas de un modelo pedagógico de corte “transmisionista”, centrado en el maestro y que da privilegio a la memoria sobre la comprensión y la crítica. Siguiendo a Schmelkes (2012), la enseñanza de este tipo de aprendizaje tiene su origen en una “inadecuada formación inicial docente que tiende a reproducirse en el aula”, aunado a deficiencias importantes en los procesos de actualización y desarrollo profesional.

las acciones necesarias para la realización del objeto del instituto, las mediaciones correspondientes a los componentes, proceso o resultados y los instrumentos, directrices, criterios y medidas, así como otras actividades de carácter administrativo-operacional. Además de las facultades que la ley le otorga, el INEE hace uso de la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa cuyo propósito reside en el intercambio de información y de experiencias relativas a la evaluación educativa. La integración de la Conferencia se compone por los integrantes de la Junta de Gobierno y las autoridades educativas del orden local y federal, estableciendo canales de relación interorganizacional que contribuyen a sustentar los objetivos del INEE, en términos de:

- a) Establecer una efectiva coordinación de las autoridades que integran el sistema nacional de evaluación educativa;
- b) Formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia educativa;
- c) Ver la congruencia de los planes y programas de estudio con las directrices del Instituto a partir de los resultados de las evaluaciones;
- d) Analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes del Sistema Educativo Nacional; y
- e) Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Educativo Nacional.

Para la toma de decisiones, el INEE implementó los llamados Diálogos con las Autoridades Educativas (DAE), los cuales concurren en espacios de conversación, discusión y diálogo con secretarios, subsecretarios, directivos, funcionarios educativos, además de las reuniones de la Conferencia que agrupa 32 líderes educativos de las diversas entidades federativas. En dichas reuniones se expusieron los problemas asociados a la evaluación y se determinaron prioridades que eventualmente habrían de ser el punto de partida en la agenda, considerando el establecimiento de los objetivos, responsabilidades y demás acciones, acordes al artículo 25 de la Ley del INEE.

Una de las principales actividades del INEE la constituye su participación en el Programa del Servicio Profesional Docente, el cual es producto del diálogo, coordinación y desarrollo entre el Instituto y las Autoridades Educativas para llevar a cabo las tareas de evaluación para el ingreso, promoción, diagnóstico y desempeño descritas en el programa. El papel estratégico del INEE en esta tarea consiste en garantizar que la evaluación cuente con los elementos técnicos necesarios conforme al objeto de la medición (uso de recursos exclusivamente cognitivos).

Para ello, se antepone el Derecho a una Educación de Calidad señalado en el artículo 3º Constitucional en torno al cual se designaron los siguientes principios:

- a) Que la evaluación contenga un propósito, siendo éste la oportunidad de brindar retroalimentación que permita tomar las decisiones correspondientes a mejora en la calidad y equidad educativa.
- b) Que sea equitativa, es decir, que contribuya a asegurar la educación con equidad, siendo este un factor que contribuye a explicar el rezago educativo en términos de la igualdad de oportunidades y condiciones.
- c) Que la evaluación sea justa. Es decir, el resultado de la evaluación debe orientar a la toma de decisiones precisas y confiables. Dicho principio descansa en la solidez técnica de los instrumentos de medida.
- d) Que cuenten con el reconocimiento, valoración y contexto necesario que permita ofrecer resultados confiables y pertinentes ante un México tan diverso (geográficamente complejo, con grandes diferencias culturales y económicas)
- e) Que cuenten con la participación y consenso social entre “lo que debe ser evaluado, cómo debe ser evaluado y para qué” (INEE, 2014) de manera tal que proporcione la aceptación y oportunidad para mejorar.

En específico, los instrumentos de medida habrían de cumplir con los lineamientos técnicos del INEE en términos de ser válidos y confiables, es decir que midan lo que deben medir y que sus resultados sean consistentes. Dichas características necesarias

para diagnosticar el sistema educativo, seleccionar a los docentes idoneos para el ejercicio profesional y para brindar información en términos de transparencia y rendición de cuentas.

De esta forma, para enero del 2014 se establecieron los lineamientos generales a considerar en los instrumentos de evaluación, particularmente el diseñado para el ingreso al SPD y que un mes más tarde habría de requerir la participación con las autoridades educativas para dialogar respecto a las plazas en concurso, la convocatoria, los operativos de la aplicación, el procesamiento de datos, la adjudicación de plazas y los temas relacionados con la formación y desarrollo profesional continuo (ver tabla 11).

Tabla 11. Calendario de actividades

Concurso de oposición para el Ingreso	2013		2014						
	Feb	Sept	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul
Conformación del INEE	■								
Leyes secundarias		■							
Lineamientos generales			■						
Diálogo con las autoridades educativas sobre:				■					
Validación de parámetros e indicadores (perfil profesional definido)				■					
Lineamientos específicos					■				
Lineamientos para la selección de los perfiles profesionales						■			
Aprobación de los instrumentos de evaluación							■		
Diálogo con los docentes y autoridades escolares			■	■	■	■	■	■	■
Selección y capacitación de evaluadores						■	■	■	■
Lineamientos para observadores (ONG's y padres de familia)					■				
Capacitación de aplicadores								■	■
Convocatoria						■			
Aplicación de la evaluación									■
Publicación de resultados									■

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Anual del Proceso de Evaluación 2014 del INEE.

De esta forma, en febrero de 2014 se presentaron los perfiles, parámetros e indicadores que constituían los referentes de la práctica profesional, objeto de medida para la elaboración de los instrumentos de evaluación para el ingreso en el SPD. Cada Perfil habría de corresponder a cada nivel educativo y a su vez componerse por distintas dimensiones o niveles de dominio que denotarían la característica de idoneidad de los docentes. Estos documentos serían la base para la creación específica de las preguntas que integrarían las pruebas.

Entre los meses de marzo y mayo, se programó la elaboración de 49 instrumentos de evaluación correspondientes al primer concurso de oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente del 2014, la cual consistía en la aplicación de dos exámenes compuestos por 80 reactivos cada uno: el examen de conocimientos y habilidades para la práctica docente y el examen de habilidades intelectuales y responsabilidades éticas; además de un tercer instrumento complementario y específico para la evaluación de asignaturas locales e inglés como segunda lengua. Cada uno de ellos habría de corresponder a los niveles, modalidades, asignaturas o servicios que correspondiera, ya sea para Docentes o Técnicos Docentes:

Tabla 12. Evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente. Perfil: Docentes

Nivel educativo	Modalidades, asignaturas o servicios
Educación Preescolar	General
	Indígena
Educación Primaria	General
	Indígena
Educación Secundaria	Español
	Matemáticas
	Biología
	Física
	Química
	Geografía
	Historia
	Formación Cívica y Ética
	Segunda Lengua. Inglés
	Artes (Artes Visuales, Música, Danza, Teatro)
	Educación Tecnológica
	Asignatura Estatal
Telesecundaria	
Educación Preescolar y Primaria	Inglés
Educación Preescolar, Primaria y Secundaria	Educación especial
	Educación física

Fuente: Perfil, Parámetros e Indicadores, febrero de 2014.

Tabla 13. Evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente. Perfil: Técnicos docentes

Nivel, modalidad o servicio educativo	Personal Técnico Docente
Educación Básica (Preescolar, Primaria y Secundaria)	Maestro de taller de lectura y escritura
Educación Preescolar	Acompañante de Música para Jardín de Niños
Educación Primaria	Maestro de enseñanza Artística
	Maestro de taller
Educación Indígena	Maestro de Música
	Maestro de taller
Educación Especial	Acompañante de Música
	Maestro de taller
Educación Secundaria	Maestro de aula de medios

Fuente: Perfil, Parámetros e Indicadores, febrero de 2014.

La participación de las Autoridades Educativas.

La Secretaría de Educación pública cuenta con la atribución de diseñar los perfiles profesionales de las actividades relacionadas con la docencia y proponer los lineamientos para la elaboración de los instrumentos de evaluación.

Los objetivos del poder ejecutivo respecto a la educación se pueden analizar en el Plan Nacional de Desarrollo, particularmente en el tema educativo como sigue:

“Un México con Educación de Calidad propone implementar políticas de estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos, y los vincules con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional”.

Para ello, el poder ejecutivo, través de sus instancias y secretarías cuenta con la capacidad conferida legalmente para hacer partícipes a los demás actores e involucrados en la educación y en su proceso decisional, tales como docentes, directores, supervisores y demás responsables de los niveles educativos, Autoridades educativas locales y órganos e instancias desconcentrados.

Es el caso de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), el cual se constituye como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública cuya principal función consiste en colaborar con las autoridades de evaluación en el calendario de actividades y las convocatorias para los distintos ejercicios de evaluación. Su principal aportación refiere al desarrollo de los Perfiles, Parámetros e Indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el SPD los cuales componen el objeto de medida de los instrumentos de evaluación. Sin embargo, en el alcance de sus competencias, la definición de este documento se presenta a modo de propuesta a consideración y validación por parte del Instituto. En este aspecto, vale la pena señalar que el documento normativo para la construcción de los instrumentos de medida incorpora también la propuesta de los niveles de desempeño mínimos para el ejercicio de la docencia, es decir, la calificación de las pruebas.

Aunado a ello, en el marco de su competencia se encuentra también la creación de programas para la obtención de incentivos adicionales y los Servicios de Asistencia Técnico Escolar (SATE), y los programas de formación continua, capacitación y regulación docente acordes a los resultados del proceso de evaluación docente.

En términos de las disposiciones legales, las autoridades educativas federales ejercen las disposiciones de ley que correspondan ante actos y omisiones que pudieran ameritar sanciones (LGSPD, Art. 75), es decir, cuentan con la facultad y recursos legales para hacer valer los compromisos del Servicio Profesional Docente, así como los recursos económicos para emitir las sanciones que correspondan.

Autoridades locales.

Como ya se mencionó, uno de los principales cambios propuestos en la iniciativa de reforma, lo constituyó la modificación de las leyes contenidas en la Carta Magna, en específico porque dichas modificaciones se establecieron en apego a lo señalado en el artículo 135 que indica:

“Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma (...Constitución), se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los intereses presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”.

Este mandato de ley significó, por una parte, la adopción de los compromisos de reforma en los Congresos locales, y por otro, los compromisos y responsabilidades de las autoridades educativas locales señaladas en las leyes secundarias. De esta manera, la estructura legislativa de la Reforma propició una relación subordinada entre las autoridades educativas estatales y la autoridad educativa federal. Se trataba de una lógica de participación centralizada con atribuciones y estratégicas definidas respecto al SPD. El resultando de dicha estructura dejó a las autoridades locales con funciones del orden operativo; aun así, sujetas a la validación de los procesos por parte del INEE y su facultad conferida de autoridad en la evaluación. Tal es el caso de la selección y capacitación de evaluadores y la expedición de las convocatorias para los concursos de evaluación, sujetas a los calendarios establecidos entre las autoridades federales y el Instituto, entre otras.

En el plano de sus recursos, los Estados participan en la evaluación haciendo uso de los mecanismos legales alineados al marco jurídico nacional. De esta forma, sus atribuciones se limitan a establecer propuestas sobre los planes y programas de estudio y contenidos en los libros de texto; aspectos que eventualmente habrán de contribuir, junto con las demás propuestas del sistema educativo nacional, en una definición integral por parte de la Secretaría de Educación Pública.

Sin embargo, producto de la relación intergubernamental, las autoridades estatales conservaron todas las atribuciones administrativas y laborales (Arnaut, 2014). De esta manera disponen de recursos económicos que, en términos de incentivos, promociones y manejo de la nómina estatal de educación, le ha permitido adoptar un papel de participación de tipo aliado a la Reforma Educativa influenciando en el comportamiento de los diversos actores involucrados en la evaluación educativa. Cabe recordar que la capacidad de los recursos económicos depende de lo que éstos significan para quien los va a recibir (Dente & Subirats, 2014).

De esta forma, la participación de las autoridades locales en la evaluación, vía las autoridades educativas, secretarías e institutos estatales fue fundamental para recabar información sobre las estructuras educativa de los Estados, los perfiles profesionales (formación y antigüedad de los docentes y demás titulares), además de la identificación de las necesidades de formación que en conjunto permitieron contruir la definición de los Perfiles, Parámetros e Indicadores de los instrumentos de evaluación del SPD a cargo de la SEP.

En el plano operativo, su participación resultó fundamental, aportando los recursos humanos y financieros para el desarrollo de los procesos de evaluación, además de constituir un importante apoyo para la vinculación institucional entre las unidades administrativas estatales y las dependencias de Gobierno, como lo es la Dirección General de Evaluación de Políticas Públicas y la CNSPD de la SEP, además de la vinculación con el INEE a través de su participación en la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y los Diálogos para la Construcción de la Política Nacional de Evaluación Educativa.

Autoridades escolares.

El marco normativo en torno de la evaluación docente delimita el nivel participativo de las autoridades escolares en el proceso decisional. Su rol de participación se reduce a la adopción de programas y decisiones tomadas en los niveles superiores de la organización educativa. Hasta el momento, la adopción de los criterios sobre los niveles de competencia docente proveen información pertinente sobre los lineamientos y estrategias conducentes de mejora docente. Sin embargo, el nivel de importancia de las autoridades escolares no es menor, es decir, el logro de las políticas educativas reside en gran medida en la forma en que los diversos actores y en particular *los de abajo*, adoptan las medidas y ejecutan las acciones, acaso con formas y métodos distintos a los recomendados (Lipsky, 1996).

Siguiendo con Lipsky, la puesta en marcha del Programa de Gestión Escolar y de los Consejeros de Participación Social, que involucra procesos de definición de problemas

desde una perspectiva “*bottom-up*” o desde abajo se plantea como punto de partida distinto para la toma de decisiones, donde los docentes, directores y padres de familia habrán de influir y sensibilizar a la comunidad para el consenso de los temas prioritarios.

Docentes

Se trata de uno de los actores fundamentales de la política educativa, cuyo desempeño significa uno de los principales factores causales del nivel de aprendizaje de los alumnos y del nivel de calidad en la educación.

Dicho desempeño constituye el objetivo del SPD en términos de identificar los mejores perfiles profesionales, incorporarlos al sistema educativo nacional y fomentar su constante desempeño. De quien enseña (el docente) se deposita la responsabilidad de los resultados de quienes aprenden (Aguerrondo, 2014). En este sentido, la idoneidad del docente para su eficaz desempeño profesional reside en que²¹:

- a) Conozca a sus alumnos, sepa cómo aprenden y lo que deben aprender.
- b) Organice y evalúe el trabajo educativo y realice una intervención didáctica pertinente.
- c) Se reconozca como profesional en términos de mejorar continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje.
- d) Asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a la profesión para el bienestar de los alumnos.
- e) Participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad.

La evaluación de los docentes constituye una herramienta de carácter formativo y para el

²¹ Perfiles, Parámetros e Indicadores para docentes. SEP, Febrero de 2014.

mejoramiento, asociada a esquemas de promoción e incentivos profesionales, sin embargo, cuanta con una dualidad de alto impacto en términos de proporcionar información sobre la insuficiencia profesional (relativa al perfil idóneo), que de conformidad con la leyes educativas, conlleve a su despido. Dicha dualidad explica su postura: opositor o aliado a la evaluación y donde los mecanismos de comunicación y sensibilización, y la validez de los instrumentos para su medición son fundamentales.

En este sentido, el docente es un actor corresponsable del funcionamiento del sistema educativo nacional, con atribuciones, derechos y obligaciones cuyo desempeño ocurre en el marco de la nueva gestión pública y de la importancia de tomar “decisiones informadas” (Aguerrondo, 2014).

El reconocimiento de la labor docente por parte de las autoridades educativas y de evaluación es claro; se trata de uno de los elementos que materializa los efectos del cambio educativo, que, con el paso del tiempo, habra de denotar lo fines de la Reforma Educativa en términos de la mejora en la calidad de la educación o como medio para modificar el derecho laboral y la asignación de recursos. No obstante, los resultados sobre el nivel de aprendizaje de los alumnos y las prácticas corrupción y desregulación del Estado sobre la designación de plazas laborales, han hecho de la evaluación docente una estrategia innegable para la mejora, cualquiera que esta se trate, sin perder de vista la gran importancia de la profesión docente en el sistema educativo nacional. “Es importante recibir, de derecho y de hecho, un trato de persona con dignidad, y no de súbdito, usuario, cliente o cualquier otro que de hecho comprometa la dignidad e integridad de la función” (Bracho & Zorrilla, 2015).

Sindicatos y organizaciones gremiales

Las organizaciones sindicales habían desempeñado un rol de tipo gatekeeper ante las iniciativas en materia educativa, dada su capacidad de participación y la influencia de mandos medios y altos dentro de la SEP (Santibañez, 2008).

Sin embargo la Reforma Educativa del 2012 contenía un estructura decisional y un

marco normativo distinto al ANMEB, que prácticamente no consideraba de manera directa la participación de los sindicatos y organizaciones gremiales.

De esta forma, los cambios propuestos de mejora educativa habrían de ocasionar afectaciones directas en sus intereses particulares, en específico a lo señalado en el artículo 3º, fracción III de la Constitución que indica:

“el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan”.

Dicha normativa habría de romper con los esquemas tradicionales de asignación y permanencia en la labor docente, controlada de manera discrecional por el SNTE²² y la CNTE. Particularmente, las leyes secundarias habrían de señalar el uso de recursos legales y económicos y mediante sanciones obligaría a los agremiados a cumplir con la evaluación docente. Su papel de participación se consideraría en los diversos niveles de la estructura interorganizacional siendo partícipes de los Consejo de Participación Social coordinados por las autoridades escolares; en los consejos municipales y estatales de participación social y en el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, propiciando acciones propias del desarrollo en las escuelas, en la discusión sobre los planes y programas de estudio y en la generación de propuestas sobre estímulos y reconocimientos para ser considerados en el marco de la LGSPD y en los programas respectivos a cargo de las autoridades educativas. En ningún caso como autoridad, sino como participe en la generación de propuestas y opiniones relacionadas con el funcionamiento del sistema educativo nacional.

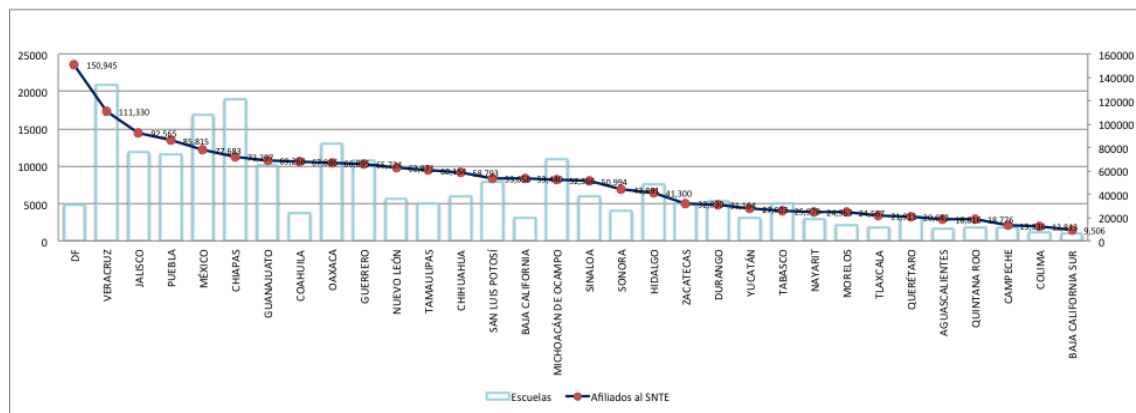
No obstante, como se señaló, el peso de las agrupaciones sindicales en la definición e implementación de los programas educativos se ha caracterizado por la capacidad de recursos políticos con que cuentan, al grado tal que en ocasiones las propuestas y opiniones de las asociaciones sindicales adquieren gran relevancia en la discusión y

²² El SNTE cuenta la titularidad de la relación colectiva de trabajo con la Secretaría del Trabajo en el marco legal expedido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (R.S. 43/44).

desarrollo de los canales de concertación y acuerdo, llegando a ser determinantes en el proceso decisional.

Actualmente el SNTE cuenta con cerca de un millón y medio de afiliados, correspondientes a distintos niveles educativos y centros escolares, siendo la ciudad de México la entidad con mayor número de representantes correspondientes a puestos y labores administrativas. El SNTE se ha manifestado como aliado de la Reforma al grado de promover la creación del INEE como organismo autónomo y la necesidad de reformular el programa de Carrera Magisterial con nuevos lineamientos para la asignación de plazas docentes²³.

Ilustración 2. Afiliados al SNTE y número de escuelas por Estado



Fuente: Elaboración propia con datos de la SNTE y el SICEE

Por el contrario, la capacidad de la CNTE es difícil de estimar; así como lo es su rol de participación en el proceso decisional. Por una parte, su origen se dá como una alternativa de agrupación ante el desacuerdo de la relación entre el los líderes sindicales y el Estado. Los objetivos de la CNTE se amplían no sólo en la búsqueda de mejores condiciones de trabajo de sus representados, sino también en temas relacionados con presos políticos, desaparecidos y derechos humanos. Recientemente la CNTE ha manifestado su intención de contar con los mismos derechos y obligaciones que confiere el contrato colectivo de trabajo. La relación entre ambos organismos sindicales sin duda requiere de un análisis detallado que permita identificar las causas que posibilitan los recursos con los que cuenta la CNTE y sus intereses particulares.

²³ Posicionamiento del SNTE / Reforma Educativa. 20 de mayo de 2014. En: <http://www.sn-te.org.mx/seccion28/vernoticias.php?artid=533&cat=16>

Organizaciones no gubernamentales, internacionales y de la sociedad civil.

Las organizaciones no gubernamentales desempeñan un importante papel como promotor de las decisiones y cambios en las políticas públicas. En México, el marco legislativo de la política educativa contempla su participación como observadores de los programas públicos y sus resultados; o bien, dicho de otra manera, el marco legislativo permite a las organizaciones de la sociedad civil participar en la evaluación de las funciones del Estado. Se trata de un esquema de gobernanza donde la rendición de cuentas es fundamental. En este sentido, la participación de los actores no gubernamentales contribuye a proporcionar legitimidad pues presupone que la participación como observador de la política pública fomenta un ambiente de rendición de cuentas (Porras, 2007) en un esquema de redes de cooperación horizontal entre el Estado y los diversos actores no gubernamentales, delimitado insisto, con un esquema normativo que proporciona reglas para el logro de un buen gobierno y que constituyó el marco teórico de reforma constitucional justificando la búsqueda de mejoras en los servicios de educación que ofrece el Estado.

En la actualidad, la influencia de los organismos internacionales en la concepción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas es innegable. Corresponde en gran medida a los preceptos económico – administrativos del papel del Estado en el contexto global de la Nueva Gestión Pública sobre transparencia, destino de los recursos y uso de métodos de evaluación, entre otros; como condiciones necesarias para acceder a los préstamos del Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinados a invertir, entre otros aspectos en educación.²⁴

Uno de los principales actores promotores de la reforma fue la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual ha participado con diversos países en el diagnóstico de sus políticas económicas, sociales y educativas y que habría de sugerir en la “Nota País” sobre los resultados del programa PISA²⁵, que:

²⁴ El BM ha participado en el financiamiento de programas como Escuelas de Calidad, entre otros. Por su parte el BID ha financiado el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Estudios sobre educación y desarrollo. (Noriega, 2010) (Noriega, 2010)

²⁵ Nota – País para México de los Resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, OCDE. 2012

“el panorama educativo ha pasado de centrarse en la cobertura, a darle prioridad a la mejora de la calidad educativa y al fortalecimiento de una cultura de la evaluación. Esto ha contribuido también a que las familias y la sociedad se enfoquen más en los resultados educativos. Elevar a rango constitucional en 2012 el establecimiento de un servicio profesional docente, el establecimiento de un sistema de información, así como el fortalecimiento del sistema de evaluación y estándares educativos, dotando de autonomía constitucional al INEE, son pasos decisivos en la construcción de un sistema educativo de alta calidad y equidad”.

En este sentido, la respuesta del Estado para mejorar el nivel de calidad de la educación, habría de alinearse *al pie de la letra* a las recomendaciones para dotar mayor capacidad institucional y autonomía de gestión al INEE, como un actor necesario para lograr la efectividad gubernamental.

Otro de los elementos que promovieron la reforma educativa fue el estudio sobre “Antecedentes y Criterios para la Elaboración de políticas Docentes en América Latina y el Caribe” de la Organización de las Naciones Unidas para Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el cual planteaba lo siguiente:

“atraer, desarrollar y retener docentes que demuestren talento y compromiso a la par de la implementación de políticas encaminadas a mejorar el clima escolar y atender las brechas asociadas a factores socioeconómicos y culturales de las escuelas cuyos resultados sean reflejo del logro de aprendizajes relevantes y de calidad para el estudiante”.

En este sentido, para mejorar la profesión docente se proponían las siguientes recomendaciones: a) elevar el nivel de calidad en la formación inicial centrado en las instituciones responsables de formación, estableciendo mejoras en la pertinencia del y duración de la formación docente respecto a los planes de estudio asociados con la carrera docente, así como en los requisitos de ingreso y graduación; b) políticas relacionadas con el establecimiento de planes y expectativas de desempeño docente, es decir, a lo que se espera que el docente haga en el salón de clases de acuerdo con la

elaboración de un perfil de referencia; c) en estrategias de fomento al desarrollo profesional, es decir, de formación continua para la adquisición de conocimiento a lo largo de la carrera magisterial; d) de políticas encaminadas a propiciar un ambiente favorable a la enseñanza que disminuyan la vulnerabilidad ante la inseguridad, amenazas ambientales, y carencias de infraestructura; e) políticas centradas en la asignación de salarios e incentivos, en la asignación de los recursos públicos y su destino de gasto, siendo este último uno de los temas críticos de negociación entre los gobiernos y las organizaciones magisteriales y; f) en el desarrollo de prácticas de evaluación para la mejora continua que permitan mejorar el nivel de calidad en la educación a cuya relación se atribuye fundamentalmente establecer un vínculo directo entre el desempeño docente y el desempeño los estudiantes (OREALC/UNESCO, 2013).

En el marco sus atribuciones como observador de la política de evaluación educativa, la UNESCO habría de ofrecer una serie de observaciones sobre los procesos de evaluación docente con el fin generar información pertinente (recursos de tipo cognitivo) para la toma de decisiones contempladas en el modelo incremental de mejora de los programas de evaluación.

Sin duda, hay sectores de política, como la educativa, donde es necesaria la autoridad y participación jerárquica del Estado para coordinar el proceso decisional y establecer las alternativas y lineamientos necesarios para su implementación. No obstante, los observadores de la evaluación docente, los Consejos de participación social y las recomendaciones de política de las organizaciones internacionales, confluyen en un patrón de relativa flexibilidad en la toma de decisiones públicas, alusivo a los modelos de gobernanza en términos de la coexistencia del Estado y las redes de participación de la sociedad e influencia de las organizaciones no gubernamentales.

Medios de comunicación

Si bien los medios de comunicación no constituyen en sí un actor definido en el proceso decisional, sus recursos y capacidad de influencia es empleado por otros actores con objetivos e intereses ajenos que intentan promover o generar aliados con la sociedad y obtener el consenso de la opinión pública.

Inicialmente, los medios masivos de comunicación jugaron un papel fundamental para que el problema de la calidad de la educación formara parte de la agenda prioritaria. En torno a la figura de la dirigente magisterial se fue estableciendo una serie de conjeturas entre el nivel de calidad de la educación en México y la responsabilidad casi exclusiva de la dirigencia magisterial. Por ejemplo, en la revista estadounidense Forbes la líder del sindicato era señalada como una de las 10 personas más corruptas en México²⁶; se dieron a conocer premios y regalos excesivos (como camionetas de lujo y viajes) para diversos líderes sindicales regionales y era cada vez más común que la sociedad conociera mediante diversos medios la excéntrica y desmedida forma de vida de la dirigente magisterial.

Eventualmente su orden de aprensión y arresto por los cargos de lavado de dinero y delincuencia organizada (justificadas socialmente gracias a la participación de los medios de comunicación) significó un evento trascendental que (al menos a mi juicio) impulsó mediáticamente la Reforma Constitucional en materia educativa y el establecimiento de la Ley del Servicio Profesional Docente como parte de las nuevas políticas educativas.

²⁶ <http://www.forbes.com/sites/doliaestevez/2013/12/16/the-10-most-corrupt-mexicans-of-2013/>

Capítulo 3. Los resultados del modelo decisional.

El presente capítulo pretende advertir los efectos del proceso decisional empleado en la elección de alternativas conducentes de la estrategia de evaluación docente, algunas de las cuales responden a elementos técnicos que debieron emplearse para contrarrestar la complejidad de la iniciativa; algunos otros de carácter político como reflejo de la capacidad de recursos de los diferentes actores en la elección y modificación de las decisiones implementadas de manera incremental.

De esta forma se analizan los problemas involucrados con la elaboración de los instrumentos de evaluación docente que responden a procesos decisionales complejos, tanto en su construcción, como en la precisión de los instrumentos de medida. Situaciones que habrán de considerarse en análisis más complejos y de mayor información que permitan dar cuenta del impacto de la evaluación docente en la mejora de los servicios educativos que ofrece el Estado y la relación causal que se establezca con el nivel de aprendizaje de los alumnos.

El planeamiento de la Reforma Educativa como elemento necesario para contrarrestar el problema de la baja calidad de los servicios educativos encontró canales de concertación y de pactos, que pronto los sistemas políticos aprovecharían; es decir, finalmente se trataba de un problema cuyo tema contenía un nivel de aceptación en la agenda conveniente para la sociedad. Existen situaciones que difícilmente serán rechazadas y algunas otras que representan un nivel de consenso inmediato para su incorporación en la agenda pública. Es el caso de los bienes y servicios asociados al desarrollo del ser humano, reconocidos como derechos fundamentales que el Estado debe brindar.

A este compromiso del Estado con la sociedad habría de sumarse el concepto de calidad, el cual responde al establecimiento de condiciones necesarias tales como materiales, métodos educativos, organización escolar, infraestructura educativa e idoneidad de los docentes y directivos que contribuyan a maximizar el logro de aprendizaje de los educandos.

En este sentido, el proceso decisional de la política educativa contaba con un cambio de paradigma (que implicaba el concepto de calidad) y que habría de requerir la elección de las mejores alternativas de acción, en un escenario donde la falta de información, de planeación y de tiempo para la elaboración de las acciones determinaría el nivel de certidumbre sobre los resultados y consecuencias obtenidas.

Otro segundo problema lo constituiría la naturaleza propia de los procesos decisionales modernos, que en Estados democráticos han de considerar la participación de los diversos actores involucrados a las acciones de política, en un contexto de negociación, atribuciones y responsabilidades producto de los intereses propios de cada actor. En este sentido, el marco normativo, como recurso legal de las autoridades educativas, permitió acotar el espacio de actuación e influencia de los diversos intereses involucrados en la política educativa y así determinar un punto de partida de relativo orden entre los diferentes roles de participación.

No obstante, la falta de información y la incertidumbre sobre las acciones no se resolvería por sí sola con la implementación de reglas. Para ello, se implementaron procesos decisionales de tipo incremental que permitirían elegir la alternativa lo más racional posible ante una iniciativa que promovía grandes cambios en relación a los esquemas de participación anteriores y que requería necesariamente del establecimiento de consensos y acuerdos para su desarrollo. Este paradigma hizo cuestionable el objetivo y alcance de la reforma educativa. No obstante, es cierto que para mejorar la calidad de la educación se habrían de establecer estrategias que involucraran y modificaran en mayor o menor medida la participación de los actores y sus intereses relacionados con el sistema educativo nacional. Entre las alternativas y acciones conducentes era necesario establecer cambios en las reglas de tipo laboral que habrían de ser reguladas por el Estado.

Los cambios y modificaciones realizadas bajo al modelo incremental de la política educativa han respondido al uso de recursos de tipo legal y cognitivo, empleados por las autoridades educativas y por distintas instancias observadoras del proceso de evaluación que buscan fortalecer, con información, las decisiones sobre las alternativas a seguir. Los procesos fundamentados en la información justifican a su vez las acciones y la

necesidad de cambios, sin embargo, *los medios no justifican los fines*. Los cambios deben ocurrir alineados con los objetivos de contenido de la política educativa, en especial los relacionados con la estrategia de evaluación docente, siendo pieza clave para mejorar la calidad docente y que contribuyen a explicar las causas del nivel de aprendizaje de los alumnos.

El modelo incremental en la definición del objeto de medida.

Mucho se ha dicho ya que el propósito de la evaluación docente reside en identificar los perfiles profesionales idóneos a los requerimientos de enseñanza-aprendizaje que a su vez contribuyan a ofrecer un servicio educativo de calidad. Es decir, el nivel de logro en términos de calidad habría de identificarse en los resultados de la evaluación (información necesaria para focalizar la capacitación de los docentes).

El mismo Plan Nacional de Desarrollo, propuesto por el poder ejecutivo, habría de señalar la calidad de la educación relacionada a la capacidad para comunicarse eficientemente, trabajar en equipo, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de información para adoptar procesos y tecnologías superiores y comprender el entorno en que vivimos y poder innovar.

De esta forma, el concepto de calidad en torno a la educación, como eje de la discusión y justificación de la reforma, habría de significar no sólo la determinación de un concepto aislado, sino la delegación de responsabilidades y compromisos entre los distintos actores para lograrlo.

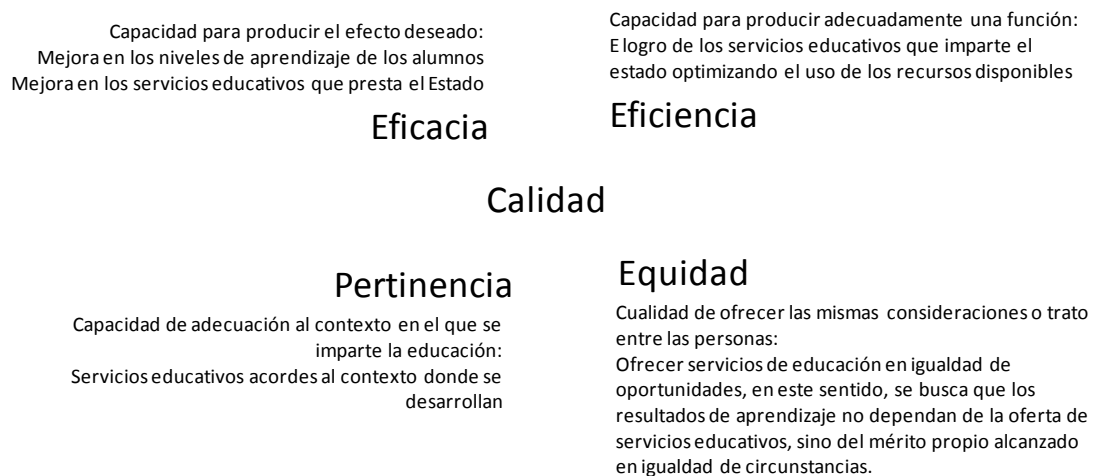
Para ello, la modificación del marco legislativo habría de delimitar las atribuciones y responsabilidades de los distintos actores acotando los espacios de intervención e influencia. En particular, el poder ejecutivo habría determinar los planes y programas de estudio (referentes primordiales del constructo de una prueba) y adoptar las reglas señaladas para el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior en manos del Estado; para lograrlo habría de llevar a cabo concursos de oposición (mediante instrumentos de

evaluación) que garantizaran la idoneidad de los conocimientos y capacidades profesionales correspondientes.

La legislación habría de considerar también la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, coordinado por el INEE con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio cuyo objetivo principal sería evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo en distintos niveles de aprendizaje. Una de sus responsabilidades específicas consistiría en diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema, así como determinar las reglas de participación de las distintas autoridades en torno a la evaluación.

De esta forma se buscaría que el criterio de calidad (señalado en la Ley General de Educación) orientara la oferta de servicios educativos en manos del Estado y sus organismos descentralizados. En este contexto, habría de entenderse como calidad *“la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad”* (LGE, Art. 8º, fracción IV).

Ilustración 3. Calidad educativa



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, el concepto de calidad asociado al constructo de la evaluación docente, ya sea para el ingreso, promoción, diagnóstico o desempeño, sería la base teórica para sustentar la finalidad de la evaluación en términos de las características cualitativas de la educación y la buena práctica profesional²⁷.

La estrategia indica que si se obtiene información sobre los conocimientos y habilidades demostrados respecto a un perfil “idóneo” de referencia (que se construye a partir de la identificación de capacidades y necesidades de mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje de cada disciplinas, en contextos socio-demográficos determinados), el resultado de la evaluación docente podrá brindar información que permita encausar las estrategias de actualización y de educación continua específicas para todos los docentes evaluados, que eventualmente permita el desarrollo de mejores perfiles laborales y que éstos a su vez permitan elevar el grado de calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y contribuyan a mejorar el nivel de calidad de la educación.

De acuerdo con Bracho y Zorrilla (2015), para el logro de lo anterior, es necesario advertir las necesidades de cambio incremental que permitan lograr el mutuo acuerdo entre los distintos actores involucrados. Dichos ajustes corresponden a los siguientes aspectos visibles de la implementación:

- a) El concepto de idoneidad o perfil de referencia para la evaluación no es necesariamente único. En su construcción se consideran las condiciones laborales de cada docente, habiendo instrumentos complementarios de evaluación acordes a un contexto específico. Dicha diversidad permite advertir sus efectos en las estrategias de actualización y educación continua que deberán ser diferenciadas, así como también lo es el grado de calidad esperado al que se quiere llegar.
- b) La necesidad de articulación entre los componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN). Esto es, los servicios educativos que ofrece el Estado están a su vez formados por otros sistemas, tales como el Servicio Nacional de Evaluación Educativa, Servicio Profesional Docente, autoridades educativas federales y

²⁷ Art. 4. de los Lineamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño. DOF: 07/04/2015.

estatales, etcétera. De ellos, se espera logren establecer un esquema de trabajo conjunto de manera que se alcancen resultados conjuntos.

- c) El mérito profesional como la base para poder permanecer en una plaza laboral implica un riguroso nivel técnico en la evaluación de desempeño, traducido en transparencia, validez, confiabilidad y universalidad (implementación a todos los docentes del país). En ello confluyen prácticas discrecionales, partidistas, patrimonialistas, arbitrarias o nepotistas dentro del ejercicio de la profesión y que habían sido características del SEN antes de la Reforma.
- d) La evaluación docente es de carácter obligatorio, lo cual implica cubrir la totalidad del universo de plazas laborales docentes (a diferencia de la evaluación de docentes vía el Plan de Carrera Magisterial que se sustentaba de manera voluntaria). Sin embargo, la política educativa se implementa en una estructura Federal descentralizada. Es decir, la estrategia de evaluación del desempeño docente debe ser adoptada por las Secretarías de Educación Estatales, previa aceptación en las legislaturas locales.

En este sentido, el INEE, en el marco de sus atribuciones como autoridad en la educación, habría de establecer diversos aspectos de carácter técnico para que los instrumentos de evaluación pudieran lograr su objetivo:

- Que contenga una medida objetiva, que implica la idea de obtener seguridad y precisión de lo que se pretende evaluar; requisito señalado en el concepto de eficacia en la calidad, atribuible a la validez del instrumento.
- Que a partir de una muestra de conductas, conocimientos o habilidades (rasgo) de las cuales se pueda inferir las características del sujeto que se pretende evaluar, es decir, la evaluación debe contener una muestra representativa del conjunto de aspectos del rasgo; relacionado con confiabilidad técnica de los instrumentos de medida.
- Que sea estandarizada y equitativa en términos de que sea aplicable a todo mundo en las mismas condiciones imparciales y objetivas, de tal suerte que su confiabilidad resida en que las diferencias encontradas sean atribuibles

únicamente a las diferencias de los evaluados y no por la aplicación desigual de las pruebas; es decir, con pertinencia.

- Que permita comparar el rasgo de cada sujeto evaluado ante un grupo normativo de calidad, o criterio u objetivo externo; en este caso a un criterio de idoneidad en igualdad de condiciones (con equidad).

De esta forma, las tareas involucradas en verificar la validez y confiabilidad de los instrumentos de evaluación, señalados principalmente en los dos primeros puntos, requerían contar con una valoración psicométrica de las pruebas, la estimación de dificultad y discriminación de cada uno de sus reactivos y la definición operativa para el procedimiento de medida respecto al constructo, es decir, con relación a los perfiles, parámetros e indicadores de la profesión docente para la caracterización de un sujeto en su atributo o rasgo, es decir, respecto a la idoneidad.

Sin embargo, de acuerdo con la información del Programa Anual del Proceso de Evaluación 2014 del INEE, las actividades necesarias para la construcción de los instrumentos de medida denotaban un panorama complicado en términos de la magnitud de las tareas y los tiempos para realizarlas:

Tabla 14. Calendario de actividades - Evaluación para el ingreso al SPD.

Concurso de oposición para el Ingreso Actividades	2013			2014					
	Feb	Sept	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul
Conformación del INEE	■								
Leyes secundarias		■							
Lineamientos generales			■						
Validación de parámetros e indicadores (perfil profesional definido)				■					
Lineamientos específicos (Etapas, aspecto y métodos de evaluación)					■				
Lineamientos para la selección de los perfiles profesionales (Criterios Técnicos para el desarrollo y uso de instrumentos de evaluación educativa 2014-2015)						■			
Aprobación de los instrumentos de evaluación							■		
Diálogo con los docentes y autoridades escolares			■	■	■	■	■	■	
Selección y capacitación de evaluadores						■	■	■	
Lineamientos para observadores (ONG's y padres de familia)					■				
Capacitación de aplicadores								■	
Convocatoria						■			
Aplicación de la evaluación									■
Publicación de resultados									■

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Anual del Proceso de Evaluación 2014 del INEE.

Particularmente, la elaboración de los instrumentos de evaluación para el ingreso profesional docente contemplaba un periodo de un mes entre la creación del marco legislativo y la construcción de los perfiles, parámetros e indicadores de la prueba. Este último documento fue elaborado por la CNSPD y validado por el INEE en febrero.

Junto a esta actividad la SEP elaboró la propuesta de etapas, aspectos y métodos de evaluación. Un mes más tarde (11 de abril) habría de formalizarse los criterios técnicos para el desarrollo y uso de instrumentos de evaluación, el cual consideraba las siguientes fases: a) de planeación del instrumento, b) elaboración, c) aplicación, d) procesamiento, e) análisis de resultados y, f) difusión e informe técnico.

Los trabajos para la elaboración de los instrumentos de evaluación realizadas entre abril y mayo comprendieron las siguientes actividades:

- Conformación de los cuerpos colegiados de especialistas.
- Conformación del Consejo Técnico.
 - Definición de propósitos (dirige todas las acciones subsecuentes).
 - Definición del uso de los resultados.
 - Población a la que se dirige.
 - Usuarios de la información que se derive de la aplicación.
 - Tipo de instrumento y modalidad de administración.
- Constitución de los comités de especialistas.
 - Comité Académico (Selección, delimitación conceptual y justificación del objeto de medida).
 - Comité de especificaciones (Precisión y operacionalización del objeto de medida).
 - Comité de Elaboración de Tareas Evaluativas o Reactivos (elaborar de reactivos).
 - Comité de Validación (Verificación de los reactivos respecto a las especificaciones).

Una las actividades más importantes la constituían la definición de los propósitos de la evaluación, es decir, lo que se pretende medir. Junto con la actividad de delimitación del objeto de medida se habría de sustentar la validez del instrumento y proveer el marco teórico de los rasgos medibles con la evaluación.

De igual forma, el comité de elaboración de especificaciones habría de incorporar los términos observables del objeto de medida y precisar los lineamientos temáticos y de contenido para la elaboración de los reactivos.

Una vez que se contó con las especificaciones, se elaboraron cerca de 2,300 reactivos para los 34 distintos instrumentos de evaluación entre exámenes nacionales y complementarios.²⁸

Tabla 15. Instrumentos de la Evaluación para el Ingreso al SPD

Exámenes nacionales	Exámenes complementarios
Educación Preescolar.	Educación Secundaria de Artes Visuales
Educación Preescolar Indígena.	Educación Secundaria de Danza
Educación Primaria.	Educación Secundaria de Música
Educación Primaria Indígena.	Educación Secundaria de Teatro
Educación Preescolar y Primaria (Inglés).	La formación ciudadana democrática para una convivencia en el marco de una cultura de la legalidad.
Educación Secundaria (Español).	Educación ambiental para la sustentabilidad
Educación Secundaria (Matemáticas).	Geografía de Tabasco
Educación Secundaria (Biología).	Historia
Educación Secundaria (Física).	Patrimonio cultural y natural
Educación Secundaria (Química).	
Educación Secundaria (Geografía).	
Educación Secundaria (Historia).	
Educación Secundaria (Formación Cívica y Ética).	
Educación Secundaria (Inglés).	
Educación Secundaria (Telesecundaria).	
Educación Física.	
Educación Secundaria (Educación Tecnológica).	
Educación Especial.	
Educación Secundaria (Artes).	
Técnico Docente Maestro de Acompañamiento Musical.	
Técnico Docente Maestro de Aula de Medios en Secundaria.	
Técnico Docente Maestro de Taller de Lectura y Escritura.	
Técnico Docente Maestro Taller.	
Examen de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-Profesionales (Común)	

Fuente: Elaboración propia

²⁸ Documentos de trabajo CNSPD-CENEVAL.

Debido a la insuficiencia de tiempo, el piloteo de los reactivos (siendo éste una condición necesaria para la elaboración de pruebas) se incluyó en la propia aplicación de los instrumentos, lo cual requirió del análisis técnico adicional para la selección de los ítems, que de acuerdo con los parámetros psicométricos señalados por el INEE, habrían de emplearse para calificar²⁹.

Una vez válidos los documentos de diseño, el INEE habría de establecer, a partir del análisis técnico del instrumento, la puntuación mínima requerida acorde al criterio de idoneidad de los conocimientos y habilidades de los aspirantes. Dichos lineamientos habrían de ser empleados por la Secretaría para realizar la calificación definitiva. Esta información sería entregada posteriormente a las autoridades educativas locales para conformar las listas de prelación por entidad.

Los criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación y definición de las listas de prelación habrían de formalizarse y aprobarse el 26 de junio de 2014, casi un mes después de que el instituto aprobara la construcción de los instrumentos de evaluación³⁰.

Uso de recursos cognitivos para el ajuste a los criterios técnicos de la evaluación

Como parte de sus atribuciones como autoridad en materia de evaluación el INEE ha recurrido al uso de recursos de carácter cognitivo para emitir directrices y ajustar en cada ciclo escolar los criterios técnicos para el análisis e integración de los instrumentos de

²⁹ Similar a ello, el informe sobre la Evaluación al Desempeño de los Docentes generado por la UNESCO (2016), habría de advertir que uno de los principales problemas en la elaboración de los instrumentos de evaluación se debía a el uso de pruebas piloto alternativas que podían afectar la integración de los bancos de reactivos y que propiciaron un mayor número de reactivos y un mayor tiempo empleado para contestar las pruebas

³⁰ La CNSPD entregó el 15 de mayo de 2014 los instrumentos de evaluación, mismos que fueron aprobados el 30 de mayo.

evaluación³¹. Dicha estrategia de ajuste (incremental), ha permitido delimitar con mayor precisión las actividades relacionadas con la elaboración de los instrumentos de medida y solucionar problemas detectados en los procesos de evaluación precedentes.

Tabla 16. Criterios técnicos y procedimientos

Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación (Principales diferencias)	
9 de julio de 2014	24 de abril de 2015
Se describen los parámetros psicométricos para la aceptación de los ítems	Se agrega una descripción sobre la conformación de los instrumentos y se incorporan nuevos parámetros psicométricos en caso de carencia de reactivos
Se señalan procedimientos de ajuste a los puntos de corte	Se incorpora la participación de la Junta de Gobierno del INEE como instancia de validación ante posibles cambios en los puntos de corte
Se describe el procedimiento de calificación y el uso de los niveles de desempeño para cada prueba	Además se incorpora el uso de un procedimiento de equiparación que permita que las distintas versiones sean equivalentes en términos de igualdad de condiciones y estimación del error de medida.
Se señala el uso de métodos de escalamiento de las puntuaciones a fin de construir una escala común	Se agrega una nota explicativa de las posibles variaciones de puntajes fuera del rango de la escala atribuible a la diferencia de longitudes de las pruebas y puntos de corte
Se describe el ordenamiento a seguir en las listas de prelación	Además, se especifican los grupos de desempeño para evaluaciones que se integran con dos, tres o cuatro exámenes
Se agrega un anexo técnico con los procedimientos para el cálculo del escalamiento de las puntuaciones	Además, se especifica la justificación del uso de la escala respecto al error de medida
Se especifica el procedimiento para el cálculo de longitud de la escala	Se modifica el cálculo de la longitud de la escala. Ésta se asocia a la confiabilidad del instrumento
Se especifica el cálculo de las puntuaciones redondeado al entero inmediato anterior a partir de 6 décimas	Se ajusta el criterio de redondeo con cinco décimas
Se describen los métodos de Angoff y de Beuk para el establecimiento de los puntos de corte	Además se incorporan los procedimientos para el cálculo del error estándar condicional para cuantificar el nivel de precisión de las mediciones

Fuente: Elaboración propia

Probablemente uno de los cambios técnicos ocurridos con mayor relevancia se refiere al uso de métodos de equiparación de resultados entre diferentes versiones de una misma

³¹ La facultad del INEE para emitir directrices se señala en la fracción IX del artículo 3º constitucional, que lo reconoce como autoridad en materia de evaluación, con el mandato de: Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

prueba. Se trata de un procedimiento estadístico empleado para ajustar las puntuaciones de una versión en términos de la dificultad de otra, de forma tal que los resultados de un nuevo periodo de aplicación se obtienen considerando la dificultad de la prueba aplicada en el periodo anterior. Ello contribuye a que la aplicación de una nueva versión de examen sea justa (*de justicia*) en términos del nivel de dificultad equitativo a otras versiones.

Recursos de carácter técnico sustentados en criterios políticos.

El método de Angoff³² empleado para la determinación del punto de corte en pruebas basadas en un criterio (por ejemplo idoneidad docente) se establece a partir del consenso de expertos sobre las competencias mínimas requeridas, sin embargo, de acuerdo con los criterios técnicos de los instrumentos de evaluación³³, en la tercera etapa del establecimiento de los puntos de corte, es posible que los Comités Académicos determinen si es necesario realizar algún ajuste en las decisiones tomadas con anterioridad a partir del análisis de los resultados alcanzados por los sustentantes. En este sentido, el método de Beuk³⁴ consiste en tomar decisiones a partir del nivel mínimo de conocimientos o habilidades que un docente debe tener para ser considerado como idóneo y la tasa de docentes idóneos que los jueces estiman que se debe obtener (aspecto político), es decir, se compara la expectativa de idoneidad con los datos reales obtenidos. Si los datos relativos y absolutos difieren, se puede establecer un punto de corte en concordancia. No obstante lo anterior deja un margen de duda acerca de qué se está evaluando, si el nivel mínimo de competencia real o lo que los Comités Académicos creen que debería ser (Leyva, Validez de constructo en la evaluación de competencias médicas mediante pruebas referidas a criterio, 2004). Cabe recordar que los puntos de

³² El método de Angoff pertenece a los llamados métodos de juicio que son los que mantienen el objetivo original de mantener un nivel estándar absoluto capaz de diferencial el nivel mínimo que debe satisfacerse. Sin embargo, la crítica al modelo reside en establecer estándares referidos únicamente mediante métodos de juicio que pueden llegar a establecer estándares que harían fallar a más de la mitad de los individuos evaluados. (Leyva, 2011).

³³ Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación. DOF. 24 de abril de 2015

³⁴ El método de Beuk para la determinación del punto de corte pertenece a los métodos llamados “de compromiso” los cuales mezclan información de tipo normativo (con referencia a una población) y criterial. El punto de corte se establece mediante el acuerdo entre los niveles mínimos de competencia estimados por jueces y la distribución empírica resultante de un grupo de referencia. (Leyva, Una reseña sobre la validez de constructo de pruebas referidas a diseño, 2011).

corte originales son determinados en base a un criterio mínimo de competencia, independiente los resultados obtenidos por una población determinada, es decir, el punto de corte representa el requerimiento mínimo a ultranza respecto al objeto de medida, independiente de las características cualitativas de la población. Por ejemplo, si medimos el nivel de aprendizaje de los alumnos en matemáticas, y queremos saber quiénes son capaces de resolver ecuaciones de tipo básico, seguramente haremos la definición de lo que significan ecuaciones “básicas” y no consideraremos ajustes a esa definición sólo porque ningún alumno haya demostrado llegar a ese nivel.

La evaluación docente de tipo criterial se reconoce como objetiva en términos de que se establece la correlación de las puntuaciones obtenidas respecto a un juicio previamente definido sobre el nivel de competencias mínimas necesarias. Por supuesto, la elección del criterio y de la muestra para determinar su validez implica juicios, pero esas decisiones se establecen con anterioridad a la emisión de los resultados finales, sin embargo el problema relacionado a los modelos de evaluación basado en un criterio consiste precisamente en la necesidad de contar con un criterio que claramente mida lo que se pretende medir, es decir la relación entre el constructo teórico y su pertinencia³⁵. En este sentido, es razonable el uso de métodos de ajuste (como el de Beuk) que permita definir con mayor precisión el nivel de exigencia teórico en consideración a la realidad de la enseñanza en el país; no obstante, su uso debe ser responsable en la medida en que los resultados de la evaluación docente permitan obtener información pertinente sobre las necesidades de mejora profesional y su contribución al logro de los objetivos de la política educativa.

Otros actores influyentes en el proceso decisonal y sus recursos.

El INEE, como parte de sus atribuciones relacionadas con supervisar los procesos de evaluación, solicitó a la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina (OREALC/UNESCO) llevar a cabo una valoración del proceso de Evaluación del

³⁵ “La pertinencia permite reconocer si el parámetro y el indicador asociados a la evaluación de desempeño son útiles, adecuados y procedentes para valorar y medir los que se proponen”. Art. 8 – V de los Lineamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño. DOF: 07/04/2015.

Desempeño Profesional Docente a fin de contar con información, generada por un tercero, para identificar necesidades de mejora.

En este sentido, una organización no gubernamental habría de participar a solicitud expresa de la autoridad nacional en evaluación como analista del proceso, empleando sus recursos de carácter técnico para fortalecer el conocimiento acerca de las alternativas seleccionadas para medir el desempeño profesional docente.

El informe se basó en el análisis de los procesos institucionales, actividades, roles y coordinación de los distintos actores en el logro de los objetivos; en el análisis técnico evaluativo de los procesos y en la dimensión política de la evaluación del desempeño con los distintos actores involucrados:

Tabla 17. Análisis del informe UNESCO

Procesos-Instituciones	Técnica-Evaluativa	Política-Comunicacional
<p>Eficacia/Oportunidad ¿Cumple con los objetivos establecidos? ¿Cumple con las normas que definen la ED? ¿Se realizó en los plazos establecidos?</p> <p>Pertinencia El proceso ¿contribuye o dificulta el logro del objetivo declarado? ¿Se considera la variedad sociocultural de las regiones?</p> <p>Coherencia ¿se conecta lógicamente con los objetivos declarados y con otros componentes?</p> <p>Coordinación ¿Las actividades tuvieron una coordinación fluida y oportuna? ¿Participaron quienes debían de la manera que se establecía en la normativa?</p>	<p>Validez ¿Se mide lo que se supone que mide? Las consecuencias e interpretaciones ¿son consistentes con la medición realizada?</p> <p>¿Qué piensan los evaluados sobre la validez?</p> <p>Confiabilidad ¿Hay errores o problemas en la aplicación o corrección que pudiera afectar la precisión de los resultados?</p> <p>Justicia/Equidad en oportunidades para mostrar el propio desempeño ¿Tuvieron todos la oportunidad de acceder a la información relevante y en igualdad de condiciones?</p>	<p>Conocimiento de la evaluación ¿En qué medida los actores conocen su justificación, sus aspectos sustantivos y operativos?</p> <p>Comunicación institucional ¿Ha sido suficiente, oportuna, clara?</p> <p>Valoración del cambio ¿Qué ideas, intereses y actitudes tienen los actores involucrados sobre el cambio en juego y que los llevan a su aceptación o rechazo?</p>
<p>Sustentabilidad: la rigurosidad en los procesos, la calidad técnica de la evaluación y la socialización y apoyo político de ella, ¿contribuyen a darle sostenibilidad en el tiempo?</p>		

Fuente: (OREALC/UNESCO, 2013)

A continuación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos del informe que empleó como guía las preguntas específicas (señalas en el cuadro anterior) dirigidas a las autoridades en evaluación, autoridades educativas federales y estatales, autoridades escolares, organizaciones sindicales y evaluadores certificados y académicos:

a) Procesos institucionales:

Se reconoce que las metas y condiciones impuestas por el contexto político hacen de la Evaluación del Desempeño para la Permanencia (ED) un desafío técnico y logístico de alta complejidad que, en lo general ha sido abordado con éxito por las instituciones responsables permitiendo que un alto porcentaje del primer grupo convocado fuera evaluado dentro de los plazos convenidos. No obstante, se detectaron las siguientes debilidades asociadas principalmente a plazos de trabajo insuficientes y a la arquitectura operacional necesaria para la implementación. En específico se señalaban deficiencias en: a) algunos instrumentos de evaluación con pruebas técnicas mínimas; b) sustentantes que no recibieron la información y apoyo necesarios para poder rendir sus evaluaciones con la preparación adecuada; y c) condiciones previas a la aplicación en las sedes que afectaron negativamente el contexto y el clima de la evaluación.

b) Técnica – evaluativa:

Sobre este aspecto, el informe resalta la construcción de un diseño de procedimientos y de logística para mejorar la validez de la evaluación. Si bien los primeros ejercicios de evaluación presentaron deficiencias, se reconoce que se trata de un primer paso fundamental para asegurar la calidad de la evaluación, sin embargo, aún deben solucionarse aspectos como la entrega de los resultados y la falta de tiempo para poder implementar los procedimientos de validación de los instrumentos. Otro aspecto relevante lo constituyeron los problemas asociados con la aplicación de los instrumentos, descritos como excesivamente extensos y operacionalmente complicados (sedes de aplicaciones a modo, inseguras, lejanas, etc.) que en términos de igualdad ponen en riesgo la confiabilidad de los resultados. Así mismo se señaló la necesidad de vincular los resultados de la evaluación de desempeño con estrategias de formación focalizadas respecto a los descriptores cualitativos de desempeño alcanzados.

c) Dimensión política y comunicacional

El informe centró su análisis en la legitimidad de la evaluación en términos de cómo ésta es representada, significada y valorada por el actor docente. Aspectos que en general dan sustentabilidad a la evaluación misma.

En términos de gobernabilidad de la educación, vale la pena señalar las observaciones sobre la coordinación y responsabilidades de los distintos actores, en particular del INEE como coordinador y autoridad del proceso de evaluación y la percepción que se tiene como tal.

Al respecto vale la pena citar las entrevistas que presenta el informe a propósito de la participación de los principales actores involucrados en el proceso decisonal:

“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.” Silvia Schmelkes del Valle. Consejera Presidenta del INEE³⁶.

“Pues sí, hay momentos de mucha dificultad, porque la institución, por ejemplo, le tiene que decir al INEE que está desbordándose en sus atribuciones en ciertos renglones, entonces pues el INEE manda a llamar a su abogado, nosotros mandamos a llamar al nuestro, tienen reuniones, proponen alguna solución que luego discutimos y que eventualmente se resuelve sin que pase a mayores. Buscando salvar la cara a ambas dependencias en lo que aparece como un conflicto de atribuciones. (...) No creo que no hayamos resuelto una sola de las diferencias, y utilizamos, valga la expresión, tanto canales formales como informales. Usamos los canales formales, todos los foros que conduce el INEE,

³⁶ 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>

expresamos lo que tenemos que decir, y luego a través de canales informales buscamos resolver algunas de las diferencias que hayan surgido en los canales formales. (...) Yo creo que eso funciona perfectamente bien, son gente muy madura, muy razonable, y juegan su papel. Cuándo tienen que jugar un papel de institución autónoma lo hacen, pero siempre con respeto a su contraparte y a la propia relación con sus pares en la Secretaría, entonces en eso, en ese sentido yo creo que no ha sido... no ha podido ser más afortunado el proceso.”

Dr. Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Subsecretario de Educación Media Superior³⁷

Así mismo, el informe reconoce el atributo autónomo del INEE el cual provee una herramienta de imparcialidad y legitimidad en sus tareas de evaluación.

De manera particular, se resalta también la valoración que se tiene de la evaluación de desempeño por parte del SNTE y la CNTE, en términos de que ésta es percibida como un instrumento de profesionalización y de rectoría del Estado sobre la Educación, así como de los docentes en general cuyas entrevistas y opiniones fueron sintetizadas en el siguiente cuadro:

Tabla 18. Pros y contras de la Evaluación de desempeño

Razones en pro y en contra de la ED: entrevistas a docentes y directivos (Nov y Dic 2015)	
Apoyo	Rechazo
<ul style="list-style-type: none"> -base necesaria para el mejoramiento de la calidad de la educación: sacará a los no-idóneos y retroalimentará para mejorar a los idóneos. -es formativa -Base para trabajo digno y con respeto hacia los docentes -fortalece trabajo profesional tanto individual como colectivo. -es base para conocer qué es lo que falta para mejorar. -base para dar cuenta del propio quehacer y sus resultados. -ayuda a recuperar la sistematización (en el trabajo docente) -promueve el trabajo en equipo 	<ul style="list-style-type: none"> -es punitiva, castigará a los docentes -más laboral que educativa -está mal diseñada porque no considera condiciones materiales, contextuales y tipo de alumnos

Fuente: OREALC/UNESCO, 2013. Sistematización de entrevistas a docentes y directivos.

³⁷ Entrevista del equipo consultor OREALC/UNESCO, 2 de diciembre de 2015.

Finalmente, la participación de la UNESCO como organización no gubernamental habría de emitir recomendaciones al INEE en los siguientes términos:

- Que las autoridades educativas, en el marco de sus atribuciones legales, completen las tareas de evaluación en todo el país.
- Que se establezcan nuevos calendarios de trabajo.
- Que exista una especificación detallada de los roles de participación y responsabilidades de los distintos actores.
- Que se establezca un plan de mejoramiento a partir del diagnóstico de los principales problemas surgidos hasta ahora.
- Mejorar el acceso de información y comunicación de los resultados y procesos de la evaluación.
- Establecer una estrategia de entrega de resultados con reportes que permitan maximizar su uso en términos de las necesidades de formación docente y que permita comprender la importancia de los mismos respecto al objetivo mismo de la evaluación.

El SNTE y la CNTE

Sin duda, uno de los principales actores involucrados en la Reforma Educativa lo constituyeron las organizaciones sindicales, no en términos de una responsabilidad explícitamente definida en el marco normativo, sino por las alternativas procedentes de la reforma que afectaron directamente sus intereses. En este sentido, siguiendo el análisis de la UNESCO, implícitamente se contaba con dos agendas: una que planteaba la necesidad de identificar, seleccionar y formar docentes con los conocimientos y habilidades mínimas necesarias para mejorar el nivel de aprendizaje de los educandos; y otra, que requería de recuperar el control del Estado sobre la administración de los servicios educativos, finalmente la primer decisión no podía ser llevada a cabo sin la segunda, es decir, la selección de los mejores perfiles profesionales para ocupar una plaza docente habría de requerir la modificación de las prácticas de asignación que controlaba el sindicato.

Como se señaló anteriormente, bajo la firma del ANMEB en 1992 cada gobierno estatal, a través de su dependencia educativa correspondiente, habría de sustituir a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores adscritos a los planteles del sistema educativo estatal con el apego al reconocimiento de los derechos laborales suscritos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Ello significaba que los acuerdos pactados entre la Federación, los Gobiernos Estatales y el magisterio, habrían de establecer fundamentalmente la descentralización de las decisiones en materia educativa a cargo de los estados y las transferencias que en términos de recursos financieros sostuvieron el creciente número de maestros sindicalizados (de 419 mil registrados en 1973 a poco más de un millón 100 mil en 1992).

De esta forma la capacidad gremial del magisterio proveía la fortaleza política necesaria para establecer acuerdos con las instancias estatales de educación y desempeñar un rol de participación de tipo *gatekeeper* (o ventanilla de paso) de las políticas educativas:

“sin su compromiso (...el del maestro) cualquier esfuerzo de reforma educativa se vería frustrado”³⁸.

De esta forma, el sindicato magisterial habría logrado mejoras considerables en los esquemas de crédito a la vivienda y el reconocimiento del Gobierno Federal de la carrera magisterial como un instrumento creado por los propios docentes para justificar el acceso a incentivos de tipo económico, además de un importante incremento en el nivel salarial de los maestros que pasó de 1.5 salarios mínimos a poco más de 3.5 veces el salario mínimo promedio a nivel nacional³⁹.

Sin embargo, el contexto económico y financiero y el nuevo paradigma de la gestión pública habría de agregar nuevas reglas sobre el destino de los recursos públicos y la prestación de servicios en manos del Estado, lo cual contribuyó a generar importantes cambios en las políticas públicas ahora condicionadas al acceso de los esquemas crediticios y de rescate financiero internacional.

En este sentido la calidad de la educación habría de ser considerada como un tema crucial en economías cuya perspectiva de crecimiento habría de contener innovación y valor agregado a su producción. Como hemos dicho, los resultados de las pruebas internacionales sobre el aprendizaje de los alumnos señalaban importes deficiencias generadas, entre otros factores, por la capacidad profesional docente.

A ello se sumaba percepción negativa de la sociedad sobre los docentes y el magisterio, propiciada entre otros factores por el desorden en la asignación de plazas, la impunidad sindical, así como una elevada designación del gasto en educación destinada para el pago de sueldos⁴⁰.

³⁸ Apartado IV sobre la Revaloración de la Función Magisterial del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. DOF. del 19 de mayo de 1992.

³⁹ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. DOF. 19 d mayo de 1992.

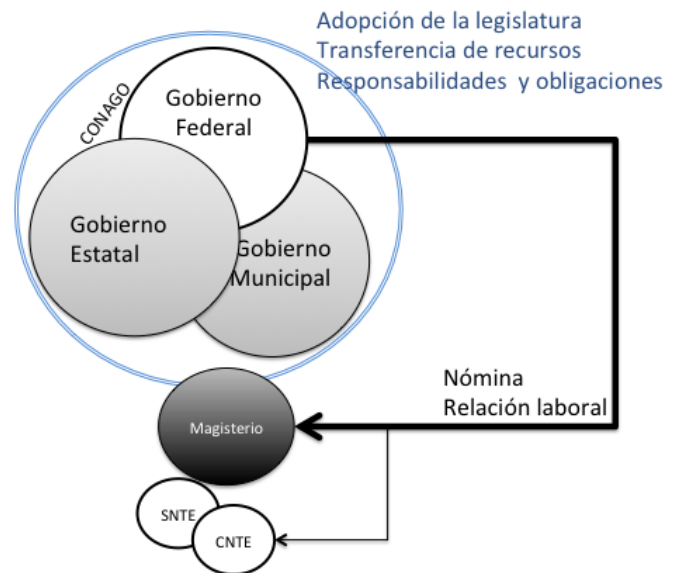
⁴⁰ De acuerdo con cifras del gasto federal, en el 2010 México destinó 22% del gasto público en educación, del cual 82.6% se empleó para el pago de servicios personales. Fuente: Clasificación del gasto por función económica del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

La reorganización del sistema educativo y su marco legislativo habrían de considerar un replanteamiento importante en el nivel de participación de grupos sindicales en la toma de decisiones en un esquema de relación intergubernamental coordinada y de federalismo *cuasi* descentralizado, en términos de que las Autoridades Educativas Federales son las únicas responsables de las transferencias de recursos hacia las instancias estatales para el pago de la nómina magisterial. De esta forma, el uso de los recursos económicos y legales le permitió al Estado establecer los mecanismos de aceptación y adaptación de la política educativa en las distintas entidades. Las nuevas reglas de asignación de recursos se encontraban ahora relacionadas a la obligatoriedad de la evaluación docente y la asignación de plazas a los Concursos de Oposición al Servicio Profesional Docente.

Cada estado debió realizar las adaptaciones legislativas correspondientes a su marco constitutivo y negociar con las secciones sindicales estatales la adaptación de la política educativa, considerando la capacidad y recursos políticos con que disponían.

Ilustración 4. Gestión educativa del Estado

Dicha relación, reconocida por las autoridades educativas contribuyó a explicar las fallas en la implementación de la Reforma. Otro factor importante lo constituyó la falta de acuerdos con los gobiernos estatales, en el cual el modelo Federativo reconoce la autonomía y el estado de derecho de las unidades sub-nacionales en la implementación de reformas en las legislaturas locales⁴¹.



⁴¹ Entrevista de Carlos Puig al Secretario de Educación Pública, Lic. Emilio Chuayffet en el programa "En 15". Milenio televisión, 29 y 30 de enero de 2015.

Ante ello, las autoridades educativas habrían puesto de manifiesto la necesidad de replantear la administración de la educación bajo un modelo de federalismo cooperativo que intentara promover junto con los gobiernos estatales la distribución de los recursos necesarios para la implementación de los programas educativos y de evaluación docente; y establecer a su vez una distribución de responsabilidades y obligaciones que exigiría fuertes vínculos administrativos y legislativos, de interdependencia y cooperación en una estructura de poderes más horizontal ⁴².

Similar a los planteamientos de Wright (1997), el enfoque cooperativista estableció un equilibrio en la solución de controversias (claramente políticas) y de mecanismos de mediación para la adopción de mejoras con miras a realizar una implementación efectiva de las reformas propuestas. La estrategia del gobierno federal en el sector educativo consistió en establecer mecanismos de confiabilidad y transparencia y de establecer reglas claras, señaladas en la Ley General de Educación, aprovechando la percepción social que desfavorecía la participación del magisterio en la toma de decisiones.

En este contexto, el SNTE optó por mostrarse aliado a la reforma, en gran medida debido a la posición política que guarda con Estado y su relación con los espacios de poder, ya sea en el Congreso como al interior de la SEP en una estructura que le permite (informalmente) co-gobernar el sector (Santibañez L. , 2008).

Por el contrario, la CNTE ha optado por jugar un papel de opositor de la reforma y de la evaluación docente; y aun cuando no se cuenta con un registro preciso sobre la cantidad de afiliados sus afiliados, los recursos con que cuenta ha permitido en estados como Chiapas, Michoacán, Guerrero y Oaxaca la suspensión de los ejercicios de evaluación, al grado tal que en mayo de 2015 la SEP llegó a declarar la suspensión indefinida de la evaluación docente debido a la “consideración de nuevos elementos en el proceso de

⁴² El enfoque de toma de las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins Smith, 1988) fue implementado bajo el llamado “Pacto por México” con los principales dirigentes políticos del país. De igual forma, mediante la Conferencia Nacional de Gobernadores se involucró a los representantes de las entidades sub-nacionales para impulsar la implementación de la Reforma Educativa.

evaluación para el ingreso”⁴³. Coyunturalmente, un mes más tarde habría de celebrarse elecciones para elegir a los diputados federales de diversas entidades federativas, entre ellas Chiapas, Guerrero y Michoacán.

Al respecto, el INEE en sus atribuciones legales como autoridad en materia de evaluación, en su comunicado de prensa No. 20, exigía al Gobierno de la República dejar sin efectos la “suspensión indefinida” de las fechas de evaluación del SPD, argumentando que los elementos del proceso de evaluación contaban con lineamientos y criterios técnicos establecido, dejando sin justificación la decisión de la SEP, la cual además carecía de autoridad jurídica para dicho efecto. Un día después de las elecciones (8 de junio de 2015) la SEP habría de informar la normalidad de los procesos de evaluación docente, dejando sin efecto la suspensión indefinida.

Otra demostración de la capacidad política de la CNTE se ha observado en las intensas movilizaciones, bloqueos de calles y comercios y recientemente en el cierre de planteles escolares declarados en paro, “en algunos casos las protestas y agresiones, en ocasiones violentas, de los maestros disidentes, sometieron a los docentes que se estaban evaluando a una presión excesiva, en otros más, el recurrir a la fuerza pública con el fin de resguardar a los maestros que ejercían su derecho a evaluarse, construyó un clima poco propicio para responder a las preguntas o construir las respuestas”⁴⁴.

Tal ha sido la demostración de capacidad política de la CNTE que ha obtenido la concesión de alunas demandas por parte de la Secretaría de Gobernación, al grado tal de reinstalar a maestros cesados que no presentaron la evaluación docente⁴⁵ (contraviniendo el art. 21 de la LGSPD) y a pagar el salario retenido de los maestros que han faltado injustificadamente a dar clases, dejando al Estado en una crisis de capacidad legal y política para cumplir y hacer cumplir la ley.

⁴³ Milenio Digital, 29 de mayo de 2015.

⁴⁴ Comunicado de prensa No. 41. INEE. 17 de diciembre de 2015

⁴⁵ Se trata de 5,941 docentes de Oaxaca que ingresaron entre 2014 y 2015 con el antiguo modelo de asignación de plazas y que no cumplieron con la evaluación obligatoria para el ingreso al SPD. Periódico Reforma, 2 de agosto de 2016.

El informe de la UNESCO habría de resaltar que el conflicto con las organizaciones sindicales corresponde al ordenamiento de poderes sobre el control público de la educación con “costos sin embargo para la agenda de profesionalización necesarios de neutralizar en las próximas etapas del actual proceso evaluativo” (OREALC/UNESCO, 2013).

Por el contrario, es de llamar la atención las acciones de los “emprendedores políticos de las políticas públicas” (Del Castillo, 2015) y la lógica decisional que han puesto en marcha para la implementación de la reforma. Quizá la más visible en la estrategia de reestructuración del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), controlado en su mayoría por funcionarios adscritos a la Sección 22 de la CNTE. (Cabe recordar que las funciones de control y asignación de plazas docentes, así como el pago de la nómina magisterial es facultad de las autoridades estatales de educación). La reestructuración consistió en integrar personal al instituto que no estuviera adscrito a la sección sindical y que permitiera eventualmente implementar los esquemas ingreso, promoción y permanencia en el magisterio definidos en la ley.

Nuevos procesos decisionales.

El principal acierto del modelo incremental que subyace la lógica decisional de la evaluación docente es el reconocimiento de las dificultades y problemas no necesariamente previstos, (recordemos que se trata de un modelo con escasa información). De esta forma, las autoridades evaluadoras y educativas han convenido en la dificultad que representó integrar las listas definitivas de quienes serían evaluados y las notificaciones sobre los procesos y etapas de evaluación que debían presentar los docentes, así como los problemas operativos del sistema computarizado de evaluación, así como en la logística relacionada a los instrumentos de evaluación con respuestas

construidas (rúbricas), así como los problemas asociados a las dificultades de aplicación de los exámenes en zonas en conflicto⁴⁶.

La nueva lógica decisional de la evaluación educativa ha modificado la consideración sobre la capacidad de diversos actores, que en el marco normativo y en la definición de atribuciones no se tenía prevista. El INEE ha invitado a participar en el análisis del proceso de evaluación docente a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados en las tareas de promoción y comunicación de los resultados de la evaluación, en particular hacia la sociedad para la valoración de lo realizado.

De igual forma, se estableció un Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas (CONVIE) para fortalecer la vinculación y articulación de las estrategias de implementación de la evaluación docente, entre las cuales se encuentra ampliar la capacidad de evaluadores para los procesos de calificación de los reportes de evidencias y respuesta construida.

Respecto a los docentes, se establecieron mecanismos de consulta para identificar dificultades y áreas de oportunidad y recuperar desde los beneficiarios de la evaluación, la necesidad de información y capacitación para su formación. Aspectos que habrían de considerarse para el diseño de las evaluaciones para atender las características de distintos entornos y contextos de trabajo que permitan precisar un estándar de desempeño incluyente.

En este sentido, el INEE también ha convocado al SNTE, siendo una instancia interesada en la evaluación docente. Dicha reunión significaría un mensaje de apoyo al proyecto de evaluación docente que habría de ser aprovechado por ambas instancias. Por el lado de las autoridades se refrendaba una estrategia incluyente de todos los actores involucrados en el proceso de evaluación. Por parte del SNTE se daba un mensaje de participación y de inclusión de sus propuestas, haciendo notar mediáticamente su influencia en el proceso decisional.

⁴⁶ Comunicado de prensa No. 41. INEE, 17 de diciembre de 2015.

Finalmente, la promoción el nuevo esquema decisional habría de presentar una propuesta de replanteamiento del modelo de evaluación, hasta el momento, para el desempeño en términos de contextualizar los instrumentos de evaluación, con una mejor articulación con la práctica cotidiana de los docentes, corrigiendo, a partir de la experiencia de los procesos anteriores, los problema técnicos y operativos, además de la incorporación de esquemas de acompañamiento a los docentes, antes, durante y después de la evaluación⁴⁷.

No obstante, los temas por modificar no incluyen lo relacionado con el marco normativo, lo cual denota una capacidad jurídica suficiente, tanto para la determinación de nuevos lineamientos que refrendan la autoridad del INEE, como en la consideración de los actores actualmente señalados en la ley, sus atribuciones y alcances:

Tabla 19. Atribuciones de las instancias involucradas en la evaluación del SPD

SEP - CNSPD	Definir el perfil, parámetros e indicadores, así como las etapas y métodos de la evaluación y desarrollar los instrumentos para la evaluación.
	Coordinar la implementación de la evaluación a nivel nacional.
INEE	Definir los procesos de evaluación.
	Emitir los lineamientos y los criterios técnicos.
	Validar los parámetros e indicadores y las etapas, aspectos, métodos e instrumentos
	Supervisar las aplicaciones
	Verificar los procesos de calificación y emisión de resultados.
Autoridades Educativas Locales	Implementar los procesos de evaluación en las entidades.
	Proponer parámetros e indicadores de las evaluaciones complementarias.

Fuente: Conferencia de prensa de la Junta de Gobierno del INEE. 25 de agosto de 2016.

⁴⁷ Comunicado de prensa No. 47. INEE. 25 de agosto de 2016.

Otro aspecto importante señalado en el replanteamiento consiste en el reconocimiento de la validez y confiabilidad de la evaluación de desempeño realizada en 2015, así como en la determinación de nivel de desempeño, es decir, se contó con instrumentos que median lo que se necesitaba medir, sus resultados fueron confiables y los conocimientos y habilidades mínimos necesarios fueron adecuados con el perfil de desempeño profesional docente.

Sin embargo, uno de los principales cambios, en términos del diseño de la prueba, consistiría en aplicar tres pruebas en lugar de cuatro, es decir, mantener el informe de responsabilidades profesionales, el proyecto de enseñanza-aprendizaje y el examen de conocimientos curriculares. El instrumento de expediente de evidencias de enseñanza habría de incorporarse en un solo instrumento junto con la evaluación sobre planeación didáctica:

Tabla 20. Modelo de evaluación 2015 - 2016

2015		2016	
Instrumento	Métodos	Instrumento	Métodos
Reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales	Identifica la participación del docente en el funcionamiento de la escuela, órganos colegiados y su vínculo con los padres de familia y el contexto social de la escuela	Informe de responsabilidades profesionales ampliado con una autoevaluación del docente	Identificará la participación del docente en el funcionamiento de la escuela, tanto por el director como por el docente mismo, e
Expediente de evidencias de enseñanza	Es una muestra de trabajos escolares que son analizados para explicar el ejercicio cotidiano y su efecto en el aprendizaje de los alumnos, en específico en lenguaje y comunicación y pensamiento matemático	Proyecto de enseñanza que integra planeación didáctica con la expectativa del nivel de logro de los aprendizajes	Consiste en el desarrollo e implementación de una práctica didáctica que atienda las necesidades de su grupo (diagnóstico y planeación contextualizados), la selección de evidencias de aprendizaje y un reporte acerca del alcance y limitaciones de su intervención docente (análisis de la práctica respecto a los aprendizajes esperados)
Planeación didáctica argumentada	Evaluación de la forma, contenido y estructura de la planeación didáctica: descripción y contexto del grupo, elaboración del plan de clase, intervención didáctica y estrategias de evaluación		
Examen de conocimientos y competencias didácticas, basado en casos	Evaluación de la capacidad del docente para afrontar y resolver diversas situaciones de la práctica profesional basadas en situaciones reales y contextualizadas.	Examen de conocimientos pedagógicos y curriculares	Acordes a los planes y programas de estudio vigentes.

Fuente: Elaboración propia con información de la conferencia de prensa de la Junta de Gobierno del INEE. 25 de agosto de 2016 y las Etapas, Métodos e Instrumentos, CNSPD, febrero de 2016.

No obstante, dicho replanteamiento también conlleva a realizar una reformulación de la elaboración teórica de la prueba y de los aspectos susceptibles a ser medibles, es decir, el

constructo de la prueba. A ello también habrá que considerarse la redefinición de los descriptores de desempeño de cada instrumento, así como de las consideraciones relacionadas con la descripción del concepto de idoneidad y la definición del punto de corte resultante.

Por el momento, aunque los perfiles, parámetros e indicadores no cambien y se logre mantener la validez de los instrumentos de medida, los resultados de las evaluaciones del desempeño docente realizadas en 2015 y 2016 tendrán limitantes técnicos importantes a considerar para aquellos que pretendan comparar sus resultados y estimar el impacto de las evaluaciones del desempeño docente en la mejora de la calidad de los servicios educativos.

De esta forma, los cambios que ocurren en la adaptación y mejora incremental de los instrumentos de evaluación docente dan cuenta de los problemas detectados en la planeación y desarrollo de los propios instrumentos, así como en los problemas operativos de la implementación, originados entre otros factores por la falta de corresponsabilidad entre los diversos actores y la búsqueda de sus propios intereses. Ante dichas circunstancias, no se puede negar el hecho de contar con un parámetro de referencia perfectible que progresivamente brindará mayor información que permita precisar acciones y alternativas de mejora, ya sea mediante argumentos técnicos, políticos o en apego al marco legislativo de la política educativa.

Conclusiones y recomendaciones

Las decisiones se refieren a la elección de alternativas (o a la no elección) sobre alguna situación o problema. Este propósito de hacer algo es precisamente el fundamento teórico del quehacer de las políticas públicas en términos de la gestión del gobierno. Sin embargo, hacer por hacer no es una tarea sencilla, para ello es necesario contar con conocimiento y herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones.

Al realizar el estudio de las decisiones que subyacen a una determinada política pública, es fundamental identificar los criterios y procesos donde diversos individuos o actores influyen sobre otros, acaso por el nivel de racionalidad de sus propuestas y sin duda por su capacidad política y de recursos que contribuyen a fundamentar la legitimidad de sus decisiones.

Decisiones que en términos de política pública están encaminadas a la solución de situaciones socialmente indeseables; que en el caso de la educación y de los servicios relacionados que ofrece el Estado, habría de encontrar un nivel prioritario y de aceptación en la agenda pública.

Sin embargo el hecho de que un problema público encuentre aceptación y consenso como tal, no significa que su solución sea sencilla; por el contrario, la complejidad de un tema tan amplio como es la calidad de la educación se debe precisamente a la consideración de los múltiples factores que la explican (como la pertinencia de los planes y programas de estudio, la capacidad de infraestructura, de materiales didácticos, de formación y capacidad docente, entre muchos otros) así como a la elección de alternativas para solucionarlos.

La elección de la alternativa depende a su vez del grado de información que se tiene sobre el problema y sus causas y de cómo esta información es adoptada, es decir, el grado de conocimiento. Y es que éste representa quizá el principal aspecto que determina el modelo decisional para la elaboración de las políticas públicas, es decir, el modelo decisional no se elige, sino que este se adopta según el grado de conocimiento

que se disponga sobre los efectos de cada alternativa.

En segundo lugar, debemos considerar que la elección de alternativas no es un proceso aislado, es decir, en dicho proceso interviene una diversidad de decisores de diversas categorías, roles de participación y capacidad de recursos que habrán de intervenir en mayor medida para la selección de la alternativa que mejor se adecue a sus características. Como señala Arrow, difícilmente habrá una alternativa que satisfaga a todos los actores involucrados y eso se da precisamente por lo heterogéneo de sus características e intereses.

En este sentido, debe considerarse además el tipo de actor, es decir, en función de sus intereses, atribuciones, responsabilidades y compromisos, los cuales intervienen con racionalidades de acción distintas entre sí, acordes a sus objetivos, en menor o mayor medida dada la disposición y característica de sus recursos.

De esta forma, debemos tener en cuenta que la mejor alternativa no es un concepto objetivo, sino que en Estados democráticos como México dependen de los diversos actores de política, de sus objetivos y de la voluntad, lo más racional posible, para el logro de la mejor solución posible.

En este contexto, el objetivo de la policía educativa en México se ha planteado en escenarios racionalmente imposibles, caracterizados por limitantes en su construcción y planeación y que han evolucionado conforme a nuevas necesidades, compromisos e impactos obtenidos.

Anteriormente, el principal problema educativo consistía en disponibilidad sobre la prestación de los servicios que ofrecía el Estado. La selección de alternativas parecía sencilla; consistía en llevar educación a todos los mexicanos. En ello participaron diversos actores que actuaban con cierta coherencia bajo una estructura bien definida. De esta forma la estructura organizacional federalizada participó de manera unilateral en la asignación de recursos para la construcción de escuelas y la organización sindical docente respondió a la demanda de maestros para atenderlas.

No obstante, las crisis económicas, la disponibilidad de recursos, la contratación de

créditos y la competitividad originada por la apertura de las fronteras fomentó un nuevo paradigma de gestión pública basado en la optimización del uso de los recursos disponibles y de la función del Estado para lograrlo. De esta forma, los esquemas de administración pública obligaban al Estado no solo a rendir cuentas sobre el uso de los recursos, sino a evaluar sus efectos.

En este sentido, las estrategias de evaluación cobraron gran importancia. Era necesario saber que efectos, en términos de maximización de beneficios, se obtenían a partir de la intervención del Estado. La evaluación no se trataba únicamente de la transferencia de recursos, sino de los efectos que éstos producían en el nivel de desarrollo de las capacidades de la población.

La implementación de evaluaciones sobre el nivel de aprendizaje de los alumnos en pruebas nacionales comenzó a demeritar el nivel de satisfacción social que se tenía sobre los niveles de cobertura de los servicios educativos, sin embargo, los primeros ejercicios no fueron suficientemente aceptados, en gran medida por lo que éstos significaban para los actores que en ese momento controlaban la educación. No obstante, las evaluaciones internacionales del programa PISA de la OCDE recalcaron el hecho de que los servicios educativos que ofrecía el Estado requerían de mejoras en su nivel de calidad. Se trataba así de un problema difícil de conceptualizar pero que rápidamente habría de ser parte de la agenda pública y de del plan nacional de desarrollo de los sexenios recientes.

De esta forma el concepto de calidad en la educación habría de involucrar la mejora de varios factores, siendo la labor docente considerada por varios estudios y analistas como la principal causa del nivel de aprendizaje de los alumnos.

Era necesario entonces generar nuevos procesos decisionales y estrategias que permitieran contrarrestar los nuevos problemas, no obstante, la poca información disponible con la que se contaba. El programa de Carrera Magisterial resultaba técnicamente insuficiente para establecer relaciones causales entre y dentro de las etapas de la política educativa, por lo que la alternativa de decisión habría de realizarse con información limitada, no obstante, con objetivos generales compartidos necesitados de estrategias experimentales ante las soluciones no conocidas.

Dicha experimentación, sin embargo, no fue del todo ambigua. Al respecto el poder ejecutivo, atendiendo las recomendaciones de organismos internacionales, promovió una serie de estrategias basadas principalmente en la reformulación del marco legislativo y en el fortalecimiento institucional que, de manera autónoma, gestionara y validara los programas necesarios para mejorar el nivel de calidad en la educación. De esta forma el INEE contaría con los recursos legales necesarios para hacer valer su autoridad; hecho que a su vez daría legitimidad a los recursos técnicos y de conocimiento empleados para el impulso, fortalecimiento y precisión de sus estrategias.

No obstante, el impulso que el Congreso dio a la reforma educativa ocurrió de forma precipitada en términos de la complejidad técnica que inherente a la construcción de instrumentos de evaluación, dejando en el INEE la responsabilidad de atender esas tareas. Recordemos que había de responder en un corto plazo al compromiso que las leyes secundarias precisaban respecto a la implementación del Servicio Profesional Docente y a los mecanismos de evaluación para la toma de decisiones, ya sea para el ingreso, promoción, diagnóstico y medición del desempeño profesional.

Por otra parte, los contenidos de la evaluación habrían de ser generados por las autoridades educativas federales, elaborados con las propuestas generadas a nivel local, y bajo los lineamientos y criterios técnicos que el INEE habría de señalar y validar, estableciendo así una línea de participación y delimitación de actores y funciones.

En este sentido, a diferencia de las políticas educativas anteriores, el SNTE dejó de tener un papel protagónico en las decisiones de carácter académico y formativo, sin que ello significara dejar de ser aliado a las propuestas del Gobierno (conservando su papel en la gestión del contrato colectivo de trabajo). De caso contrario, las fracciones de maestros agrupados por la CNTE son el ejemplo entre tomar decisiones cuyos costos no sobrepasen los beneficios, versus la probabilidad de que los beneficios producidos por las decisiones generen costos para quienes no participan o son excluidos del proceso de toma de decisiones (*trade off*), ello a partir de presentarse externalidades negativas en términos de la afectación de sus intereses laborales, acompañado con una crisis de credibilidad y de aceptación de las acciones de gobierno, que al menos en el plano perceptivo denota un gran descontento magisterial. La capacidad de recursos y de

consenso para la movilización política en algunos estados, ha llegado a tal grado, que se han obtenido ciertos beneficios y negociaciones, incluso, por encima de la Ley.

Un marco normativo ambicioso como el de la Reforma Educativa no dejó opción para la experimentación y piloteo de alternativas. Contrario al párrafo anterior la Ley habría que hacerse valer y en ese sentido implementar de manera inmediata las estrategias y lineamientos relacionados con el Servicio Profesional Docente tal como la obligatoriedad de la evaluación y su implementación con alto impacto, es decir con consecuencias importantes asociadas a los resultados obtenidos, por ejemplo, en los procesos de ingreso y promoción (principalmente aumentos salariales).

De esta manera, los primeros ejercicios de evaluación contaban con una gran incertidumbre. La decisión que se tomó consistió en elaborar un perfil de desempeño de referencia para la elaboración de los instrumentos de evaluación que permitieran rápidamente ofrecer información para los concursos de oposición para el ingreso al servicio docente. Las autoridades en evaluación fueron conscientes y de alguna manera responsables al incorporar en sus lineamientos aspectos que pudieran dar paso a actividades de mejora.

Los informes sobre la evaluación docente fueron congruentes a la experimentación de los primeros ejercicios de evaluación, señalando problemas asociados a la premura con la que se elaboraron los instrumentos de medida que ocasionaron principalmente problemas de carácter técnico y operativo, así como fallas en la coordinación de los distintos actores y niveles de gobierno en la implementación de las estrategias de evaluación. Fallas de las cuales se ha dicho podrían afectar las decisiones y estrategias relacionadas con los resultados obtenidos, más aún, con los objetivos de la política educativa.

En este sentido, el INEE no sólo tiene la autoridad en materia de evaluación, sino la gran responsabilidad de que las estrategias redunden en impactos positivos a favor del mejoramiento de la calidad en la educación.

El panorama de la evaluación docente es promisorio y sin duda habrá de retomar las

primeras experiencias y problemáticas presentadas. Sin embargo, el gran acierto consiste en la decisión de hacer algo; y esto a su vez sea el parte aguas de las acciones que de manera incremental habrán de fortalecerse en la medida que se cuente con mayor conocimiento sobre las estrategias de solución asociadas al bajo nivel de calidad en la educación, teniendo en cuenta que los resultados de los estudiantes no dependen exclusivamente de la gestión de un gobierno en particular. Los procesos educativos y sus cambios, en especial vinculados con los aprendizajes, son producto de largos periodos de actividad.

El reto inmediato consiste en implementar las mejoras de carácter técnico sin que ello signifique desatender las recomendaciones de carácter político que se dan en estados democráticos y con gran diversidad de actores asociados al sistema educativo nacional. Dichas decisiones de política deben estar por encima de las decisiones políticas de intereses particulares.

Recomendaciones.

Es necesario definir con mayor precisión a los actores involucrados y sus recursos para considerar el diseño de nuevas estrategias de evaluación y la aplicación de los nuevos instrumentos que resulten de la revisión técnica de la evaluación, de los cuales se dice tendrán una mayor contextualización.

La construcción de las políticas de Estado requiere de evaluaciones rigurosas de manera ex ante a fin de obtener los resultados deseados con el menor costo posible. Se trata de políticas diseñadas bajo un método enfocado en solucionar los problemas públicos, por encima de los intereses de los diversos actores o grupos de poder.

Por su parte, la planeación de la política debe considerar la participación de diversos actores, no sólo como observadores (como señala la Ley) sino como partícipes de la discusión y generación de propuestas, teniendo como contexto las redes de interorganizaciones y los vínculos entre individuos, grupos y organizaciones de distintos niveles de gobierno. Su participación en el diseño y elaboración de los

instrumentos de medida habrá de permitir ofrecer elementos que contribuyan a la validez de constructo de la propia evaluación. Las nuevas estructuras de comportamiento social e institucional deben participar de manera corresponsable involucrando a los individuos y grupos sociales de manera más activa en la construcción social y el diseño de las políticas (Schneider, Ingram, 1993, 1997), bajo el contexto de las reglas que ofrecen las instituciones y que estructuran la interacción social.

Sobre la retroalimentación que se pueda obtener de los resultados de la evaluación no existe aún la misma premura con la que se diseñaron e implementaron los instrumentos de evaluación; de hecho, es recomendable realizar los ajustes técnicos correspondientes que permitan asegurar la confiabilidad de los resultados obtenidos y realizar un análisis preciso de la información que permita focalizar las estrategias de fortalecimiento de las capacidades profesionales docentes. La construcción de las estrategias de formación debe considerar la participación de actores que analicen la información y que contribuyan a la planeación de programas específicos de formación y capacitación al personal docente, más allá del acompañamiento en la formación docente que actualmente proviene de la propia docencia adscrita al Estado.

Por otra parte, es recomendable simplificar el proceso de evaluación docente que permita una mejor operacionalización, sin que ello demerite sus características técnicas. Al momento, los problemas asociados con el registro de sustentantes y la aplicación de los exámenes correspondientes a los perfiles de desempeño profesional han ocasionado observaciones de distintos actores sobre el alcance de la confiabilidad en la evaluación.

El problema de la calidad de la educación constituye un asunto complejo del cual se han dispuesto acciones asociadas a las causas más visibles. En este sentido, será interesante conocer si los resultados obtenidos de la evaluación docente serán suficientes para explicar el mejoramiento en la calidad de la educación o si habrá de tratarse de una “estructuración artificial” en el sentido de que las acciones emprendidas en mejorar la calidad se limitan al tema docente. Es necesario comprender que las acciones de mejora educativa deben considerar la diversidad de factores asociados a su problemática, como son la carencia de infraestructura, el nivel de cobertura en zonas marginadas o de difícil acceso, el problema de la deserción escolar, los mecanismos de evaluación de necesaria

validez y confiabilidad, así como la capacitación docente para maestros del Estado y en de escuelas autónomas y privadas en su conjunto.

Nos encontramos de hecho ante la posibilidad de diseñar nuevas políticas y estrategias de formación y capacitación docente. La complejidad de dichas acciones dependerá de las decisiones que se tomen respecto a la construcción y planeación de las estrategias conducentes.

Concluyo citando a Teresa Bracho (2015) al referir que:

“la principal fuente de legalidad en las decisiones de carácter educativo se centra en la definición de objetivos, metas y proyectos involucrados en las políticas públicas, cuyos resultados habrán de dar cuenta de la legitimidad del marco normativo y su finalidad”.

Listado de tablas e ilustraciones.

Tabla 1. Elección de alternativas	22
Tabla 2. Modelos decisionales	23
Tabla 3. Crecimiento demográfico.....	48
Tabla 4. Cobertura educativa	48
Tabla 5. Docentes, alumnos, grupos y escuelas	53
Tabla 6. Cobertura en evaluación.....	54
Tabla 7. Componentes de la evaluación docente	54
Tabla 8. Actores del proceso decisional.....	62
Tabla 9. Inclusión de temas en la Ley General de Educación	67
Tabla 10. Principales actividades relacionadas con la evaluación docente	70
Tabla 11. Calendario de actividades	76
Tabla 12. Evaluación para el ingreso al SPD. Perfil: Docentes	77
Tabla 13. Evaluación para el ingreso al SPD. Perfil: Técnicos docentes	78
Tabla 14. Calendario de actividades - Evaluación para el ingreso al SPD.	97
Tabla 15. Instrumentos de la Evaluación para el Ingreso al SPD	99
Tabla 16. Criterios técnicos y procedimientos	101
Tabla 17. Análisis del informe UNESCO	104
Tabla 18. Pros y contras de la Evaluación de desempeño.....	107
Tabla 19. Atribuciones de las instancias involucradas en la evaluación del SPD	116
Tabla 20. Modelo de evaluación 2015 - 2016.....	118
Ilustración 1. Modelo de racionalidad limitada.....	27
Ilustración 2. Afiliados al SNTE y número de escuelas por Estado	85
Ilustración 3. Calidad educativa.....	93
Ilustración 4. Gestión educativa del Estado	111

Bibliografía

- Aguerrondo, I. (2014). La "cuestión docente" hoy. Entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo. En G. Del Castillo y Valenti, *Reforma Educativa. ¿Qué estamos transformando?* (págs. 47-59). México, México: FLACSO - México.
- Aguilar, L. F. (1997). Estudio introductorio. En G. Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (pág. 240). México: FCE.
- Anderson, L. (2004). *Increasing Teacher effectiveness*. Paris, Francia: UNESCO.
- Arellano, D. (2000). Teoría de la organización. En e. a. Olamendi, *Léxico de la política* (págs. 748-752). México: FCE-FLACSO.
- Arnaut, A. (2014). Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente. En C. Del Castillo & Valenti, *Reforma Educativa. ¿Qué estamos transformando?* (págs. 31-46). México: FLACSO - México.
- Barber, M., & Mourshed, M. (2008). *How the world's best-performing schools come out on top*. Mckinsey & Company.
- Bensusán, G., & Tapia, L. (2014). Los problemas de la implementación de la reforma educativa. En G. y. Del Castillo, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando?* (Vol. 2, pág. 131). México: FLACSO-México.
- Bracho, T. (2015). Evaluación y Política Educativa. Preguntas centrales y algunas respuestas. En C. Del Castillo & Valenti, *Reforma Educativa, ¿Qué estamos transformando?* (págs. 39-47). México: FLACSO.
- Bracho, T. y. (2015). Perspectiva de un gran reto. En I. -L. Diputados, *Reforma Educativa. Marco normativo* (pág. 195). México.
- Capelletti, Isabel. (2004). Evaluación Educativa. Fundamentos y prácticas. En I. F. Capelletti, *Evaluación Educativa. Fundamentos y prácticas* (pág. 102). México, México: Siglo XXI.
- Cohen, M., & March, J. &. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17.

- Del Castillo, G. (2 de diciembre de 2015). *La Reforma: asuntos clave de políticas educativas en una agenda de riesgo*. Obtenido de Blog de educación de Nexos: <http://educacion.nexos.com.mx/?p=101>
- Del Castillo, G. (2012). La política de formación continua en México bajo la lupa de la Nueva Gestión Pública. *Saberes y quehaceres del pedagogo* (19), 39-52.
- Del Castillo, G. (2015). Policy Change in Mexican Basic Education: Politics-Policy Tension. *International Conference on Public Policy*. Milán: FLACSO México.
- Del Castillo, G., & Azuma, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. México: FLACSO.
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión de las políticas públicas*. España: Grupo Planeta.
- DGE-SEP. (2002). *La experiencia de la Dirección General de Evaluación en la Educación Básica y Normal*. Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Planeación y Coordinación. México: SEP.
- Fierro, C., Tapia, G., & Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. Paris, Francia: OCDE.
- INEE. (2014). *Programa de mediano plazo para la evaluación del Servicio Profesional Docente 2015-2020*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México: INEE.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- Leyva, Y. (2004). *Validez de constructo en la evaluación de competencias médicas mediante pruebas referidas a criterio*. México: UAA.
- Leyva, Y. (2011). Una reseña sobre la validez de constructo de pruebas referidas a diseño. *Perfiles Educativos*, XXXIII (131).
- Lindblom, C. (1959). The science of mudding through. *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
- Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet though. *Public Administration Review* (39).
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Meneses, E. (1997). Tendencias Educativas Oficiales en México, 1976-1988. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 607.

- Moncada, G., Hernández, R., Chávez, M., Orellana, D., & Solís, M. &. (2005). Uso e impacto de la información empírica en la formulación y ejecución de políticas de educación básica en Honduras en el periodo 1990-2002. En S. Cueto, *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago, Chile: PREAL/Editorial.
- Noriega, M. (2010). Sistema educativo mexicano y organismos internacionales. En C. Arnaut & Giorguli, *Los grandes problemas de México. Educación* (Vol. VII, pág. 684). México: El Colegio de México.
- Ordorika, I. (2014). Sistema de información para la evaluación de la educación superior en México. (ANUIES, Ed.) *Revista de la Educación Superior* , 43 (171), 5-7.
- OREALC/UNESCO. (2013). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago: UNESCO.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Peña, R. (1979). La política económica mexicana 1970-1976. Ensayo de interpretación bibliográfica. *Nexos* < <http://www.nexos.com.mx/?p=3321>>.
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales* (69), 163-185.
- Sabatier y Mazmanian. (1981). *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. (G. E. Bernal, Trad.) Lexington, MA: Lexington Books.
- Santibáñez, L; et al. (2007). *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del Programa de Estímulos Docentes Carrera Magisterial en México*. México: RAND Educación - SEP.
- Santibáñez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* , 13 (37).
- Santibáñez, L. (2008). Reforma Educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* , 13 (37).
- Schmelkes, S. *Los grandes problemas de la educación básica en México*. Obtenido de Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana: <<http://www.inidedelauia.org>>, 4 de enero de 2012

- Simon, H. (1972). *Administrative Behavior: a study of decision making process in administrative organizations* (4th ed. ed.). NY: The Free Press.
- Simon, H. (1989). *Naturaleza y límites de la razón humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Solano, G., y Contreras, L. A. (2006). Traducción y adaptación de pruebas: Lecciones aprendidas y recomendaciones para países participantes en TIMSS, PISA y otras comparaciones internacionales. Recuperado el 7 de abril de 2016, de *Revista Electrónica de Investigación Educativa*: <<http://redie.uabc.mx/vol8no2/contenido-solano2.html>>.
- Subirats, J. K. (2007). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (1975). The policy implementation process. A conceptual framework. *Administration an Society* , 6 (4).
- Vidal, R. (2009). *¿Enlace, Exani, Excale o PISA?* CENEVAL. México: CENEVAL.
- Weber, M. (1919). *La política como vocación*. 1919.
- Zorrilla, M. (2003). *La Evaluación de la educación básica en México 1990-2000. Una mirada a contraluz*. México: UAA.