



**Universidad Autónoma de Baja California**  
**Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo**

**Análisis de la política mexicana de inserción  
profesional docente en el marco de la  
reforma educativa de 2013**

**TESIS**

Que para obtener el grado de

***MAESTRA EN CIENCIAS EDUCATIVAS***

Presenta

***Diana Lilia Ruan Sánchez***

Ensenada B. C. México, Febrero de 2017





**Universidad Autónoma de Baja California**  
Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo  
Maestría en Ciencias Educativas



**“Análisis de la política mexicana de inserción profesional docente en el marco de la reforma educativa de 2013”**

TESIS

Que para obtener el grado de  
**MAESTRA EN CIENCIAS EDUCATIVAS**

Presenta

**Diana Lilia Ruan Sánchez**

APROBADO POR:

Dra. Dolores Graciela Cordero Arroyo  
Directora de tesis

Dra. Edna Luna Serrano  
Sinodal

Dra. María Guadalupe Tinajero  
Villavicencio  
Sinodal





Ensenada, B.C. a 30 de enero de 2017

**ASUNTO:** Voto aprobatorio sobre trabajo de tesis de grado de Maestría.

**Dra. María Guadalupe Tinajero Villavicencio**  
**Coordinadora de la Maestría en Ciencias Educativas**  
**Presente.**

Después de haber efectuado una revisión minuciosa sobre el trabajo de tesis presentado por la **C. DIANA LILIA RUAN SÁNCHEZ** para poder presentar la defensa de su examen y obtener el grado de Maestría en Ciencias Educativas, me permito comunicarle que he dado mi VOTO APROBATORIO, sobre su trabajo intitulado:

*“Análisis de la política mexicana de inserción profesional docente en el marco de la reforma educativa de 2013”.*

Esperando reciba el presente de conformidad, quedo de Usted.

Atentamente

Dra. Dolores Graciela Cordero Arroyo



Ensenada, B.C. a 30 de enero de 2017

**ASUNTO:** Voto aprobatorio sobre trabajo de tesis de grado de Maestría.

**Dra. María Guadalupe Tinajero Villavicencio**  
**Coordinadora de la Maestría en Ciencias Educativas**  
**Presente.**

Después de haber efectuado una revisión minuciosa sobre el trabajo de tesis presentado por la **C. DIANA LILIA RUAN SÁNCHEZ** para poder presentar la defensa de su examen y obtener el grado de Maestría en Ciencias Educativas, me permito comunicarle que he dado mi VOTO APROBATORIO, sobre su trabajo intitulado:

*“Análisis de la política mexicana de inserción profesional docente en el marco de la reforma educativa de 2013”.*

Esperando reciba el presente de conformidad, quedo de Usted.

Atentamente

Firma manuscrita en tinta que dice "Edna Luna Serrano".

Dra. Edna Luna Serrano



Ensenada, B.C. a 30 de enero de 2017

**ASUNTO:** Voto aprobatorio sobre trabajo de tesis de grado de Maestría.

**Dr. Joaquín Caso Niebla**  
**Director del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo**  
**Presente.**

Después de haber efectuado una revisión minuciosa sobre el trabajo de tesis presentado por la **C. DIANA LILIA RUAN SÁNCHEZ** para poder presentar la defensa de su examen y obtener el grado de Maestría en Ciencias Educativas, me permito comunicarle que he dado mi VOTO APROBATORIO, sobre su trabajo intitulado:

*“Análisis de la política mexicana de inserción profesional docente en el marco de la reforma educativa de 2013”.*

Esperando reciba el presente de conformidad, quedo de Usted.

Atentamente

Una firma manuscrita en tinta que parece decir "Tinajero" o similar, escrita sobre una línea horizontal.

Dra. María Guadalupe Tinajero Villavicencio

# Índice

<b>Capítulo I. Introducción.....</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes.....	2
1.2 Planteamiento del problema .....	3
1.3 Objetivo general.....	6
1.4 Objetivos específicos.....	7
1.5 Justificación .....	7
<b>Capítulo II. Marco Teórico .....</b>	<b>9</b>
2.1 El estudio de las políticas públicas .....	9
2.2 El estudio de las políticas educativas .....	10
2.2.1 Conceptualización de las políticas educativas.....	13
2.2.2 Modelo del Ciclo Continuo de las Políticas.....	17
2.3 Herramientas conceptuales para el análisis de las políticas educativas.....	19
2.3.1 El rol de la globalización en la producción de políticas.....	20
2.3.2 Marco discursivo de las políticas educativas.....	21
2.3.3 La configuración de un campo de políticas educativas globales.....	25
2.3.4. Políticas vernáculas.....	27
2.3.5 Las políticas en un contexto de gobernanza.....	28
2.3.6 La intertextualidad de las políticas.....	29
2.3.7 Miopía en la producción de los textos de las políticas.....	30
2.3.8 Recontextualización.....	32
2.4 La inserción profesional docente .....	33
2.4.1 La inserción: una etapa en el desarrollo profesional docente.....	33
2.4.2 Características y dificultades de la etapa de inserción profesional del docente.....	35
2.4.3 La inducción a partir de las nuevas tendencias de desarrollo profesional docente.....	37

2.4.4 La Mentoría como modelo de inducción profesional.....	38
<b>Capítulo III. Método.....</b>	<b>42</b>
3.1 Marco y dimensiones de análisis de la política mexicana de inducción profesional docente... 42	42
3.2 Enfoque de investigación.....	42
3.3 Descripción del procedimiento de la primera fase de estudio: El contexto de influencias.....	44
3.3.1 Técnica de indagación: investigación documental.....	44
3.3.2 El contexto global de influencias: Criterios para la selección del material.....	45
3.3.3 El contexto nacional de influencias: Criterios para la selección del material.....	46
3.4 Descripción del procedimiento de la segunda fase de estudio: El contexto de producción de textos de la política de inducción profesional docente .....	49
3.4.1 Criterios para la selección del material.....	49
3.5 Descripción del procedimiento de la tercera fase de estudio: El contexto de la puesta en acto de la política de inserción profesional docente .....	51
3.5.1 Técnica de indagación: La entrevista.....	51
3.5.3 Acceso a los informantes y desarrollo de las entrevistas.....	52
3.8 Análisis cualitativo de los datos .....	56
3.8.1 Análisis documental.....	56
3.8.2 Análisis de contenido cualitativo.....	57
3.8.3 Elementos cualitativos de validez.....	60
<b>Capítulo IV. Resultados del Contexto de influencias: .....</b>	<b>63</b>
4.1 Contexto global de influencias .....	65
4.1.1 La calidad como eje de las políticas educativas.....	66
4.1.2 Directrices para la producción de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad educativa.....	68
4.1.3 Docentes: factor central de las políticas para la calidad educativa.....	71

4.1.4 Características de la profesión docente que intervienen negativamente en la calidad educativa. ....	72
4.1.5 Recomendaciones para las políticas de profesionalización docente .....	73
4.2 El contexto nacional de influencias .....	77
4.2.1 Antecedentes históricos y terreno político en la definición de la agenda de profesionalización docente. ....	78
4.2.2 La arena política en la definición de la reforma educativa y la profesionalización docente	91
4.2.3 Convergencia de influencias en la definición de la política. ....	99
4.3 Discusión de los resultados del contexto de influencias .....	102
<b>Capítulo V. Resultados del Contexto de la producción de textos y del Contexto de la puesta en acto: .....</b>	<b>119</b>
5.1 El ingreso al Servicio Profesional Docente .....	121
5.1.1 El perfil de los candidatos a ingresar al Servicio Profesional Docente. ....	121
5.1.2 El concurso de ingreso. ....	123
5.1.3 Las convocatorias. ....	124
5.1.4 La asignación de las plazas docentes. ....	125
5.1.5 La adscripción de las plazas. ....	125
5.1.6 Contribución de la política de ingreso a la profesionalización docente. ....	126
5.1.7 Tensiones en la política de ingreso al Servicio Profesional Docente. ....	127
5.1.8 La puesta en acto de la política de ingreso al Servicio Profesional Docente. ....	129
5.2 La inducción al Servicio Profesional Docente .....	137
5.2.1 Concepción de la tutoría como modalidad de inducción. ....	137
5.2.2 Perfil y requisitos para ser tutor. ....	141
5.2.3 Tensiones inherentes a la definición de perfiles alternativos para tutores. ....	144
5.2.4 El proceso de selección del tutor. ....	155
5.2.5 La asignación del tutor al docente de nuevo ingreso. ....	160

5.2.6 La formación de los tutores.....	165
5.2.7 La organización y funcionamiento de la tutoría.....	175
5.2.8 Resultados de la puesta en acto de la política de inducción.....	182
5.2.9 Estrategias y “ajustes secundarios” realizados durante la puesta en acto de la política de inducción en Baja California.....	186
5.3 El periodo de prueba.....	191
5.3.1 Evaluación diagnóstica al término del primer año escolar .....	191
5.3.2 Evaluación del desempeño al término del segundo año escolar.....	193
5.3.3 La puesta en acto de la evaluación en el periodo de prueba. ....	194
5.3.4 Tensiones inherentes a la definición del periodo de prueba como elemento de la inserción profesional. ....	198
<b>Capítulo VI. Conclusiones.....</b>	<b>204</b>
6.1 Los hallazgos de la investigación.....	204
6.1.1 La dimensión política: El contexto de influencias. ....	204
6.1.2 La dimensión textual: La producción del texto de la política mexicana de inserción profesional docente.....	208
6.1.3 La dimensión discursiva: Los efectos de los valores introducidos por el marco discursivo global y nacional en la política de inserción. ....	211
6.1.4 La dimensión práctica: La puesta en acto de la política de inserción profesional. ....	214
6.2 Contribuciones teóricas y metodológicas al campo del análisis de las políticas educativas en México .....	216
6.3 Limitaciones del estudio y oportunidades para futuras investigaciones .....	217
<b>Referencias .....</b>	<b>219</b>
Anexo 1. Influencias de la OCDE y las OSC en la normatividad mexicana para la inserción profesional docente.....	233
Anexo 2. Listado de categorías y códigos analíticos .....	236

## Índice de tablas

Tabla 1. Fase 1a de la investigación	p. 46
Tabla 2. Fase 1b de la investigación	p. 48
Tabla 3. Fase 2 de la investigación	p. 50
Tabla 4. Fase 3 de la investigación	p. 55
Tabla 5. Ejemplos del sistema de codificación.	P. 61
Tabla 6. Influencia de la propuesta de reforma de la CCE en la reforma Constitucional	p. 93
Tabla 7. Convergencia de influencias en la política mexicana de inserción profesional docente	p. 101
Tabla 8. Plazas docentes asignadas a nivel nacional durante el ciclo 2014-2015	p. 130
Tabla 9. Plazas docentes abiertas a concurso y asignadas por la AEL en Baja California en el ciclo 2014-2015	p. 131
Tabla 10. Plazas docentes sometidas a concurso en Baja California	p. 133
Tabla 11. Dimensiones del desarrollo profesional que apoya la Tutoría	p. 139
Tabla 12. Requisitos para desempeñar la función de tutoría	p. 142
Tabla 13. Trayectoria de ingreso y egreso de tutores en el proceso de formación	p. 185

## Índice de figuras

Figura 1. Elementos conceptuales para el análisis de las políticas	P. 16
Figura 2. Ciclo continuo de las políticas.	P. 17
Figura 3. Estructura de los resultados del contexto global de influencias	p. 64
Figura 4. Estructura de los resultados del contexto nacional de influencias	p. 64
Figura 5. Acuerdos firmados por gobiernos mexicanos para el mejoramiento de la calidad educativa	p. 79
Figura 6: Secuencia descriptiva y analítica de los resultados de la producción de textos y la puesta en acto	p. 120
Figura 7: Estructura de los resultados del contexto de producción de textos y de la puesta en acto	p. 120
Figura 8. Funciones y responsabilidades del tutor	p. 177
Figura 9. Criterios de evaluación del reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales	p. 195
Figura 10. Criterios de evaluación del examen de conocimientos y competencias docentes	p. 195
Figura 11. Dictamen de necesidades de formación continua	P. 196

# *Dedicatoria*

*A Said y Ángel André,  
mi maravillosa fuente de  
motivación y alegría.*

# *Agradecimientos*

*A Dios, por regalarme la vida y un camino lleno de oportunidades.*

*A mis padres, por las enseñanzas que me han ayudado a ser quien soy  
y por su constante y valiosa ayuda.*

*A Gustavo, por su apoyo a lo largo de este proceso.*

*A la Dra. Graciela Cordero, mi directora de tesis, por su orientación, su compromiso con  
mi formación y con el desarrollo de este trabajo, así como por  
su calidad humana, su apoyo y comprensión.*

*A los miembros del comité revisor, Dra. Edna Luna, Dra. Lea Vezub y Dra. Guadalupe  
Tinajero, por sus valiosas contribuciones y por sus amables atenciones.*

*A Catalina, Elvia, Erandi, Hilda, Perla, Violeta y Yendi por su amistad  
y su acompañamiento en este trayecto.*

*A los docentes del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo por procurar las  
oportunidades y recursos necesarios para el crecimiento profesional  
de los estudiantes de posgrado.*

*Al personal del Instituto por su apoyo, a Yesica por su contagiosa alegría.*

*A quienes participaron como informantes clave en esta investigación por dedicarme  
amablemente su tiempo y por su disposición para compartir  
su conocimiento y experiencias.*

## Capítulo I. Introducción

El presente estudio tuvo como objetivo el análisis de la construcción y la trayectoria de la política de inserción profesional docente introducida en México a partir de la reforma educativa de 2013, la cual contempla las condiciones para el ingreso y para el desarrollo profesional de los nuevos maestros durante los dos primeros años en el Servicio Profesional Docente.

El estudio partió de una perspectiva sociológica en la búsqueda de comprensión de la complejidad y multidimensionalidad de la política como fenómeno social. Para ello, se adoptó como *Marco de análisis* el Ciclo Continuo de las Políticas, desarrollado por Stephen Ball (Bowe et al., 1992; Ball, 1994), con el propósito de integrar los diferentes procesos de las políticas, desde las influencias involucradas en su gestación, hasta las condiciones de su operación y práctica.

Para cumplir tal objetivo, se llevó a cabo una investigación de tipo cualitativo, con enfoque interpretativo, la cual recurrió a la investigación documental, el análisis de documentos y la entrevista semiestructurada como técnicas de indagación. Se identificaron como fuentes de información diferentes tipos de documentos, así como informantes clave que participaron en el proceso de organización y operación de la política tanto a nivel federal, como estatal (Baja California).

El trabajo está organizado en seis capítulos. El primero describe la necesidad y la importancia del análisis de la política de inserción profesional docente y enuncia los objetivos del estudio.

En el segundo capítulo se exponen los fundamentos teóricos que orientaron la investigación, los cuales incluyen las herramientas teóricas desarrolladas por Ball para el análisis de las políticas educativas, así como los hallazgos de la literatura respecto a la inserción y la inducción profesional de los docentes.

En el tercero, se presenta el diseño metodológico del estudio.

Los dos siguientes capítulos integran y exponen la descripción y la discusión de los resultados de la investigación. En el cuarto capítulo se aborda el análisis de los contextos global y nacional que influyeron en la formulación de la política, mientras que el quinto articula el análisis del contenido de los textos y de la puesta en acto de dicha política.

Finalmente, el sexto capítulo muestra las conclusiones de la investigación, así como sus contribuciones y limitaciones.

## 1.1 Antecedentes

En 2013 entró en vigor en México una reforma educativa, denominada por el gobierno como estructural (Gobierno de la República, s.f.a), que implicó la modificación del Artículo Tercero Constitucional y de la Ley General de Educación (LGE) y la promulgación de las leyes que concretan lo previsto en la Constitución, a decir, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). La premisa central de dicha reforma es la necesidad de transformar el sistema educativo para mejorar su calidad, lo que se refleja en su definición como derecho constitucional, especificando en el Artículo Tercero la obligación del Estado de proporcionar educación de calidad con base en el máximo logro académico de los educandos (DOF, 2013a).

El eje de la reforma es el establecimiento de un nuevo marco de profesionalización docente bajo el postulado de que los docentes son la columna vertebral del sistema educativo y un factor prioritario para garantizar la calidad de la oferta educativa y el aprendizaje de los estudiantes. Con la constitución de un Servicio Profesional Docente se busca establecer el mérito como el principio rector de la trayectoria profesional de los docentes a través de diversos mecanismos que evalúen la “idoneidad” de los actores educativos en el desempeño de sus funciones. La LGSPD reglamenta las condiciones del desarrollo profesional de los docentes. Por un lado, define los mecanismos para su ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento. Por otro lado, establece las condiciones para la atención de las necesidades de formación docente en el servicio, contemplando la responsabilidad del Estado de proveer la oferta diversificada de formación continua y de desarrollo profesional que corresponda con las necesidades particulares del personal y de la escuela (DOF, 2013b) La LINEE, por su parte, reglamenta las condiciones de operación del INEE como organismo autónomo encargado de la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación.

Dentro de la nueva legislación destacan dos puntos relevantes respecto al tema de formación continua. En primer lugar, el reconocimiento por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de que la oferta de formación a maestros en servicio no ha demostrado ser pertinente con las necesidades de los docentes ni ha tenido incidencia en la transformación de las prácticas de enseñanza (DOF, 2013c). En segundo lugar, la reflexión acerca de la necesidad de concebir a la escuela como el lugar donde los maestros se desarrollan y aprenden y de entender al trabajo colaborativo como un medio necesario para fortalecer las competencias docentes, a través del acompañamiento y el diálogo entre colegas (DOF, 2013c).

A partir de estas conclusiones, la legislación introduce nuevas modalidades de formación profesional centrada en la escuela y en el trabajo colegiado entre las que se encuentran la organización de espacios de intercambio de experiencias y de evaluación interna permanente a través del Consejo Técnico Escolar, la propuesta de un Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela y la implementación de un programa de inducción a los profesores de nuevo ingreso mediante la modalidad de tutoría.

El programa de tutoría a los nuevos profesores destaca por aportar dos importantes innovaciones en el campo del desarrollo profesional docente. Primero, la tutoría como relación de acompañamiento entre pares docentes introduce una modalidad que no había sido utilizada en el contexto de la formación en servicio de los docentes de educación básica de México. Segundo, la tutoría a docentes de nuevo ingreso representa una estrategia de vinculación entre la formación inicial y la formación continua y reconoce por primera vez la inserción en el servicio como una etapa del desarrollo profesional docente y la importancia de atender las necesidades propias de esa etapa.

## **1.2 Planteamiento del problema**

El desarrollo de la experiencia docente es un proceso constante a lo largo de la carrera del profesor que inicia en el momento en que se enfrenta a su primer grupo de alumnos. Como explica Marcelo (2008), la etapa inicial de la vida docente se considera un momento clave en el proceso de desarrollo profesional, puesto que al enfrentarse a la práctica real el docente debe adquirir un adecuado conocimiento y competencia profesional en un breve periodo de tiempo. “Hay cosas que sólo se aprenden en la práctica y ello repercute en que el primer año sea un periodo de descubrimiento y transición” (p.15).

Definir la iniciación o inserción profesional como una etapa del desarrollo profesional con características y necesidades particulares de apoyo y formación parte de dos premisas. En primer lugar, se acepta la existencia de un periodo de “choque con la realidad” que implica para los profesores noveles una serie de conflictos con las ideas y creencias previas acerca de la enseñanza y de dificultades personales, pedagógicas y de adaptación al contexto escolar particular. En segundo, se argumenta que estas experiencias iniciales forman parte de una evolución cognitiva y afectiva que tiene repercusiones sobre su práctica docente presente y futura (Veenman, 1984).

Las características de la etapa de inserción profesional docente han sido ampliamente documentadas durante las últimas décadas (Veenman, 1984; Marcelo, 1991; Hudson, 2012)

generando diversas conclusiones acerca de las necesidades de socialización en la cultura escolar, adaptación personal a las exigencias de la profesión y desarrollo de habilidades de gestión de clase y de diseño de estrategias de enseñanza adecuadas con las necesidades particulares del grupo. Consecuentemente, se han desarrollado diversas estrategias para atender esas problemáticas mediante políticas de inducción a la docencia, principalmente a través de programas de acompañamiento a los profesores noveles. Sin embargo, estos esfuerzos se han concentrado mayormente en países de Europa y Asia (OCDE, 2014) a diferencia de América Latina donde es reciente el surgimiento de estrategias nacionales de acompañamiento a profesores noveles como los casos de Argentina, Chile y Ecuador (Vezub y Alliaud, 2012).

A pesar de los hallazgos de la literatura y de la importancia concedida a la etapa de inserción profesional en el ámbito de formación y desarrollo docente a nivel internacional, antes de 2013 México no había desarrollado ninguna estrategia pública al respecto. El tema no era ajeno a las autoridades mexicanas quienes desde 2002 reconocieron la problemática de la etapa de inserción docente al señalar: “la sensación de desconcierto e impotencia que suele afectar a los nuevos maestros cuando se incorporan al servicio” (SEP, 2002, p. 41) y la necesidad de acercar a los futuros docentes al trabajo educativo en condiciones escolares reales, para adquirir las destrezas y la confianza que sólo la práctica puede proporcionar. Anteriormente, en 1997, la reforma curricular de la formación inicial docente había incorporado un programa de práctica docente intensiva con el acompañamiento de un tutor. Sin embargo, esto representó una estrategia nacional de formación en pre-servicio y no se abordó propiamente la etapa de inserción al servicio.

Es hasta la publicación de la LGSPD que se definen y norman las condiciones de la etapa de inserción profesional y se establece una política pública de inducción docente como parte del sistema de formación en servicio y como una estrategia de carácter nacional y obligatorio con responsabilidad para el Estado. Dicha política establece un periodo de inserción profesional docente de dos años posteriores al ingreso al servicio concebida a partir de dos dimensiones. Por un lado, se incorpora un programa de inducción a la docencia a través de la modalidad de tutoría llevada a cabo por un par experimentado y por otro lado, ese mismo periodo se establece como etapa de prueba al final de la cual se decidirá la permanencia del nuevo docente en el cargo.

Se considera de gran relevancia estudiar este tema ya que representa una importante innovación al campo del desarrollo profesional docente en México y se propone abordar esta tarea desde el modelo de estudio del Ciclo Continuo de las políticas públicas desarrollado por Stephen Ball,

el cual brinda las herramientas analíticas para construir una visión general de la evolución de esta política de inserción profesional, desde su gestación hasta su puesta en acto. Además, este modelo permite entender de manera integral esta nueva política dentro del contexto sociopolítico en el que se gesta, ubicándola dentro del conjunto de decisiones que conforman la reforma educativa de 2103.

En primer lugar, es importante destacar que la reforma educativa forma parte de la agenda política del presente gobierno (2012-2018), agenda que integra un “paquete” de reformas orientadas al desarrollo y la competitividad económica del país y que buscan establecer una cultura de eficiencia y rendición de cuentas del Estado y los servicios públicos.

En segundo lugar, la política de inserción profesional se ubica dentro de un conjunto de políticas que constituyen la reforma educativa, misma que gira en torno al discurso de la calidad educativa como una necesidad imperiosa para el desarrollo del país y como una exigencia social y del trabajo docente como la pieza de mayor importancia para el logro de esa calidad (DOF, 2013c).

En tercer lugar, la reforma educativa se ubica en un contexto de cambios políticos que afectan el terreno de la producción de las políticas. El impulso de esta reforma se da de manera que rompe con lo que ya se había instituido como una tradición en la producción de políticas educativas en México durante las últimas dos décadas: la alianza con el sindicato magisterial. Esta reforma se impulsa a través de una alianza diferente, en este caso entre partidos políticos. Además, el marco de discusión sobre las necesidades en el sector educativo se desenvuelve en un contexto en el que nuevas voces del ámbito internacional y nacional se hacen presentes y se escuchan cada vez con mayor fuerza.

En cuarto lugar, se asume que la puesta en acto de la reforma educativa dependerá de las tradiciones institucionales, las condiciones operativas y materiales del contexto educativo mexicano y las actitudes de los actores, particularmente en un escenario en el que el magisterio es un fuerte opositor de esta reforma.

Desde la perspectiva de que todos los factores mencionados influyen en la manera en que las políticas se definen y se instrumentan, es necesario asumir un enfoque integrador de análisis de las políticas públicas que permita comprender el significado de la política de inserción profesional de manera global.

En concordancia con esta visión, Flores Crespo (2008) llama la atención a la necesidad de ampliar y desarrollar el campo de estudio de las políticas educativas en México para sobrepasar el nivel de descripción de los contenidos de los programas gubernamentales y entrar a la discusión más pormenorizada de la relación entre los diferentes elementos que conforman las políticas públicas,

recurriendo a marcos integradores de análisis que permitan abordar y explicar la complejidad de la práctica de producción e implementación de políticas.

Flores Crespo (2008) hace referencia a los retos que enfrenta la línea de investigación del análisis de políticas. Primero, reconocer los nuevos contextos de la hechura de las políticas, en los que una gran variedad de actores se están integrando al campo de discusión y decisión de las acciones públicas. Segundo, la necesidad de una renovación teórica y analítica de los modelos de estudio que se ajusten mejor al nuevo terreno de las políticas donde la explicación de la decisión estatocéntrica ya no es funcional y que permitan un abordaje integral de los diferentes niveles del proceso de las políticas. Finalmente, la necesidad de ahondar en el estudio de los actores, recursos y formas de operación que influyen en los procesos de ejecución con el propósito de aportar a la efectividad de las políticas educativas.

A partir de lo anterior, se asume la necesidad de estudiar la política de inserción profesional para conocer su aportación al campo del desarrollo profesional de los docentes en México y para comprender su intención, los actores y los diferentes terrenos de influencia que intervinieron en su producción, sus diferentes procesos, las condiciones para su viabilidad y en general la evolución de la vida de la política desde su gestación hasta su puesta en acto, delimitando esta última a los dos primeros ciclos escolares de su funcionamiento, es decir, los ciclos de 2014-2015 y 2015-2016.

Con la intención de lograr construir esa visión panorámica de la gestación y el desarrollo de la política a partir del modelo del Ciclo Continuo de las Políticas de Stephen Ball como marco de análisis, se busca responder a las siguientes preguntas.

¿Cómo se construye la política de inserción profesional como discurso, texto y acto? y ¿cuál es el marco discursivo, los actores, los procesos, las condiciones y las decisiones que intervienen en esa construcción?

A partir de esas preguntas generales que orientan el rumbo del estudio se derivan los siguientes objetivos que definen el alcance y la naturaleza de la investigación.

### **1.3 Objetivo general**

Analizar la construcción y la trayectoria de la política mexicana de inserción profesional como proceso político, como texto, acto y discurso a partir de la identificación del marco discursivo, los actores, los procesos, las condiciones y las decisiones intervinientes.

## **1.4 Objetivos específicos**

1. Identificar el marco discursivo y las pautas establecidas en el contexto internacional para la discusión y producción de políticas de profesionalización e inserción docente.
2. Identificar las condiciones políticas, actores, posicionamientos y flujos de ideas que influyeron en la producción de las políticas de profesionalización docente en México y la confluencia de estos elementos en la formulación de la política mexicana de inserción profesional docente.
3. Analizar el contenido, la coherencia intertextual y las tensiones que subyacen a la política de inserción docente, así como los procesos de reformulación de los textos normativos de dicha política.
4. Analizar las condiciones del contexto nacional y local que intervienen en la viabilidad de la instrumentación y la puesta en acto de la política de inserción a la docencia.
5. Describir los diferentes procesos de recontextualización, las estrategias y los ajustes realizados por los actores para adaptar y facilitar la puesta en acto de la política en sus escenarios particulares.

## **1.5 Justificación**

En México, la investigación acerca de las condiciones de inserción de los noveles es escasa y retrata una situación compleja. Estudios recientes (Martínez, 2012; Sandoval, 2012) revelan que las dificultades enfrentadas por los docentes principiantes en México concuerdan con aquéllas señaladas por la literatura internacional en relación con la socialización en la cultura escolar y la vinculación de la teoría pedagógica con el contexto particular de la práctica, pero además describen las condiciones particulares en que los profesores mexicanos se inician en el servicio teniendo que enfrentar diversas situaciones laborales y personales sumamente adversas particulares de los contextos escolares desfavorables a los que se integran, situaciones que se relacionan con las condiciones socioeconómicas y culturales del país y con la tradición de asignar a los noveles a los contextos más difíciles. De ahí la importancia de estudiar la nueva política mexicana de inserción al servicio docente, no sólo como medida de atención de esta importante etapa del desarrollo profesional, sino como una innovación significativa en el ámbito de la formación de profesores.

El carácter inédito y complejo del fenómeno respalda la necesidad de explorar este nuevo esquema de formación, describir sus características y analizar su puesta en acto.

Asimismo, el abordaje de este estudio desde el enfoque desarrollado por Stephen Ball pretende dar respuesta a la necesidad de renovación de la mirada teórica y analítica en el campo mexicano del análisis de las políticas educativas, problemática planteada por Flores Crespo (2008) a partir de su revisión del estado de conocimiento de ese campo.

Para ello, se asume que el trabajo de este autor ofrece elementos teóricos y metodológicos para analizar de manera global los diferentes procesos de la política, desde el terreno y los actores de la decisión, las características de la producción del texto, hasta las condiciones contextuales involucradas en su puesta en acto y las intervenciones de los actores para ajustarlas y recontextualizarlas.

Por lo tanto, la justificación del esfuerzo de investigación en esta área se fundamenta, por un lado, en el interés de abonar al campo de estudio de las políticas educativas en México y, por otro, en la posibilidad de contribuir al desarrollo de un cuerpo teórico y empírico acerca de la inserción como etapa del desarrollo profesional docente y de aportar elementos de reflexión en función del mejoramiento de las condiciones y procedimientos de esta etapa de desarrollo profesional.

## Capítulo II. Marco Teórico

### 2.1 El estudio de las políticas públicas

El presente estudio se ubica dentro del *enfoque de análisis de las políticas públicas* que Lasswell sintetiza como multimetódico, mutidisciplinario, preocupado por analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas y por trazar el mapa contextual del proceso y los resultados de éstas, con el propósito de contribuir a la democratización de la sociedad (citado en Parsons, 2013, p. 34).

Este enfoque se ocupa del estudio de la esfera pública, entendida como la dimensión de la actividad humana y particularmente de la vida colectiva que se cree requiere de la intervención gubernamental o social (Parsons, 2013). Aunque es difícil delimitar el campo de la esfera pública, es importante identificar las tres dimensiones que abarca. Las diferencias entre los conceptos y los términos utilizados para estas tres dimensiones son muy claros en los países de habla inglesa, sin embargo, en los países de habla hispana se puede encontrar dificultad o ambigüedad para distinguir entre estas tres dimensiones.

Bazúa (2010) distingue estas tres dimensiones de la siguiente manera. La primera dimensión, lo que en inglés se conoce como *polity*, se refiere a lo que en español entendemos como *Estado*, la forma de organización gubernamental y el sistema jurídico que establece las normas para la vida social. La segunda dimensión, *politics*, corresponde a lo que en español entendemos como *política*, es decir, los grupos de intereses y los procesos de lucha, conflicto y negociación para ejercer el poder e influir en la acción del Estado. Finalmente, la dimensión del término anglosajón conocido como *Policy* o *Policies*, denota las decisiones o cursos de acción del Estado en torno a un problema público. Esta última noción plantea mayor dificultad para ser definida en español, debido a la falta de un término equivalente. Cox, (citado en Tello, 2015) afirma que no se puede recuperar el sentido de *policy* sino especificando la referencia a políticas sectoriales. Sin embargo, la literatura del campo tiende a utilizar el plural *políticas públicas* para referirse al campo de las decisiones (*policy*) y diferenciarlo de la *política* en singular como el campo de los procesos políticos (*politics*).

Es importante señalar que la imbricación de estas dimensiones vuelve difícil delimitar el objeto de estudio del análisis de las políticas públicas puesto que, como Risvi y Lingard (2010) señalan, este tipo de análisis es inherentemente una actividad política, en tanto que éstas deben ser estudiadas dentro del contexto más amplio de los cambios políticos que llevan a su desarrollo. En definitiva, el

objeto de análisis de las políticas dependerá del enfoque adoptado en función de la disciplina y el abordaje teórico y metodológico sobre su estudio.

El enfoque de análisis de las políticas públicas se ha diversificado a través de los años y de los cambios en las arenas y procesos en los que se desarrollan las decisiones y acciones del ámbito público. Parsons (2013) explica que esta diversificación se relacionó en un primer plano con los cambios conceptuales que supone la asunción de diferentes paradigmas epistemológicos surgidos a partir de la desilusión del positivismo. En un segundo plano, se relaciona con la evolución de un campo multidisciplinario en el que cada una de estas disciplinas aporta nuevos marcos para el análisis de las políticas públicas. En un tercer plano, en relación con la reorientación del interés de estudio hacia los cambios en las formas de organización del Estado y en la introducción de nuevos actores en la arena de las decisiones de las políticas.

A partir de los diversos lentes que aportan las diferentes disciplinas y las posiciones teóricas y metodológicas del estudio de las políticas se ha generado una basta variedad de marcos y modelos de análisis. Respecto al enfoque de análisis del proceso de las políticas, estos marcos y modelos pueden clasificarse, a grandes rasgos, de la siguiente manera. Los *modelos de análisis de la formulación* que se orientan al estudio de los procesos de definición de los problemas públicos y el establecimiento de la agenda política. Los *modelos de análisis de la decisiones* que estudian la racionalidad y las formas de poder del Estado en la toma de decisiones. Los *modelos de análisis de la implementación* que se encargan del estudio de la organización, instrumentación y ejecución de las políticas. Los *modelos de evaluación o delivery* que se interesan por los procesos de cambio generados por las políticas, sus resultados y sus efectos (Parsons, 2013).

## **2.2 El estudio de las políticas educativas**

Como explica Tello (2015), el objeto de estudio de las políticas educativas es complejo, diverso y no se define de manera universal ni estática, sino que se define en función del posicionamiento epistemológico del investigador y se transforma de acuerdo a la episteme de la época y de los debates y aportes teóricos de las diferentes disciplinas.

Uno de los abordajes para el estudio de las políticas educativas es el que Ozga define como Sociología de las Políticas (Policy Sociology), es decir, “un campo de estudio arraigado en la tradición de las ciencias sociales, informado históricamente y que recurre a métodos cualitativos e iluminativos

de investigación” (como se cita en Ball, 1990, p. 1, original en inglés<sup>1</sup>). Desde este campo de estudio, Stephen Ball desarrolló el *Ciclo Continuo de las Políticas* como un modelo teórico y metodológico para el análisis de las políticas educativas, el cual se adopta para el desarrollo del presente estudio.

El modelo desarrollado inicialmente por Bowe, Ball y Gold en 1992 surgió como un marco de análisis concebido para analizar los diferentes procesos de la trayectoria de las políticas educativas desde una perspectiva integradora y transversal, que sobrepasara al análisis desde un sólo nivel como se había realizado predominantemente. A través de este modelo, los autores consideraron crucial la necesidad de integrar las perspectivas de análisis de la macropolítica y la micropolítica; por un lado, para entender las políticas educativas de manera global, integrando los diferentes ámbitos de su trayectoria, por otro lado, para extender el alcance de su análisis hacia el estudio de los microprocesos, las interacciones, interpretaciones, conflictos y demás subjetividades que intervienen en los diferentes niveles del proceso de las políticas, dado que las políticas son entendidas como “texto y acción, palabras y obras, tanto lo que se pone en práctica como lo que se pretende” (Ball, 1994, p. 10).

Con el modelo del *Ciclo de las Políticas*, los autores buscaron brindar dos aportaciones importantes al campo de estudio de las políticas educativas.

En primer lugar, se busca superar la visión estatocéntrica y acoger una perspectiva más contextual del proceso de las políticas. Al respecto Ball plantea que “toda teoría decente de las políticas educativas debe atender los mecanismos del Estado. Pero toda teoría decente de las políticas educativas no debe limitarse a una perspectiva del control del Estado” (Ball, 1994, p.10). Con esto Ball no busca subestimar los efectos de las políticas como instrumentos del Estado, sino proponer que el proceso de las políticas públicas es demasiado complejo como para pensarlas solamente desde la dicotomía dominio/resistencia, puesto que mucho de lo que ocurre en la práctica de las políticas sobrepasa los confines de esta dicotomía y da lugar a diversas producciones que tienen que ver con la agencia y con la adaptación a las condiciones impuestas por los escenarios locales.

En segundo lugar, el modelo de Ball busca sobrepasar la tradición de estudiar las políticas de manera segmentada. Ball critica la concepción del análisis de las políticas *en etapas* y la separación de modelos de estudio de la *generación* y de los *resultados* de las políticas, o incluso aquéllos de la *implementación*, ya sea *de arriba hacia abajo (Top-down)* o *de abajo hacia arriba (Bottom-up)*, puesto que todo lo anterior refuerza la idea de que la producción de las políticas es lineal, secuencial y

---

<sup>1</sup> A lo largo del trabajo se cita y se hace referencia a diversa literatura escrita en lengua inglesa, cuya traducción es propia de la autora de esta tesis.

unidireccional. Por el contrario, los autores del *Ciclo Continuo de las Políticas* (Bowe et al., 1992) conciben las políticas públicas como un proceso y no un producto terminado, proceso que se desarrolla en un ciclo continuo, complejo y dialéctico constituido por diversos contextos que se encuentran interrelacionados, que se comunican y alimentan recíprocamente y que involucran disputas, concesiones y recontextualización por parte de los actores involucrados en cada uno de esos contextos.

Además del desarrollo del *Ciclo Continuo de las Políticas* como modelo heurístico para analizar las políticas educativas, a lo largo de su carrera Stephen Ball ha contribuido teóricamente al campo con el propósito de abordar la complejidad del proceso de producción de las políticas y las diversas transformaciones sociales.

A partir de estos postulados, Ball enfatiza la importancia de dar cuenta de las transformaciones en el ámbito de influencias y formulación de políticas, el surgimiento de un nuevo contexto global de tendencias e imperativos en políticas educativas, la reorganización del Estado y la intervención de nuevos actores en los ámbitos de la política nacional y de la definición de la agenda; así como la necesidad de una nueva perspectiva para estudiar el ámbito de la materialización o *puesta en acto* de las políticas, considerando las posibilidades de recreación surgidas de las condiciones contextuales y de la creatividad de los actores, sin perder de vista el marco de restricción que las propias políticas imponen sobre la posibilidad de recrearlas.

Abordar teóricamente la complejidad de las políticas educativas resulta un reto que Ball considera sobrepasa la capacidad de una sola teoría. Por eso, Ball asume una posición teórica ecléctica y pragmática, considera que no puede descartarse el uso de elementos conceptuales “sólo porque parezcan incómodos, teóricamente desafiantes o complicados” (Ball, 1994, p. 15) y sostiene que movilizar conceptos anclados en perspectivas teóricas diferentes o incluso contrapuestas “es más productivo que aferrarse dogmáticamente a alguna tradición”. La teoría debe ser un instrumento para el análisis y la reflexividad “antes que una mera abstracción forjada en el vacío” (Beech y Meo, 2016, p. 4), particularmente cuando se ha demostrado el agotamiento de los marcos conceptuales existentes que se han vuelto insuficientes para dar cuenta de la complejidad de los fenómenos sociales actuales (Tiramonti, como se cita en Tello, 2015). Desde esa postura, Ball propone la necesidad de acudir a “cajas de herramientas” donde se integren conceptos de las tradiciones estructuralista, post-estructuralista y postmoderna, que le permita al analista moverse del nivel de las interpretaciones y la agencia creativa de los actores, al nivel de los marcos discursivos que “invitan” a pensar y a entender

la educación y las políticas de cierta manera. Esta perspectiva trae consigo la necesidad de repensar las formas y métodos para investigar, considerando necesario recurrir a técnicas etnográficas que brinden el sustento empírico para acceder a esos procesos contextuales y subjetivos implícitos en el desarrollo de política educativa, “puesto que las prácticas y los efectos de ésta no pueden simplemente ser leídas a partir del texto” (Ball, 1994, p. 21).

### 2.2.1 Conceptualización de las políticas educativas.

Para comprender de manera integral el modelo de análisis de Stephen Ball, es necesario primero entender la manera como conceptualiza a las políticas educativas. El autor las concibe no como un producto terminado, sino como la suma de todos los procesos que suceden a lo largo de su trayectoria, las políticas están siempre incompletas y en constante reconstrucción (Ball, Maguire y Braun, 2012)

Ball concibe que las políticas están constituidas por tres aspectos: son texto, discurso y acto (Ball et al., 2012). Desde esta visión de la complejidad y multidimensionalidad de las políticas públicas se deriva la forma de entender su desarrollo, es decir, sus procesos de gestación y materialización y, consecuentemente, la manera de estudiarlas. El modelo del *Ciclo Continuo* surge de esta concepción de las políticas como texto, discurso y acto y se sustenta en una serie de elementos teóricos que Ball desarrolla o toma de otros autores para buscar una comprensión integral de esa complejidad.

Las **políticas como textos** inician con la operacionalización de valores e ideas acerca de los procesos educativos, pero no sólo son disposiciones ideológicas, también son materiales, están cargadas de responsabilidades acerca del quehacer de los actores educativos. Sin embargo, las políticas difícilmente determinan la práctica puesto que no poseen la capacidad de ser exhaustivas para prever todas las eventualidades, contingencias y condiciones contextuales de dicha práctica, además de que típicamente son escritas por autoridades políticas con base en su imaginario de contextos ideales. Por lo tanto, las políticas como textos son constantemente reconceptualizadas, son el producto de la interacción entre los textos legislativos y las traducciones, interpretaciones y recreaciones de los diversos actores a los que van dirigidos (Ball et al., 2012).

El proceso de reconstrucción de las políticas inicia desde la propia producción del texto. En los textos legislativos confluyen una serie de acuerdos y desacuerdos, compromisos y concesiones generados en la esfera política. Posteriormente, en el contexto de la práctica, los actores involucrados se enfrentan no sólo a la amenaza o la incertidumbre de los cambios que implica la nueva política, sino también a los retos que les presenta integrarla a sus contextos locales. De acuerdo con Ball (1994,

p. 18), aun aquellos “lectores proactivos” de la política se encuentran con diferentes “espacios para maniobrar” en sus circunstancias particulares. Para el autor, la práctica de una política depende de factores como el compromiso, la interpretación, la capacidad, la cooperación, los recursos disponibles, las limitaciones prácticas y hasta la compatibilidad o discrepancia con otros textos, normativas y políticas ya existentes.

Ball refiere las **políticas como discurso** en la medida en que son instrumentos para difundir una visión específica acerca de la escuela, la educación o la enseñanza. Ball (1994) señala que dentro del complejo contexto de la agencia y la recontextualización es importante no perder de vista el panorama completo; concentrarse demasiado en lo que los actores de las políticas piensan y hacen, puede llevar a descuidar el porqué de lo que no piensan o no hacen. El autor enfatiza que la forma en la que las políticas se asumen, se interpretan y se llevan a la práctica depende hasta cierto punto del marco discursivo que articula y limita las posibilidades de interpretación y de respuesta. Este marco discursivo se entiende como un contexto de influencia sobre las formas de entender a través de producciones de “verdad” y “conocimiento” acerca de lo que es aceptable decir y pensar y cuáles voces pueden ser escuchadas como autoridad (Ball, 1994).

Las **políticas como acto** son la traducción del texto a la práctica. La puesta en acto de las políticas surge como resultado tanto del contacto con el conjunto de valores, conceptos y lenguaje del marco discursivo establecido, como de las interpretaciones y adaptaciones particulares que los actores hacen del texto en función de sus propios esquemas de significado, de sus actitudes y de las condiciones contextuales y materiales de sus escenarios de práctica (Ball et al., 2012). En esos escenarios, los textos son adaptados, recreados o incluso ignorados. Es ahí donde surgen “la agencia creativa” y “los ajustes secundarios” que necesitan ser estudiados. Ball retoma la aportación de Riseborough para referirse a los “ajustes secundarios” como el repertorio de estrategias que los docentes y demás actores del contexto educativo ponen en marcha, ya sea de manera individual o colectiva, para adaptar la política a su contexto (Ball, 1994).

Ball (2015) insiste en la importancia de entender las políticas de forma integral, por eso plantea la necesidad de estudiarlas como artefactos textuales, como conjunto de valores y marcos discursivos que influyen en la manera en que se entiende y se practica la educación, pero también como prácticas contextualizadas y manifestaciones de la agencia y la subjetividad de los actores. Desde su visión integradora del estudio de las políticas, Ball (2015) incorpora dos perspectivas teóricas contrastantes,

en sus palabras, ofrece un “pastel ontológico (ontological cake)” (p. 307) para analizar “las tensiones productivas” implícitas en las políticas, que permita dar cuenta de su complejidad.

A partir de la visión de la complejidad de las políticas planteada por Ball, este trabajo propone cuatro dimensiones de las políticas para conceptualizar su naturaleza y su estudio. Estas cuatro dimensiones sirven de base tanto para establecer los elementos teóricos necesarios para abordar las diferentes facetas de las políticas, como para organizar los procesos metodológicos para su análisis.

La **dimensión política** (politics), se refiere a los elementos discursivos que intervienen en la constitución de una visión particular de la educación y sus prácticas. Esta dimensión involucra tanto los significados, los valores y el uso del lenguaje, como los actores y las relaciones de poder que influyen en la definición de las políticas educativas.

La **dimensión textual** aborda el contenido de los artefactos de las políticas. Esta dimensión integra las formas en que se traducen los valores asumidos en torno a la educación y se definen los procesos y responsabilidades educativos.

La **dimensión práctica** involucra el estudio de los elementos contextuales, las subjetividades y la agencia que intervienen en la puesta en acto de las políticas.

La **dimensión discursiva** estudia los procesos de transformación del conocimiento y la configuración de nuevas prácticas e identidades en la educación como efectos de las políticas.

En función de estas cuatro dimensiones se estructuró una “caja de herramientas” que recupera elementos teóricos proporcionados por Ball y otros autores y se organizó el procedimiento analítico con base en los elementos del modelo del Ciclo Continuo de las Políticas propuesto por Ball (1994).

La figura 1 esquematiza el marco de análisis de las políticas utilizado para este estudio, el cual integra las dimensiones de las políticas, los momentos analíticos del Ciclo Continuo y los elementos teóricos que sustentan dicho análisis.

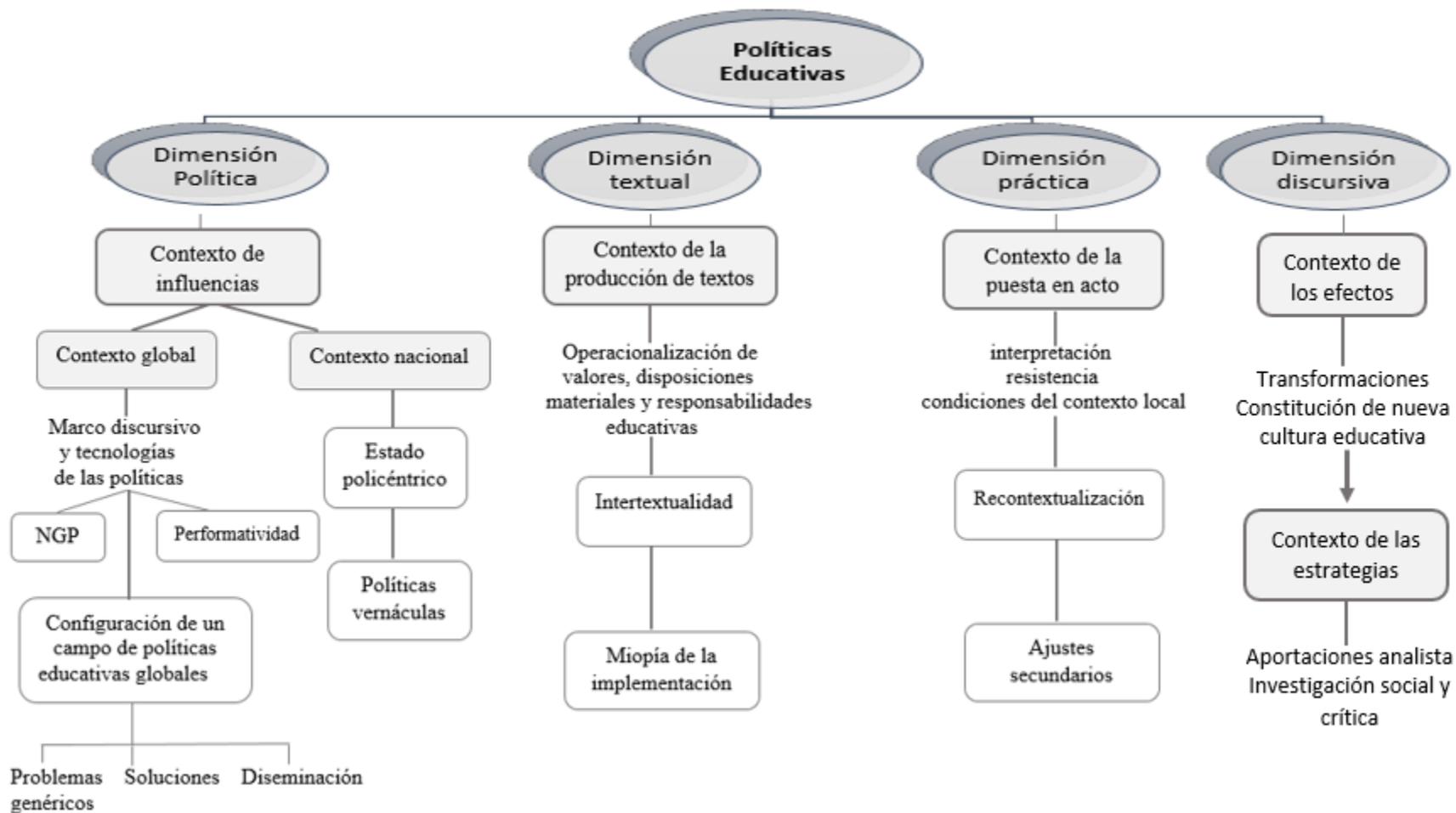


Figura 1. Elementos conceptuales para el análisis de las políticas. Elaboración propia a partir de las obras de Ball y otros autores citados a lo largo del presente capítulo.

## 2.2.2 Modelo del Ciclo Continuo de las Políticas.

A continuación se explica en detalle el modelo del *Ciclo Continuo de las Políticas* que sirve de base para el presente estudio. Como estrategia heurística, este modelo plantea el estudio de la trayectoria de las políticas educativas a partir del análisis de cinco contextos y de las interacciones entre ellos: el *contexto de influencias*, que en la figura 2 se muestra como el marco en el que se desarrollan los demás procesos, el *contexto de producción de textos*, el *contexto de la puesta en acto*, el *contexto de los efectos* y el de *las estrategias políticas*.



Figura 2. Ciclo continuo de las políticas. Elaboración propia con base en Bowe et al. (1992), Ball (1994), Ball (2001a) y Ball et al. (2012).

**1. El contexto de las influencias**, alude al contexto donde se construyen y se diseminan los discursos y los propósitos de la política educativa y donde se encuentran o se enfrentan intenciones e intereses de diversos actores políticos en los distintos niveles macro, medio y micro. En este sentido, Ball propone repensar la concepción espacial y temporal del ámbito de la hechura de las políticas para atender los cambios que se han producido en la sociedad en las últimas décadas. Para ello, recomienda dejar atrás las distinciones binarias entre lo local y lo global y abordar las nuevas formas de hacer políticas que están redefiniendo al Estado (Beech y Meo, 2016). Por lo tanto, esta dimensión de análisis comprende en primer lugar el estudio de los intereses, tendencias, marcos discursivos y mecanismos de influencia que prevalecen en el contexto internacional de discusión y producción de políticas educativas. En segundo lugar, involucra el estudio de la “la política en acción (politics)”, es

decir, la interacción entre actores y fuerzas sociales del ámbito nacional, sus intereses y sus flujos de información (Ball et al., 2012).

**2. El contexto de la producción de textos** representa el espacio en donde convergen los diversos intereses e intenciones para dar paso a discusiones, negociaciones, acuerdos y concesiones que darán forma a los textos legislativos, acuerdos, lineamientos, pronunciamientos oficiales u otros artefactos. Las políticas no se consideran terminadas y su proceso de construcción no se refiere solamente a un acto legislativo. La producción del texto se refiere al proceso de operacionalización de intenciones, pero también a los posteriores procesos de cuestionamiento, reconsideración y modificación de los textos de las políticas. Por lo tanto, dichos textos deben ser analizados desde una perspectiva histórica y contextual. Se busca identificar, por un lado, el carácter intertextual de las políticas, es decir, la relación que guarda con otras políticas y con otros textos. Por otro lado, se busca analizar su coherencia, así como las posibilidades y restricciones que ofrecen para su materialización en relación con las características de los contextos de las prácticas locales.

**3. El contexto de la puesta en acto (enactment)** refiere al espacio donde las políticas educativas entran en contacto con las instituciones, los espacios y los actores educativos y enfrentan diferentes condiciones de viabilidad, donde surgen las interpretaciones, las recreaciones, las adaptaciones y los “ajustes secundarios”. Ball propone que las políticas no pueden ser simplemente “implementadas”, sino que son “puestas en acto” (*enacted*). Es decir, las políticas no son solamente trasladadas a los contextos educativos y llevadas a la práctica, sino que son interpretadas y traducidas a la acción de maneras “sofisticadas, contingentes, complejas e inestables” en relación con las posibilidades y restricciones de dichos contextos y de los recursos disponibles” (Ball et al., 2012, p. 3). Por lo tanto, analizar la puesta en acto de las políticas no implica solamente corroborar si se realizan o no. Además, es indispensable analizar las formas en que son entendidas, aceptadas, mediadas, erosionadas, combatidas o ignoradas; las decisiones y estrategias que los actores involucrados desarrollan de manera individual o colectiva para apropiarse de ellas o rechazarlas; las formas en que solucionan los problemas, inconvenientes o contradicciones que llegan a generar esas políticas y la manera en que se acomodan a los escenarios particulares. Para ello, es necesario observar tanto las condiciones contextuales, como las disposiciones personales de quienes intervienen en la implementación, desde los niveles medios de organización y operación hasta la escuela, el aula, o el ámbito al que van dirigidas dichas políticas (Ball et al., 2012); por ejemplo el ámbito de la inserción del profesorado.

**4. El contexto de los efectos de la política** se refiere al momento en que las políticas educativas, con sus ajustes y recreaciones, se han establecido en las prácticas cotidianas de los sujetos. Estos efectos no aluden solamente a resultados, sino a las transformaciones y consecuencias que ejerce en los sujetos de la política: la constitución de nuevas identidades, valores, conocimientos y culturas de la educación, de la enseñanza y del aprendizaje (Ball, 1994).

**5. El contexto de las estrategias políticas** representa la identificación de las acciones sociales y políticas necesarias para atender las posibles consecuencias negativas, en términos de desigualdad social, que hubieran producido las políticas. Este contexto consiste en las aportaciones de los investigadores o analistas de las políticas públicas desarrolladas con la intención de alimentar e influir en los contextos de la producción de textos y de las prácticas. Según Ball (1994), éste debe ser un componente esencial de la investigación social y el análisis crítico.

### **2.3 Herramientas conceptuales para el análisis de las políticas educativas**

A lo largo de su carrera, el trabajo de Ball ha evolucionado contribuyendo al desarrollo de nuevos elementos teóricos para conformar una “caja de herramientas” que permita estudiar la complejidad de las políticas como fenómeno social dependiente de un contexto temporal y espacial que cambia.

Ball ha contribuido con elementos de análisis tanto de la macropolítica, como de la micropolítica. En el nivel macro, se ha dedicado a estudiar y dar cuenta de los cambios del rol del Estado en la producción de políticas educativas y en la conformación de una arena donde nuevos actores, relaciones y mecanismos se involucran en los procesos de producción de políticas, los cuales no se limitan al contexto de cada nación, sino que traspasan sus fronteras. En el nivel micro, el trabajo de Ball se ha destacado por el énfasis en la identificación de las subjetividades involucradas en el ejercicio de las políticas. Sus aportaciones más recientes profundizan el estudio del terreno de la *puesta en acto* de las políticas desde una visión no lineal entre su formulación y aplicación. Al respecto, ha prestado atención a la recreación de las políticas a través de los procesos de interpretación, intervención y agencia ejercidos por los sujetos de las políticas, sin perder de vista que aún estas recreaciones se encuentran influidas por los marcos establecidos por las mismas políticas que, hasta cierto punto, limitan el margen para la interpretación y la acción.

A continuación se desarrollan de manera general las herramientas teóricas que sustentan el análisis de las políticas educativas desde la visión de la sociología de las políticas y, particularmente, desde el marco del Ciclo Continuo de las Políticas. Los elementos que se describen son en su mayoría

contribuciones de la obra de Stephen Ball, sin embargo, se complementan con aportaciones que otros autores han desarrollado en la misma línea.

### **2.3.1 El rol de la globalización en la producción de políticas.**

La interconexión e incluso la dependencia que ha traído consigo la globalización en las áreas económica, política y cultural entre las naciones ha transformado los contextos y las experiencias locales, no solamente en el ámbito de la distribución y consumo de productos y servicios, sino también en las formas de organización y distribución del poder y la autoridad y en las expresiones de la vida social y cultural. Estas transformaciones se evidencian en el contexto y las prácticas de las políticas públicas. Si bien las políticas públicas fueron alguna vez desarrolladas exclusivamente en el escenario nacional, ahora se ubican dentro de un sistema global en el que la autoridad del Estado es afectada significativamente por los imperativos de la economía global, los cambios en las relaciones políticas internacionales y los cambios en los patrones de comunicación global que traen consigo el intercambio de símbolos culturales, valores y creencias (Rizvi y Lingard, 2010).

Puesto que actualmente la educación es considerada no solamente un bien social y cultural, sino un instrumento de crecimiento económico, la esfera de las políticas educativas ha sido particularmente influido por el fenómeno de la globalización. Actualmente existen presiones y discursos globales en torno a las políticas educativas y la influencia de éstos ha sido tal que en las últimas dos décadas parece haber surgido un “nuevo paradigma de políticas globales” (Rizvi y Lingard, 2010).

Entre las naciones, se han hecho visibles elementos comunes, patrones y convergencias en el campo de producción de las políticas educativas contemporáneas. De acuerdo con Ball (1998), estas convergencias globales en políticas se generan a través de tres procesos que han surgido como efectos del nuevo contexto global.

El primer proceso se refiere al establecimiento de “problemas genéricos” acerca de la educación, de sus funciones y sus demandas. En las últimas décadas la definición de estos problemas ha girado en torno a empatar los propósitos de la educación con los del desarrollo económico y las necesidades del campo laboral y al mismo tiempo atender las necesidades y problemas de equidad social.

El segundo proceso es el planteamiento de “soluciones mágicas” para atender esos problemas. Estas soluciones tienen una carga ideológica y establecen un marco discursivo que articula

los principios y valores bajo los cuales se conceptualizan las políticas educativas. En cierto grado, este marco discursivo define y restringe las posibilidades de interpretación de los problemas y soluciones educativas, de lo que puede ser considerado como apropiado y válido.

El tercer proceso es la diseminación de esas soluciones. Este proceso de diseminación puede darse a través del flujo de ideas y personas mediante los nuevos canales de comunicación propios de la sociedad globalizada, pero sobre todo esta diseminación ha dependido de los nuevos mecanismos de relaciones multilaterales en los que los organismos internacionales han ocupado un rol central.

### **2.3.2 Marco discursivo de las políticas educativas.**

Los marcos discursivos delimitan el terreno en el que se discuten las políticas educativas. Establecen el rango de ideas, conceptos, visiones y el léxico con los que se pueden pensar los problemas educativos y sus soluciones. Enraizados dentro de los marcos discursivos de las políticas educativas globales de las últimas décadas se encuentran conceptos como “el mercado”, “la gestión” y “el desempeño” como elementos centrales de “la nueva ortodoxia” o el “nuevo paradigma educativo” (Ball, 1998; 2001a).

Según Ball (2001a), estos marcos discursivos se presentan a través de “tecnologías de políticas” que involucran la definición de técnicas, artefactos y formas de organización humana que se traducen en estrategias de políticas públicas para preservar los elementos y valores clave de esta nueva ortodoxia educativa. Para el presente estudio se considera relevante abordar dos de estas “tecnologías”: la Nueva Gestión Pública y la Performatividad, puesto que, como se explicará posteriormente, la política de inserción a la docencia se encuentra dentro del contexto de una reforma educativa de la profesionalización docente en México, la cual busca establecer nuevas condiciones de operación y control sobre la docencia como profesión de Estado a través de diversas estrategias en las que la evaluación juega un rol central.

#### **2.3.2.1 La Nueva Gestión Pública.**

Ball (1998) propone que un mecanismo clave en la reforma política y la reingeniería cultural del sector público en los últimos años es la inserción de teorías y técnicas de la gestión de empresas y el establecimiento de una “cultura de excelencia” y “competitividad” en las instituciones del sector público. La adopción de conceptos del sector privado en la esfera gubernamental introdujo la Nueva Gestión Pública como una nueva forma de organización orientada a la eficiencia y al logro de resultados,

subrayando la atención constante a la “calidad” de los servicios. Esta nueva forma de gestión involucró la necesidad de desarrollar nuevas reglas y procedimientos en la administración pública, que se reflejaron también en el sector educativo; el establecimiento de mecanismos de normalización e instrumentación de la conducta de los individuos hacia la consecución de objetivos, sistemas de control y rendición de cuentas.

Ball (2001b, p. 155) argumenta que la gestión (*management*) ocupa actualmente un lugar reverencial en el ámbito educativo en el que difícilmente se cuestiona como “la mejor forma” de dirigir las instituciones educativas. La gestión somete a la organización escolar a la lógica administrativa mediante “una racionalidad orientada a la eficiencia, la viabilidad y el control” (p. 159). Bajo esta lógica, la escuela se convierte en “un sistema de significados compartidos y objetivos y valores comunes” (p. 167) en el que el orden, la vigilancia, los procedimientos y el consenso son los mecanismos centrales de la organización.

La gestión se constituye como “un medio para un fin y quienes en ella participan también son medios” (Ball, 2001b, p. 159). De esta manera, el director se convierte en gestor, en el portador de las actitudes, conductas y prácticas deseables y en el responsable de la transformación escolar. Además, se establecen nuevas y paradójicas formas de participación de los empleados a través del impulso de la cultura corporativa. Por un lado, mayores responsabilidades son delegadas y se establecen altas expectativas acerca de la iniciativa y la toma de decisiones. Por otro lado, se introducen nuevas formas de vigilancia externa y de autoevaluación; por ejemplo, el establecimiento de metas, los sistemas de evaluación y de comparación de resultados (Ball, 1998, p. 123).

Consecuentemente, el nuevo sistema de gestión desempeña un papel clave en la reconstrucción del trabajo docente, el cual está siendo sujeto de profundas transformaciones, desplazando las cuestiones de identidad moral por los imperativos de la eficacia. De acuerdo con Ball (2001b, p. 156) los elementos básicos de la teoría clásica de la gestión se manifiestan de la siguiente manera.

- a) La preparación especializada para la gestión escolar.
- b) La reestructuración de las condiciones laborales y salariales de los profesores en función de resultados. La carrera docente queda supeditada al uso de “juicios normalizadores” en relación con las medidas de su actuación, a través de sistemas de evaluación graduada.
- c) El control central sobre el currículo.
- d) La realización de mediciones comparativas entre alumnos, escuelas y profesores.

### **2.3.2.2 La performatividad.**

De acuerdo con Ball (2003), a partir de la introducción de la lógica de la competitividad y la gestión en el sector público se estableció la performatividad como una nueva forma para hacer políticas y para gobernar a través de la institución de metas, estándares de conducta y desempeño y del desarrollo de sistemas de evaluación y supervisión. La performatividad representa una nueva forma de gobierno y de organización institucional basada en logros, puesto que en una sociedad performativa todo es mensurable o susceptible de ser valorado en términos de indicadores, incluso aquello de naturaleza intrínseca e inmaterial como las necesidades, la satisfacción e incluso las personas. Stephen Ball (2003) define la performatividad como:

una cultura y un modo de regulación que emplea juicios y comparaciones como medios de incentivo, control y cambio basado en recompensas y sanciones (tanto materiales como simbólicas). El desempeño (de individuos y organizaciones) sirven como medida de productividad o resultados, como evidencias de 'calidad', como 'momentos' de promoción o inspección. Como tal, [el desempeño] simboliza, sintetiza o representa el mérito, la calidad o el valor de un individuo u organización (p. 216).

La cultura performativa ha traído diversos efectos en la configuración de la educación, de las prácticas educativas y de las subjetividades de los actores educativos. Ball (2003), Hennessy y McNamara (2013) describen una serie de efectos entre los que destacan la instauración de un modelo de educación orientada a la evaluación, donde tanto el currículo como la enseñanza se reducen y se orientan a la obtención de resultados en perjuicio del desarrollo del pensamiento creativo y crítico, así como la desprofesionalización de los docentes a través de lo que Ball denomina la "esquizofrenia de valores" donde la autonomía, motivación y compromiso intrínsecos de los docentes, así como la autenticidad y la confianza en su práctica son sacrificados en aras del desempeño y la impresión esperados. El trabajo escolar y las prácticas docentes son prescritas y conducidas hacia lo que Barker (citado en Ball et al., 2012, p. 9) denomina "la incesante búsqueda de lo inalcanzable", es decir el continuo mejoramiento en términos de incremento en los resultados de evaluaciones y otros indicadores de desempeño.

Según Ball (2003), uno de los efectos negativos que la cultura de control provoca en las mentalidades y prácticas de los involucrados es el desarrollo de una preocupación permanente hacia el proceso de rendir cuentas en el sentido de cumplir y reportar, representarse a sí mismo a través del uso de los símbolos y léxico adecuados y del desarrollo de tácticas de "búsqueda de seguridad" que

muestren “buenas prácticas”, “mejora constante” y que descarten lo que se considera como inapropiado. En este sentido, la performatividad termina produciendo más opacidad que transparencia puesto que los individuos y las organizaciones invierten mayor atención a construir y mantener imágenes de sí mismos y del ejercicio de sus funciones.

Al respecto, Ball (2014) propone que esta cultura del control trae como consecuencia la generación de *fabricaciones o simulaciones (fabrications)* como una “forma perversa de respuesta / resistencia y acomodación a la performatividad” (p. 106). Estas *fabricaciones* se refieren a “la producción de versiones de una organización o persona que no existe, –no están ‘fuera de la verdad’ pero tampoco dan cuenta de la verdad simple o de explicaciones directas-”. En todo caso, no giran en torno a la veracidad, sino a la representación de una versión de sí mismo adecuada a las expectativas (Ball, 2003, p. 224).

Ball (2014, p. 111) postula que tanto las organizaciones como los actores educativos están involucrados en una “indexación o tabulación” de sí mismos y son tentados a “estetizarse”, a representar y escenificar sus atributos en términos de productividad y de las tablas o indicadores de desempeño correspondientes. Las *fabricaciones* se dan en una variedad de maneras específicas. Éstas van desde el “gerenciamiento de la imagen” en la producción de “textos representacionales” a los que cada vez más están sometidos tanto organizaciones como actores educativos, a decir, formularios, formatos, registros, entrevistas, auditorías, planes de desarrollo etc; hasta la manipulación de resultados e indicadores, a decir, el uso selectivo y táctico de las estadísticas, la preparación específica para la resolución de exámenes, entre otras (Ball, 2014).

Según Ball (2014), la performatividad y las fabricaciones traen consigo efectos profundamente paradójicos. Primero, las tecnologías establecidas para transparentar a las organizaciones del sector público pueden generar resultados opuestos, “una vez que son construidos artefactos representacionales de manera cada vez más deliberada y sofisticada” y una vez que “la autenticidad es sustituida por la plasticidad” (p. 108). Segundo, aunque las fabricaciones “erigen una fachada de cálculo”, en realidad se convierten en un sistema que debe ser mantenido y vivido, constituyen nuevas identidades y establecen una nueva estructura ética sobre la que los educadores tienen que trabajar y pensar sobre lo que son. Los educadores asumen nuevas formas de responsabilización y autorregulación, de búsqueda de la eficiencia y la excelencia y son estimulados a pensarse como “individuos que se calculan a sí mismos, que agregan valor a sí mismos” (p. 112).

### 2.3.3 La configuración de un campo de políticas educativas globales.

Desde 1998, Ball describía la configuración de un nuevo contexto global de producción y convergencia de políticas en el que las reformas en materia educativa se han convertido en “una epidemia de proporciones globales” (Levin, 1998, citado en Ball, 2012, p. 9). Dentro de este nuevo contexto global de políticas en el que prevalece la lógica de la competitividad y la eficiencia, se argumenta que la información se constituye como el motor de las decisiones en materia de políticas. Lingard (2014) hace referencia a un “*campo* de políticas globales” donde la información es un recurso central. La información es entendida como cifras, por lo que se ha establecido una forma de intervención estatal mediante “políticas como números”. Bajo este concepto, Lingard (2014) explica que la producción de datos numéricos y estadísticos se ha convertido en sinónimo de conocimiento y en el instrumento clave para la producción de políticas y la legitimación de la autoridad política.

Con la crítica al dominio de los números y mediciones en el campo educativo, Lingard es claro al explicar que no pretende censurar los métodos cuantitativos de investigación, de los que reconoce son indispensables y han sido la base para el desarrollo de importantes logros en el campo de la investigación social y educativa. La crítica se orienta al enfoque desarrollado para el diseño de políticas basado en números, mediante el cual estos números son entendidos como verdades irrefutables, ocultando las limitaciones de esos números y las intenciones políticas con las que se producen. “Todas las ciencias sociales proveen destellos de ‘verdad’ derivados de datos cuantitativos y cualitativos. Por lo tanto el conocimiento que producen estas ciencias es parcial, posicionado y provisional, con limitaciones cuando se aplica como base de evidencia para la producción de políticas” (Hammersley, como se cita en Lingard, 2014, p. 29).

Según Lingard (2014), la producción de números, indicadores y estadísticas asociadas con mediciones y comparaciones del desempeño ya sea de los estudiantes, las escuelas o los docentes han repercutido en la forma de hacer políticas y han apoyado la constitución de un “*habitus* de políticas educativas globales” que involucra el uso de mediciones y comparaciones internacionales desde una perspectiva de producción de políticas basada en evidencias, la conformación de de redes epistémicas y de redes de hacedores de políticas que comparten disposiciones similares, así como la circulación de políticas con base en las pruebas de casos de éxito.

Las organizaciones internacionales han desempeñado un rol central en el desarrollo de este *habitus* y en el establecimiento de una agenda global de políticas educativas. El involucramiento de

estas organizaciones en la investigación educativa y en la producción de recomendaciones de políticas ha ganado relevancia durante las últimas dos décadas.

Scott, Posner, Martin y Guzmán (2015) explican cinco tipos de organizaciones internacionales con diferentes modos de operación y grado de influencia: las instituciones financieras de desarrollo internacional, las organizaciones internacionales, los *think tanks* (organismos de desarrollo y difusión de investigación en temas de los diferentes sectores públicos), las instituciones bilaterales y las organizaciones independientes y no gubernamentales. Así las instituciones financieras como el Banco Mundial son las organizaciones que tienen mayor influencia en el desarrollo de políticas como financiadoras de los proyectos que consideran relevantes para su interés. Sin embargo, a pesar de no proveer ningún tipo de financiamiento, los llamados *think tanks* ejercen importante influencia en la circulación de ideas y la comunicación de recomendaciones para políticas educativas.

Sin embargo, Scott et al. (2015) argumentan que, en los últimos años, el funcionamiento y la influencia de estas organizaciones se ha transformado. En primer lugar, han evolucionado de la provisión de modelos generales explicativos al desarrollo de diagnósticos y pronósticos e incluso de reglas específicas para la intervención e implementación de políticas. En segundo lugar, han desarrollado una convergencia en la orientación de sus perspectivas y recomendaciones.

Esto se refleja en el alineamiento entre los indicadores y categorías estadísticas utilizadas por los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA) y el Banco Mundial y en el impacto que esto ha tenido en varias naciones que han transformado sus sistemas de información estadística para alinearse a los de esos organismos (Lingard, 2014, p. 38).

Una de las organizaciones que más se ha transformado y que ha desarrollado mayor influencia sobre la producción de políticas a nivel global es la OCDE. Scott et al. (2015) refieren que la OCDE ha evolucionado de una organización económica de países desarrollados a una “organización de influencia epistémica” (p. 59). Estos autores llaman la atención a la posición de influencia ocupada por la OCDE a pesar de no ser un organismo financiador ni contar con medios para imponer sus recomendaciones y de la falta de referencia a la educación como una de sus áreas de atención en su carta constitutiva. Mediante el establecimiento de indicadores y estándares de comparación y de sus revisiones a los sistemas educativos nacionales, la OCDE se transformó de una organización de apoyo a una organización más intervecionista que se ha convertido en autoridad en el campo educativo, la

*primus inter pares* de las agencias internacionales (Scott et al., 2015, p. 60). Así lo revela la propia organización al referirse a su publicación *Education at a Glance* como “el recurso autoritativo para obtener información precisa sobre el estado de la educación alrededor del mundo (original en inglés” (OCDE, 2015, colofón) .

En términos de Lingard (2014, p. 37), la OCDE ha dejado de funcionar como un *think tank* y se ha convertido en un “actor por derecho” en la producción de políticas tanto en los países miembros como los no miembros, a través de la constitución de discursos globales de políticas, pero también a través de la constitución de comunidades y redes epistémicas y de la vigilancia multilateral, constituyéndose a sí misma como “la agencia *por excelencia*” en la medición y comparación internacional del desempeño.

#### **2.3.4. Políticas vernáculas.**

Appadurai (citado en Lingard, 2014) desarrolló el término *globalización vernácula* para explicar que la fuerza homegeneizadora de la globalización es mediada por la historia, las condiciones, prioridades y preocupaciones de los contextos nacionales y locales, generando “hibridación” y resultados diversos y contingentes.

Rizvi y Lingard (2010) manifiestan que la globalización no puede visualizarse como un fenómeno totalizador, sino que debe entenderse como un fenómeno dinámico expresado en historias y configuraciones políticas particulares. El ámbito de las políticas educativas se encuentra marcadamente influido por instituciones transnacionales y por ideologías globales, sin embargo, esas ideologías y los cambios en las políticas son ajustados en los contextos nacionales y locales manifestándose en “modos vernáculos” que reflejan la diversidad de culturas, historias, dinámicas y contextos políticos particulares de las diferentes naciones, de manera que los Estados continúan teniendo la autoridad última para desarrollar sus propias políticas.

Respecto a las políticas vernáculas, Ball (2001a) describe la producción de las políticas educativas como un proceso de “*bricolage*” en el que los gobiernos operan dentro de un marco de imperativos globales que delimita las posibilidades de respuesta, pero que es moldeado para construir versiones que se adapten a la agenda política de dichos gobiernos y que respondan a las condiciones y recursos locales y a las presiones de fuerzas dentro del ámbito nacional.

### 2.3.5 Las políticas en un contexto de gobernanza.

La naturaleza del Estado está cambiando. Estas transformaciones han dado origen a una forma de Estado que integra nuevos actores e involucra diversas modalidades de poder, de agencia y de acción social dentro de la actividad estatal. Ball argumenta que el Estado, aunque no impotente, se ha vuelto dependiente de una variedad de actores que buscan intervenir en la decisión de las políticas, de manera que los límites entre el ámbito nacional e internacional, público y privado se desdibujan. El autor se refiere a esta nueva organización como un “Estado policéntrico o heterárquico” en el que nuevos actores y nuevas relaciones se han integrado al proceso de producción de políticas, legitimando nuevas voces y discursos e invalidando otras (Ball, 2008; Olmedo, Bailey y Ball, 2013).

En un estado policéntrico el proceso de gobernar transita de un estilo jerárquico, centralizado, autoritario y vertical a un estilo de *gobernanza* en el que la definición y ejecución de los objetivos sociales es el resultado de un nuevo tipo de relación entre el gobierno y diferentes actores sociales. Debido a que las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas han abandonado su subordinación y buscan ocupar un rol más participativo en las decisiones del Estado, éste ha tenido que recurrir a estrategias de diálogo, alianzas o negociación para desarrollar sus funciones (Aguilar, 2010).

Ball (2008) y Olmedo et al. (2013) explican que diferentes actores públicos y privados, individuos y organizaciones, con o sin fines de lucro, del ámbito político o de la sociedad civil, del contexto nacional e internacional están participando y tomando un rol cada vez más prominente en las fases de planeación, negociación, evaluación o implementación de las políticas públicas. Con esto no quiere decir que el poder del Estado se ha deshabilitado o que éste renuncie a su capacidad de dirigir, sino que se trata de una nueva modalidad de gobernanza, una forma de alcanzar los fines políticos a través de diferentes medios.

Uno de los actores que han cobrado importancia en el campo de las políticas son las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Si bien no es nueva la presencia de la sociedad siempre en la discusión de las políticas, principalmente como medio de oposición o confrontación con el Estado a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), su influencia ha crecido y su relación con el Estado se ha transformado en las últimas décadas.

Torres (2001) describe la compleja discusión en torno a la noción de *sociedad civil*, que inicia enfatizando su carácter autónomo, sin fines de lucro e independiente de cualquier relación con el gobierno y la política, pero que evoluciona mediante la incorporación del término OSC como medio

para ampliar y complejizar el ámbito de los actores que se van integrando al campo de discusión y definición de las políticas. Finalmente, las definiciones contemporáneas de las OSC son más amplias y abarcan prácticamente todo tipo de organizaciones ciudadanas en tanto grupos con un fin común y sin fines de lucro, lo cual incluye también a las organizaciones empresariales, religiosas, sindicales o gremiales, entre otras.

Torres (2001) reconoce el importante papel de las OSC en el ámbito de las políticas como instrumento de participación ciudadana, para fomentar la democratización del gobierno y como forma de incidir en las decisiones del Estado. Sin embargo, explica que una importante discusión gira en torno a la representatividad, legitimidad y el rol que estas OSC juegan en el terreno político. Los temas que generan esta discusión son los siguientes. En primer lugar, la pérdida de la autonomía del gobierno, en palabras de Torres, se pierde la “N” de las ONG, puesto algunas de estas organizaciones empiezan a tener participación como ejecutoras de políticas y programas sociales. En segundo lugar, la indefinición acerca de su independencia de los organismos internacionales. En tercer lugar, la transformación de su vocación y misión social. Los organismos internacionales, y particularmente el Banco Mundial, han sido los principales impulsores de la participación de las OSC en el ámbito de las políticas asignándoles la función de apoyar a los pobres a través de la prestación de servicios directos o como portavoces de sus necesidades (Banco Mundial, 2000, citado en Torres, 2001). De esta manera, argumenta que “misión social se ha modificado sustantivamente, transmutando a aquellas ‘ONGs históricas’ cuyo objetivo era – y continúa siendo, a menudo – la transformación social y política, en OSC con un rol de meras paliadoras de la pobreza” (Torres, 2001, p. 12).

### **2.3.6 La intertextualidad de las políticas.**

Ball et al., (2012) argumenta que actualmente es común la producción de “ensamblajes de políticas”, conjunto de políticas interrelacionadas y mutuamente reforzadas, las cuales en determinadas circunstancias pueden ‘sobredeterminar’ su puesta en práctica. De hecho, esa es la tendencia impulsada por los organismos internacionales; la producción de políticas en “paquete de reformas” orientadas a un propósito determinado y que conciernen a diferentes áreas del sector educativo, por ejemplo, la introducción de cambios simultáneos en el currículo, la organización escolar, la formación docente y en las condiciones de trabajo de los docentes.

El concepto de “ensamblaje” implica una “intertextualidad” entre sus elementos que necesita ser estudiada. Es decir, muchas veces una política particular podrá ser comprendida solamente en

relación con otras políticas. Los textos de una política pueden depender o tener consecuencias sobre otros textos. En ocasiones, los textos chocan o se superponen entre ellos provocando contradicciones, incoherencias o confusión (Ball et al., 2012, p. 7).

Esta intertextualidad puede significar la referencia específica y explícita a otros textos, pero también la referencia implícita a otras políticas a través de la reiteración de ideas y el uso repetido de palabras, frases y conceptos (Rizvi y Lingard, 2010).

### **2.3.7 Miopía en la producción de los textos de las políticas.**

Las políticas pueden involucrar diversos retos, barreras o condiciones de inviabilidad inherentes al proceso mismo de la producción de los textos que se reflejan y materializan hasta el momento en que son llevadas a la práctica. Puesto que las políticas se expresan en textos generalizados, difícilmente logran ser exhaustivas o cubrir todas las posibles eventualidades (Bowe et al., 1992).

Scott et al. (2015) utilizan el término *miopía de la implementación* desarrollado por Ivor Goodson en referencia a la falta de visión y la omisión por parte de los creadores de los textos de las políticas para considerar las condiciones operativas y contextuales de su práctica y para involucrar en la producción de los textos a los actores a quienes van dirigidas las políticas.

Las condiciones operativas, desde los niveles altos y medios de organización hasta las condiciones de trabajo en las escuelas y en los salones de clase, son elementos clave para el funcionamiento de las políticas educativas. Además, la viabilidad de su práctica también depende de las condiciones del contexto social en el que estas políticas se insertan, factores que van desde las características socioeconómicas de la población hasta el clima político en el que se desarrollan pueden intervenir en su implementación (Scott et al., 2015).

Se considera relevante retomar el concepto de *miopía* puesto que coincide con lo propuesto por Ball (2012) acerca de la desvinculación entre el contexto de la producción de textos y el de la puesta en acto, tanto en los procesos de estudio como de producción de las políticas. En estos procesos se da escasa atención a las condiciones materiales de la práctica de las políticas, como la infraestructura de las escuelas, los recursos disponibles, los tiempos y organización escolares; mucho menos se le da apropiado reconocimiento a aspectos más complejos que constituyen la vida escolar, como las características y diferencias entre los estudiantes, las culturas y tradiciones escolares o, incluso, los constantes cambios en los roles y en los discursos sobre la profesión docente.

Estos aspectos suelen ser ignorados durante el proceso de construcción de los textos de las políticas, puesto que generalmente parten de una concepción de la escuela “como una organización más o menos homogénea y descontextualizada que es un ‘todo’ indiferenciado en el que varias políticas son filtradas” (Ball, 2012, p. 5). De esta manera, los textos normativos que regulan la operación de las políticas son escritos en relación con idealizaciones de los contextos educativos, a partir de los escenarios escolares que sólo existen en la imaginación de los políticos, servidores públicos y asesores que los producen; por lo que su implementación se asume sin problemas al considerar que depende simplemente de su incorporación a las escuelas a través de la estructura organizativa del sistema educativo (Ball, 2012; Scott et al., 2015).

Desde esta miopía, el fracaso en la implementación de las políticas se atribuye a la resistencia de los docentes y los actores educativos, antes que a la falta de atención de los creadores a las condiciones y procesos de la práctica (Ball, 2012; Scott et al., 2015). Ante el fracaso, se considera que los actores educativos simple y premeditadamente deciden no llevar las políticas a la práctica. Sin embargo, Ball (2012) argumenta que la puesta en acto es un proceso mucho más complejo, desordenado y a veces ambiguo de “asignación de sentido”. Al llevarlas a los contextos educativos particulares, las nuevas políticas son replanteadas, ajustadas o transformadas. Aunque en algunos casos sí son ignoradas, difícilmente son simplemente pasadas por alto, sino que son debatidas, refutadas o impugnadas. Por lo tanto, Ball (2012) considera que la práctica de las políticas no resulta simplemente en su “éxito” o “fracaso”, sino en la generación de una variedad de versiones de las mismas.

Scott et al. (2015) explican que la principal causa de esta miopía es que la producción de los textos de las políticas sigue siendo un proceso lineal que preserva la lógica “de arriba hacia abajo” al no involucrar directamente a los sujetos a quienes se dirigen las políticas como actores en el que debería ser un proceso de “co-construcción”. Al respecto, Ball (2012) argumenta que el contexto de la producción de políticas se ha intentado revitalizar a través de esfuerzos por incorporar más actores en el proceso y por generar estrategias de “pensamiento coordinado”. Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos, la producción de políticas todavía se caracteriza por ser un proceso instrumental y jerárquico en el que participan élites gubernamentales, legisladores y, en ocasiones, otros actores interesados (*stakeholders*). Los docentes y demás actores escolares son “borrados” del proceso y considerados como simples cifras o como meros operadores encargados de implementar dichas políticas (p.2).

De acuerdo con Scott et al. (2015), dentro de la lógica de la eficiencia, en el contexto actual de la producción de políticas se considera que el uso de evidencia empírica y la participación de expertos son elementos suficientes para crear políticas coherentes, válidas y bien fundamentadas, así como para hablar de gobernanza en la producción de políticas.

### **2.3.8 Recontextualización.**

Ball utiliza reiteradamente el concepto de *recontextualización* para hablar de los cambios que se presentan durante los diferentes momentos del proceso de las políticas y lo define como “la traducción de los textos a la acción y la abstracción de las ideas contenidas en las políticas para convertirlas en prácticas contextualizadas” (Ball et al. 2012, p. 3).

Según Ball (1992), la recontextualización de las políticas implica los procesos de interpretación y de traducción. Por un lado, una política puede generar diferentes lecturas e interpretaciones que dependen en parte de la manera en como está escrita, pero sobre todo en las subjetividades de los lectores. Desde la posición de cada lector se pueden producir múltiples interpretaciones derivadas de sus propias preocupaciones y de las limitaciones contextuales que enfrenta. Por otro lado, los propósitos de las políticas tienen que ser traducidos a prácticas concretas. La traducción a la práctica pasa por un proceso de ajuste y adaptación a las condiciones contextuales en que esa práctica habrá de desarrollarse. En ese proceso de adecuación a las posibilidades y limitaciones que ofrece el contexto se construyen nuevas versiones de las políticas de manera individual o colectiva.

La recontextualización atraviesa constantemente los diferentes contextos de las políticas. Los imperativos globales son adaptados a los escenarios nacionales, las ideas y presiones nacionales son adaptadas a la agenda gubernamental, las intenciones de la agenda gubernamental son traducidas a textos legislativos, los textos son adaptados a las condiciones de los niveles medios de organización y posteriormente al contexto de la práctica escolar.

A lo largo de este apartado se desarrollaron los diversos elementos teóricos que permitieron la conceptualización de las políticas educativas y sus procesos, así como la definición de los elementos heurísticos que se consideraron pertinentes para abordar su estudio. Una vez precisado el enfoque adoptado para el análisis de las políticas, es necesario abordar aquellos elementos teóricos que sustentan el análisis de la política educativa específica que es objeto de este estudio. Para ello, en el siguiente apartado se describen algunos de los aportes teóricos relevantes respecto al periodo de inserción profesional docente como una etapa del desarrollo profesional de los maestros, así como las

características de la inducción a la docencia y, particularmente, de la mentoría como estrategia de inducción.

## **2.4 La inserción profesional docente**

La inserción profesional es considerada actualmente como una etapa en el desarrollo profesional de los docentes, la iniciación formal y la socialización en las actividades de enseñanza. Esta etapa considera desde el ingreso al servicio hasta los primeros años de práctica. En general, existe consenso al señalar que este periodo abarca los primeros tres años de servicio (Huberman, 1989; Podsen y Denmark, 2000; Veenman, 1984).

Ya desde hace dos décadas, Kagan (1992) señalaba la evidencia de las carencias de la formación inicial para proveer a los futuros profesores con el conocimiento operacional necesario en las aulas, el conocimiento suficiente de los alumnos a través de una práctica extendida y una perspectiva realista de la enseñanza en función del contexto escolar. Los profesores principiantes llegan al salón de clases con creencias acerca de los procesos de enseñanza-aprendizaje que son influidos por sus propias experiencias, con la extrapolación de sus propios estilos de aprendizaje y con expectativas idealistas que no siempre coinciden con la realidad que les toca tratar; es ahí donde se presenta el divorcio entre la teoría y la práctica (Kagan, 1992).

### **2.4.1 La inserción: una etapa en el desarrollo profesional docente.**

En palabras de Kagan (1992), el crecimiento profesional se refiere a todos los cambios conceptuales, de conducta o de creencias de los profesores a través de su carrera profesional.

Vonk (1995) propone una clasificación de las dimensiones que abarca el crecimiento y desarrollo profesional de los docentes. La *dimensión personal* comprende el auto conocimiento y los procesos internos involucrados en la configuración de la imagen que se tiene de la enseñanza, de las buenas prácticas y de sí mismo como docente. La *dimensión profesional* se refiere al conocimiento pedagógico y las habilidades que los docentes disponen para el desarrollo de su práctica de enseñanza. La *dimensión ecológica o contextual* implica el conocimiento y la socialización en las culturas escolar y comunitaria particulares en las que está inmerso. Durante el proceso de desarrollo profesional, el profesor novel se enfrenta a un mayor número de dificultades relacionadas con estas dimensiones durante el primer año de carrera.

Dentro de la *dimensión profesional* definida por Vonk, se encuentran una serie de saberes que han sido constituidos socialmente precisamente para definir y formalizar el trabajo de enseñanza como una profesión. Tardif (2009) menciona los saberes pedagógicos, disciplinares y curriculares como aquéllos que han sido constituidos institucionalmente a partir de la producción de conocimiento de las ciencias de la educación y que se transmiten por medio de la formación docente. Asimismo, llama la atención a la existencia de saberes experienciales que se constituyen internamente a partir de las representaciones e interpretaciones que el docente hace de su profesión y su práctica a partir de su interacción con la diversidad de condiciones de su práctica cotidiana. Tardif (2009) explica que estos saberes experienciales “surgen como un núcleo vital de los saberes docentes” a partir del cual los profesores buscan interiorizar el resto de ellos, traduciéndolos y sometiéndolos a las “certezas” que han construido a través de sus experiencias (p. 41).

El autor define los diferentes saberes profesionales de la siguiente manera.

Los *saberes pedagógicos* son las concepciones acerca de la práctica educativa y de los procesos de aprendizaje que proporcionan al docente esquemas teóricos e ideológicos, al mismo tiempo que técnicas y procedimientos.

Los *saberes disciplinares* se refieren a los conocimientos producidos por las diversas disciplinas.

Los *saberes curriculares* involucran los objetivos, contenidos y métodos que la institución escolar establece como modelo ideal de saber y cultura social.

Los *saberes experienciales* son aquellos recursos, estrategias o habilidades específicas que desarrollan los docentes a partir de su práctica cotidiana y de su conocimiento e interacción con el medio escolar, puesto que “la enseñanza se desenvuelve en un contexto de múltiples interacciones que representan condicionantes diversos para la actuación del profesor” (Tardif, 2009, p. 37). Este saber experiencial se relaciona con el desarrollo de lo que Leinhardt denomina “conocimiento situado”, aquél que poseen los profesores expertos en su contacto con las diferentes situaciones de su práctica y que representa “una gran cantidad de heurísticos para la solución de problemas concretos de la enseñanza” (Leinhardt, 1988, como se cita en Marcelo, 1991).

Estas dimensiones de desarrollo profesional (Vonk, 1995) y saberes docentes (Tardif, 2009) constituyen la identidad y la experiencia de ser profesor y se construyen sobre la base de una brecha entre el estatuto (cargo asumido) y el oficio ejercido (trabajo real) a través de la socialización en la profesión y a lo largo de la trayectoria docente (Vezub y Alliaud, 2012, p. 16).

El proceso de crecimiento o desarrollo profesional docente es concebido por Day (citado en Marcelo 1999, p. 102) como “un elemento multidimensional, dinámico entre diferentes etapas de la experiencia biográfica, de los factores ambientales, la carrera, la vida y las fases de aprendizaje a lo largo de la vida”.

En este sentido, Vezub y Alliaud (2012) resumen los hallazgos en este campo explicando que la interiorización del rol docente no se circunscribe a la biografía escolar del profesor, sino que atraviesa diferentes etapas de formación sistemática y de acciones de perfeccionamiento tanto formales como informales.

Estas acciones de formación y perfeccionamiento se diferencian con base en la etapa de la trayectoria del docente en: la formación inicial y la formación en servicio. La formación en servicio, ha sido comúnmente relacionada a los términos de *capacitación, actualización o perfeccionamiento*. Sin embargo, actualmente la tendencia en la literatura especializada se orienta a adoptar el término *Desarrollo Profesional Docente* puesto que éste aporta una concepción más completa de los diferentes procesos y momentos que implican la formación y la socialización en la profesión (Vezub y Alliaud, 2012).

Dentro de las diferentes etapas de la trayectoria profesional docente, la iniciación o inserción profesional es la que ha recibido menor atención. Marcelo (2008) denominó a esta etapa como el “eslabón perdido” haciendo referencia a una etapa intermedia entre la formación inicial y la formación continua que posee características propias, que involucra necesidades específicas del docente y que sin embargo había carecido de interés y de vinculación con las otras etapas de la vida docente.

Marcelo (2011) define **la inserción profesional en la enseñanza** como “el periodo de tiempo que abarca los primeros años, en los cuales los profesores han de realizar la transición desde su condición de estudiantes a su nueva condición de docentes” (p. 57) y la caracteriza como un periodo de tensión, adaptación y aprendizaje intensivo.

#### **2.4.2 Características y dificultades de la etapa de inserción profesional del docente.**

La etapa de inserción profesional docente, particularmente el primer año de experiencia, suele ser una etapa significativa y abrumadora para los que se inician como profesores, puesto que ésta representa el paso de estudiante -cobijado por una institución y sin la responsabilidad directa de la labor- a una etapa desconocida, la de profesor autónomo y responsable directo del aprendizaje de sus alumnos y de otras diversas tareas. A este periodo, Vonk (1989) lo denomina *umbral*, mientras que Veenman

(1984) lo calificó como “choque con la realidad” refiriéndose al primer año de enseñanza cuando el profesor enfrenta sus expectativas de la enseñanza con las condiciones reales del contexto escolar y con todas las responsabilidades de la profesión.

El profesor principiante atraviesa un proceso de aprendizaje y de cambios para convertirse en un profesor experto. Sin embargo, este crecimiento profesional no es automático o espontáneo, ni mucho menos se produce sin sobresaltos. Como lo explica Marcelo (1991; 2011), no se trata de un salto al vacío, sino de un periodo con carácter distintivo, en el que la constitución de la experiencia de enseñar atraviesa un proceso evolutivo tanto de madurez cognitiva como de interiorización de las normas, valores y conductas que caracterizan la cultura escolar.

Gordon (citado en Podsen y Denmark 2000), explica cinco categorías de conflictos que afectan los primeros años de enseñanza.

1. La discrepancia entre la visión de la enseñanza que inicialmente tiene el profesor novel y la realidad escolar y de aula a la que se enfrenta.
2. El desconocimiento de la cultura escolar; la falta de claridad acerca de las políticas, normas, valores, conductas e interacciones sociales propias de cada institución.
3. La asignación de labores en las condiciones más complejas a los profesores noveles. Como Marcelo (2008) remarca, los profesores noveles deben enfrentarse a todos estos escenarios extraños con la misma o más carga de trabajo y obligaciones que los profesores experimentados. En muchos de los casos, a los profesores de nuevo ingreso no sólo no se les aligera la carga académica, sino que, además, se les asignan los puestos más complicados, los que los profesores con mayor antigüedad han rechazado; los grupos más numerosos o que poseen problemas de aprendizaje o convivencia, las localidades más remotas, la asignación dividida de horas de clase en diversos establecimientos o el constante cambio de centro educativo. En el caso de México, estudios recientes (Inurriagarro, Balderas y González, 2012; Pinto, 2012; Rodríguez, Tolentino y Martínez, 2012; Sandoval, 2012) exponen las dificultades de los nuevos docentes al ser asignados a zonas remotas, generalmente rurales, o a zonas urbanas marginadas, en comunidades desfavorecidas o de alta peligrosidad, así como a “megagrupos”. Asimismo, a estos factores se añade otra condición particularmente agobiante: los nuevos docentes deben laborar sin percibir remuneración, puesto que su salario se retrasa por meses.

4. La falta de recursos o materiales educativos, problema que enfrentan de manera más problemática los nuevos docentes por no poseer la destreza para el desarrollo de alternativas de enseñanza sin el uso de dichos materiales.
5. Es necesario considerar que todas estas situaciones se enfrentan bajo condiciones de aislamiento, puesto que éste representa una característica propia de la cultura profesional docente. Además, muchos profesores principiantes conservan la tendencia al aislamiento puesto que llegan a percibir la búsqueda de ayuda como admisión de incompetencia, por lo que prefieren esconder sus problemas.

Podsen y Denmark (2000) agregan que la experiencia de estos conflictos sin ningún tipo de apoyo o acompañamiento provoca que los docentes tiendan a desarrollar una mentalidad de sobrevivencia durante los primeros tres años de servicio, lo que afecta negativamente la reflexión y el desarrollo de habilidades de enseñanza, además, lleva a la deserción de muchos nuevos docentes durante el primer año.

La suma de estas condiciones propias a la etapa de inserción profesional hace que ésta generalmente se caracterice por estrés y dificultades tanto de orden profesional como de orden personal.

La percepción de los profesores noveles respecto a los problemas que enfrentan durante sus primeros años de labor docente ha sido ampliamente documentada (Veenman, 1984; Vonk, 1989; Marcelo, 1991; Kagan, 1992; Hudson, 2012). En general, hay una coincidencia entre las conclusiones acerca de los problemas que caracterizan esta etapa, algunos de los más sobresalientes se refieren al manejo de la conducta y la motivación de los estudiantes, la atención a las necesidades individuales de los alumnos, el desconocimiento de la cultura escolar, el manejo del tiempo para cubrir el currículo y las actividades planeadas, la comunicación con los padres de familia, encontrar un balance entre trabajo y vida personal por la percepción de exceso de carga de trabajo y las condiciones de trabajo desfavorables.

#### **2.4.3 La inducción a partir de las nuevas tendencias de desarrollo profesional docente.**

Como se ha señalado, la investigación en el campo resalta las características y necesidades específicas propias de este periodo de inserción profesional docente, de ahí que en la actualidad encontremos un periodo denominado *Inducción* dentro del proceso de desarrollo profesional que involucra las decisiones o estrategias institucionales de apoyo al nuevo docente en su proceso de

inserción. Vonk (1993) describe la *inducción* como una parte en el continuo proceso del desarrollo profesional docente que comprende las estrategias desarrolladas para apoyar al docente novel a lograr su transición de docente en formación a docente autónomo, con el propósito de contribuir en el desarrollo de su identidad profesional y de un repertorio apropiado de acciones que estructuren su práctica profesional autónoma.

Con base en las conclusiones acerca de la necesidad de innovación en los modelos de formación y desarrollo profesional, la investigación ha permitido reconceptualizarlos y proyectar nuevas tendencias. Como lo describe Vezub (2010), actualmente se busca que los modelos de formación del profesorado superen el carácter instrumental, carencial y homogéneo y partan de la concepción del docente como agente activo y edificante de su propio aprendizaje, que las estrategias de desarrollo profesional sean diversificadas y centradas en las prácticas y necesidades cotidianas de la escuela. Para lograrlo, es necesario que los modelos de formación docente transiten de la perspectiva de la *capacitación* hacia la perspectiva del *desarrollo*, centrada en el docente como participante reflexivo y en la escuela como comunidad de aprendizaje. Estos nuevos modelos se nutren de distintos aportes teóricos entre los que destacan las perspectivas del aprendizaje autónomo, reflexivo y situado (Vezub, 2010).

Dentro de estos modelos, el acompañamiento pedagógico entre pares se entiende como un mecanismo de desarrollo profesional *in situ* basado en las perspectivas teóricas del aprendizaje reflexivo, horizontal, colaborativo y situado. Al basarse en el análisis de prácticas de enseñanza auténticas, deja de ser el campo de implementación de ideas gestadas por otros en contextos artificiales, lo cual permite al docente generar conocimientos específicos y aplicables a la enseñanza en su contexto particular y la capacidad de sistematizar estos conocimientos, puesto que fomentan la reflexión y proporcionan las condiciones necesarias para que los docentes asuman riesgos y desarrollen nuevas estrategias en función de las características y necesidades de los escenarios en los que se desenvuelven (Vezub y Alliaud, 2012).

#### **2.4.4 La Mentoría como modelo de inducción profesional.**

Uno de los modelos de desarrollo profesional docente colaborativo es el *acompañamiento pedagógico por medio de pares*. De acuerdo con Martínez y González (2010), el *acompañamiento* se trata de un proceso de mediación y de apoyo durante el trayecto de desarrollo integral, de maduración y de

fortalecimiento de la función educativa, el cual se da de manera horizontal y fomentando las relaciones de confianza y cooperación profesional.

Vezub y Alliaud (2012) analizan los argumentos a favor de esta estrategia de desarrollo profesional, destacando entre ellos el hecho de promover la mejora pedagógica al basarse en el análisis de las prácticas de enseñanza auténticas, lo cual, al dejar de ser el campo de implementación de ideas gestadas por otros en contextos artificiales, le permite al docente generar conocimientos específicos y aplicables a la enseñanza en su contexto particular, y en consecuencia, la capacidad de sistematizar estos conocimientos.

La figura más común dentro de la modalidad de acompañamiento es la de la mentoría que ofrecen los profesores experimentados a los profesores noveles.

Aunque es posible encontrar el uso indistinto de términos como *mentoría*, *tutoría* o *coaching*, el uso del término *mentoría* es el más generalizado en la literatura del campo. De hecho, Vélaz de Medrano (2009) explica que hay una clara distinción entre los términos. En el *coaching* y la *tutoría* existe una relación jerárquica entre el acompañante y el acompañado. Además, en ambos casos destacan las orientaciones hacia la tarea; el entrenador o el tutor son los que determinan el curso de acción, la evaluación y la retroalimentación. Por el contrario, la *mentoría* se trata de una relación entre pares, cuya única diferencia es la experiencia de uno. Asimismo, el *mentorado* tiene un rol más activo pues es él quien plantea sus preocupaciones y debe hacerse responsable de su propia acción con apoyo de su *mentor*.

De esta manera, las características de la modalidad mexicana de inducción al servicio profesional docente se apegan a la definición de *Mentoría*. Sin embargo, aunque no se ofrece clarificación al respecto, en México los textos legales de la política de inducción adoptaron el término *Tutoría*. En este apartado, con el propósito de respetar las definiciones de los autores, se hace referencia al término *mentoría* como equivalente de lo que en México se denomina *Tutoría*. Asimismo, se utilizan los términos *mentor* y *mentorado* como correspondientes a los definidos en México como *tutor* y *tutorado*.

De acuerdo con la definición de Vonk (1993), la *mentoría* se trata de:

Una relación dinámica y recíproca en un ambiente laboral que se da entre un profesional experimentado y un principiante dirigida a promover el desarrollo profesional de ambos. [...]

No es sólo la transferencia de conocimiento *artesanal* y habilidades al novel, sino el apoyo

para que desarrolle su propio repertorio de las habilidades del manejo de clase, de los procesos de aprendizaje de los alumnos y de su concepción propia como maestro (p.8).

Esta definición desarrollada por Vonk (1993) interesa por las diferentes cualidades que le atribuye al proceso de mentoría. Por un lado, enfatiza el carácter colaborativo y constructivo de este proceso, que no consiste en la mera trasmisión de conocimientos procedimentales, sino en el desarrollo personal y el desarrollo de una identidad profesional. Por otro lado, reconoce al proceso de mentoría como una relación de aprendizaje mutuo, en la que también el mentor se beneficia de la constante reflexión de la propia práctica docente que éste necesita desarrollar para ser capaz de apoyar y aconsejar al mentorado.

Respecto a las características de la mentoría como medio de inducción a la docencia, Hobson, Ashby, Malderez y Tomlinson (2009) realizaron un importante estudio monográfico donde analizaron las aportaciones de 170 trabajos empíricos relacionados con los programas de mentoría a profesores principiantes. A pesar de que los trabajos analizados variaron en las metodologías utilizadas, así como en los alcances y contextos de la investigación, los autores del presente estudio aseguraron haber encontrado numerosas coincidencias y recurrencias en los hallazgos analizados. Se concluyó que el éxito de un programa de mentoría depende de diversos factores y condiciones de su implementación. Estas condiciones pueden estar relacionadas con diferentes variables: el contexto y apoyo institucional en el que se desarrolla el proceso de acompañamiento, la selección y la asignación de los mentores, la preparación del mentor, las estrategias desarrolladas por el mentor y la disposición del mentorado para establecer una relación de aprendizaje y colaboración con el mentor.

Dentro de los factores institucionales que influyen en el éxito de un programa de mentoría, los hallazgos más consistentes indican que este proceso se facilita y es más efectivo cuando los profesores mentores y los noveles tienen un horario de trabajo que les permite reunirse regularmente y cuando los mentores cuentan con descarga de tiempo o de trabajo que le permita preparar y llevar a cabo su rol de mentor. Otro de los factores institucionales que contribuyen al éxito de la mentoría se refiere al hecho de que la relación mentor-mentorado se lleve a cabo en una escuela que posea una cultura de aprendizaje, colaboración y colegialidad, que esté exenta del énfasis excesivo en la prescripción de la práctica y “en las metas y agendas determinadas externamente” (p. 211). Finalmente, un factor que se identificó como influyente en los buenos resultados de un proceso de mentoría es el que el mentor sea reconocido y recompensado por su labor.

En cuanto a las variables relacionadas con la selección y asignación de mentores, las conclusiones del estudio muestran que se necesitan ciertas características profesionales y personales para ser mentor y que no todo profesor eficiente y experimentado puede llegar a serlo. Si bien es necesario que el mentor sea un modelo de profesionalismo en su práctica, también requiere contar con ciertos atributos, entre ellos, ser un buen escucha, accesible, empático, reflexivo y tener la capacidad de generar críticas constructivas. Además, es necesario que a los noveles les sean asignados mentores que enseñen en el mismo nivel o especialidad.

Respecto a las variables relacionadas con las estrategias implementadas por el mentor, una constante en los resultados de la investigación es que las acciones de éste sean diseñadas y organizadas a partir de las necesidades del mentorado. Algunas de las estrategias observadas en la mentoría efectiva son las discusiones informales sobre los temas educativos de interés, generar la reflexión respetando la autonomía del docente novel y la observación de clase seguida de un subsecuente análisis de los procesos de enseñanza observados. La observación de clase es una de las estrategias más importantes y efectivas en el proceso de mentoría. Sin embargo, la efectividad de ésta depende de ciertas condiciones. Se ha concluido que las condiciones más valoradas dentro de este proceso son que exista una “conferencia” (*conference*) o plática previa a la observación que establezca los objetivos de la observación y que se desarrolle una *conferencia* o plática posterior e inmediata donde se discutan los aspectos observados de una manera empática, sin juicios, enfocada a aspectos específicos y claros de la práctica docente, de sus fortalezas y debilidades.

Finalmente, una variable también influyente en el éxito del proceso de mentoría se relaciona con la actitud del profesor novel tiene respecto a la propia mentoría, pues es necesario que éste cuente con una actitud positiva y abierta a la reflexión, colaboración y aceptación de las posibles sugerencias que reciba.

## Capítulo III. Método

### 3.1 Marco y dimensiones de análisis de la política mexicana de inducción profesional docente

Para los propósitos de la presente investigación se definió un marco de análisis derivado de la adaptación del modelo del Ciclo Continuo de las Políticas de Ball. La conceptualización, el diseño y el procedimiento bajo los cuales se condujo el estudio se basó en tres de los cinco contextos incorporados por Ball en su modelo, a saber: el de las *influencias*, el de *la producción del texto* y el de *la puesta en acto*.

El presente estudio no aborda los contextos de *los efectos* y de *las estrategias políticas* dado que, al tratarse de una política de reciente formulación, aún no se cuenta con los elementos necesarios para procurar un análisis.

Se diseñaron fases de estudio que facilitaron la organización y estructura del proceso de indagación, mismas que aluden a los contextos del modelo de Ball. Además, el proceso analítico contempló el abordaje integral de los elementos involucrados en esas fases debido a la interrelación de los mismos.

Fase 1. Contexto de influencias

1a. Contexto global

1b. Contexto nacional

Fase 2. Contexto de la producción de textos

Fase 3. Contexto de la puesta en acto

### 3.2 Enfoque de investigación.

El presente estudio se adhirió al enfoque *interpretativo*. Es importante destacar que el término *interpretativo* se entiende desde la postura expuesta por Erickson (1986), quien lo describe como un enfoque de investigación que involucra la participación del investigador en la producción de conocimiento, puesto que su característica esencial es el interés central en el “significado humano en la vida social y en su elucidación y exposición por parte del investigador” (p. 119).

Desde el punto de vista epistemológico, el enfoque interpretativo se fundamenta en una visión subjetivista y constructivista del mundo, asume que no existe una realidad objetiva dada ni un conocimiento universal, sino que éstos son interpretados y contruidos a partir de las herramientas heurísticas empleadas. En este sentido, tanto la realidad como el conocimiento son inseparables del

sentido que les otorgan los actores involucrados y del contexto e interacción social a través de los que se construyen (Tójar, 2006).

Erickson (1986) explica que desde el enfoque interpretativo, el conocimiento de los fenómenos sociales se obtiene a partir de la búsqueda minuciosa y reflexiva de los significados sociales que le atribuyen los propios actores y que estos significados están íntimamente ligados a su contexto. Por lo tanto, la investigación desde el enfoque interpretativo busca el conocimiento a partir de las perspectivas de los involucrados, puesto que a partir de ellos se comprenden los *significados locales* que determinan el sentido particular que el fenómeno adquiere, así como del análisis de los contextos circundantes, puesto que lo que ocurre en un escenario particular está influido por lo que sucede en “esferas más amplias de organización social”.

Esta concepción constructivista, subjetiva y contextual del conocimiento trae consigo ciertas implicaciones en los procesos de investigación y por lo tanto en la manera de encarar el mundo empírico.

Por un lado, la necesidad de reflexividad por parte del investigador, es decir, la conciencia de éste como presente y copártcipe en la construcción de significados y la atención constante a las maneras en que sus antecedentes personales pueden influir en sus interpretaciones. Por otro lado, la necesidad del investigador de explorar la multiplicidad de significados dependientes de diferentes contextos y experiencias particulares, lo que no solamente impide descubrimientos universales o generalizables, sino que además conlleva la necesidad de fundamentar toda inferencia en una descripción detallada de las evidencias que las generan, apegadas a las propias palabras de los participantes o a las acciones observadas (Yanow, 2007). De igual manera, parte del estudio de los fenómenos sociales de manera holística, donde las acciones, los escenarios y las personas no son considerados simples variables, sino componentes de un todo que sólo puede ser entendido de manera integral. Asimismo, el desarrollo de conceptos o conclusiones por parte del investigador de manera inductiva, a partir del contacto con la información y los escenarios en los que se produce y no de la prueba de hipótesis o teorías preconcebidas (Taylor y Bogdan, 1987).

Así, el enfoque adoptado para el análisis de la política de inserción al servicio profesional docente permite el análisis de la complejidad presente en el objeto de estudio, sobre todo porque se asumió que la política educativa es la suma de influencias, principios, valores, procesos, interacciones, respuestas, textos y prácticas, significados locales y esferas amplias de organización, se asume el desarrollo de una investigación de naturaleza interpretativa que permita buscar la comprensión integral

del fenómeno como resultado de la interacción entre todos estos elementos. Además, este enfoque permite hacer explícito el papel del investigador en el desarrollo de interpretaciones y conclusiones acerca de este fenómeno social.

### **3.3 Descripción del procedimiento de la primera fase de estudio: El contexto de influencias**

Al concebir a las políticas como un fenómeno social, más que solamente un producto textual, las políticas no podían abordarse como meros productos físicos, sino como textos donde confluyen o se enfrentan intereses, intenciones, influencias e interpretaciones Ball (1994). Por lo tanto, en esta fase del estudio se buscó analizar dichos elementos a través de la identificación y reconstrucción histórica de los marcos discursivos y los contextos sociales y políticos del ámbito educativo, tanto internacional como nacional, dentro de los que se desarrolló la política mexicana de inserción profesional docente y que se consideraron como elementos influyentes en su formulación.

#### **3.3.1 Técnica de indagación: investigación documental.**

Para este propósito se consideró la investigación documental como una técnica de indagación indispensable para aportar información que ayudara a responder las interrogantes de este estudio, puesto que como Merriam (citado en Bowen, 2009) destaca, particularmente en la investigación cualitativa, diferentes tipos de documentos pueden ayudar al investigador a descubrir significados y lograr entendimiento y descubrimientos relevantes al problema de investigación.

Como explica Bowen (2009) el material documental puede servir para una variedad de propósitos en una investigación, entre los que destacan:

- Proveer información contextual sobre el fenómeno estudiado que puede ayudar al investigador a entender sus raíces históricas o las condiciones que lo afectan.
- Proveer información que ayude a desarrollar nuevas preguntas en la investigación.
- Proveer información que permita identificar los cambios o la evolución de programas u organizaciones a través del tiempo.
- Proveer información que permita corroborar información de otras fuentes.

De esta manera, se seleccionaron diferentes tipos de documentos que se consideraron pertinentes para comprender el contexto de las influencias en la política de inserción docente en los

ámbitos internacional y nacional, por lo que esta fase de estudio comprendió dos etapas de análisis que se explican a continuación.

### **3.3.2 El contexto global de influencias: Criterios para la selección del material.**

Con el propósito de analizar el contexto internacional en el que se establece el *marco discursivo* y el *habitus* de las políticas educativas globales dentro del cual se ubica la discusión de las políticas mexicanas de profesionalización docente, se identificaron documentos emitidos por las organismos multilaterales -de los cuales México es miembro y con los cuales ha establecido tratados o acuerdos de cooperación- que recomendaran cursos de acción para la profesionalización docente.

Se estableció como criterio la selección de documentos publicados por cuatro organismos internacionales: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), y textos producidos en el marco del Programa de Promoción para la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

Se determinó para la identificación de los documentos de interés recurrir a los motores de búsqueda de portales en línea a partir de los siguientes términos: *política docente, desarrollo profesional docente, ingreso a la docencia, inserción / iniciación profesional docente, nuevos docentes, inducción a la docencia y mentoría*. La búsqueda de publicaciones se limitó a un periodo de siete años anterior a la puesta en marcha de la reforma educativa de 2013.

A partir de la revisión de los resúmenes y tablas de contenidos de los documentos, se tomó en cuenta que el documento seleccionado contara con un apartado dedicado a describir el papel del docente en el aprendizaje, criterios para las políticas de docentes, las características o condiciones del nuevo docente, el ingreso a la docencia y los procesos de apoyo a los nuevos docentes. Conforme con el objetivo establecido, se diseñó la primera fase de la investigación descrita a continuación.

Es importante mencionar que los documentos consultados de UNESCO (2004), PREAL (2008), OCDE (2009) y Banco Mundial (2011) se refieren a textos escritos originalmente en inglés, cuyas traducciones fueron publicadas por los mismos organismos. Asimismo, respecto al documento de Banco Mundial (2013), se consultó la versión original en inglés, por lo que las referencias a dicho documento son traducciones propias de la autora de este trabajo.

Tabla 1.

## Fase 1a de la investigación

### Fase 1a. Análisis del contexto de influencias globales

**Objetivo.** Identificar el marco discursivo y las pautas establecidas en el contexto internacional para la discusión y producción de políticas de profesionalización e inducción docente.

**Técnica de análisis:** Investigación documental

**Técnica de análisis:** Análisis cualitativo de contenido de tipo inductivo

#### Documentos

<i>Título del documento</i>	<i>Autor</i>
1. Educación para todos: El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Resumen.	UNESCO (2004)
2. Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios.	OEI (2008)
3. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos	PREAL (2008)
4. Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes.	OCDE (2009)
5. Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México.	OCDE (2010)
5. Aprendizaje para todos. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial	BM (2011)
6. What matters most in teacher policy: A framework paper	BM (2013)

### 3.3.3 El contexto nacional de influencias: Criterios para la selección del material.

Para cumplir con el objetivo de identificar las condiciones nacionales influyentes en la producción de las políticas de profesionalización docente incluidas en la reforma educativa mexicana de 2013, fue necesario identificar los actores y marcos discursivos involucrados en este ámbito, las interacciones y relaciones de apoyo o de oposición, los flujos de ideas, entre otros aspectos con el fin de reconstruir el ámbito político educativo (*politics*) prevaleciente en el país.

Debido a la complejidad del objetivo de esta fase, se recurrió a un diseño de investigación emergente, en el que la selección de los documentos implicó un proceso de constante y continua reflexión, búsqueda, selección y análisis de materiales; proceso que partió de criterios iniciales que se fueron nutriendo y evolucionando a partir de los propios hallazgos.

Dentro de los criterios iniciales se buscó la identificación de documentos que hicieran referencia a la constitución de la arena de discusión de políticas de profesionalización docente en México. Se estableció como criterio temporal la identificación de documentos a partir de la publicación

del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) por considerarse este evento como un hito en la conformación nacional de la arena de la negociación y producción de políticas de profesionalización docente. Finalmente, se consideró la localización de documentos que hicieran referencia de la introducción en México de alguno de los procesos comprendidos en la actual política de inserción profesional docente: el ingreso, la inducción, la certificación (periodo de prueba, evaluación).

Consecuentemente, fue necesario el análisis de un vasto número de documentos y una variedad de géneros textuales como documentos oficiales, textos académicos, publicaciones periódicas, informes, comunicados, ponencias, entre otros. En esta etapa, la investigación hemerográfica y documental de recursos (muchos en línea) ocuparon un rol central para la identificación de eventos e interacciones políticas en el campo de la discusión de políticas docentes; mientras que el análisis de textos clave, tales como los acuerdos firmados por las autoridades educativas con diferentes actores ayudaron a describir las prioridades en la formulación de las políticas educativas en México. La *tabla 2* enlista los textos a los que se hace referencia dentro del capítulo de resultados.

Tabla 2.  
Fase 1b de la investigación

<b>Fase 1b. Análisis del contexto de influencias nacionales</b>	
<b>Objetivo.</b> Identificar las condiciones políticas, actores, posicionamientos y flujos de ideas que influyeron en la producción de las políticas de profesionalización docente en México y la confluencia de estos elementos en la formulación de la política mexicana de inserción profesional docente	
<b>Técnica de indagación:</b> Investigación documental	
<b>Técnica de indagación:</b> Análisis de documentos	
<b>Documentos</b>	
<b>Título del documento</b>	<b>Autor</b>
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)	DOF (1992)
Compromiso Social por la Calidad de la Educación	CSCE (2002)
Alianza por la Calidad de la Educación. (ACE)	SEP-SNTE (2008)
Pacto por México	Pacto por México (2012)
Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México	OCDE (2010)
La profesión docente en México.	Arnaut (2015)
Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación	Flores y Mendoza (2012)
El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: ¿Organización gremial o herramienta del Estado?	Lloyd (2011)
Política educativa y actores sociales.	Loyo (2010)
Reforma educativa: el papel del SNTE.	Santibáñez (2008)
<i>10 exigencias ciudadanas por la educación</i>	Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación
¿Tú le crees a Elba Esther? Yo tampoco. Que devuelva lo que no es suyo.	Muévete por México
Comunicado de 13 de junio de 2012. 10 preguntas por la educación.	10 por la educación
Metas 2011	Mexicanos Primero (2011)
Ahora es cuando. Metas 2012-2024	Mexicanos Primero (2012b)
Informe anual 2012	Mexicanos Primero (2012a)
Informe anual 2013	Mexicanos Primero (2013)
Discursos presentación de resultados del <i>Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas.</i>	OCDE (2010)
Elba Esther o la ilusión del atajo	Maerker (2011). El Universal
Ciudadanos presentan propuesta de reforma constitucional para la calidad educativa	Publicación periódica en línea A los Cuatro Vientos

### **3.4 Descripción del procedimiento de la segunda fase de estudio: El contexto de producción de textos de la política de inducción profesional docente**

Esta fase de la investigación se orientó al análisis del modelo de inserción al Servicio Profesional Docente establecido en las leyes y lineamientos emanados de la reforma educativa de 2013, en función de estudio de los procesos de la carrera docente indicados por la normatividad para los primeros dos años de servicio.

#### **3.4.1 Criterios para la selección del material.**

Para la selección de los documentos que representan la política mexicana de inserción profesional, se consideraron todos aquellos documentos con fines normativos y organizativos expedidos en el marco de la Reforma educativa de 2013 y relacionados con el ingreso, la inducción, la evaluación formativa y la evaluación del desempeño a los que están obligados los docentes de nuevo ingreso durante sus dos primeros años de servicio. Dentro de ellos se incluyen leyes, lineamientos y documentos operativos, los cuales se enlistan en la *tabla 3*.

Debido a la extensión de los títulos de los documentos analizados, se presentan bajo una denominación abreviada. Dicha denominación se utilizará a lo largo de la tesis para referirse a esos documentos.

Tabla 3.  
Fase 2 de la investigación

<b>Fase 2. Análisis del contexto de producción de textos de la política de inducción profesional docente</b>	
<b>Objetivo:</b> Analizar el contenido, la coherencia intertextual y las tensiones que subyacen a la política de inserción docente, así como los procesos de reformulación de los textos normativos de dicha política.	
<b>Técnica de indagación:</b> Investigación documental	
<b>Técnica de indagación:</b> Análisis documental Análisis de contenido cualitativo de tipo deductivo para el documento denominado <i>Manual del tutor*</i>	
<b>Documentos</b>	
<b>Título del documento</b>	<b>Autor</b>
LGSPD	DOF (2013b)
<i>Lineamientos para la evaluación de ingreso 2014-2015</i>	DOF (2014a)
<i>Criterios Técnicos para la evaluación de ingreso</i>	DOF (2014b)
<i>Lineamientos para la selección de tutores 2014</i>	DOF (2014c)
<i>Lineamientos para la evaluación de ingreso 2015-2016</i>	DOF (2015a)
<i>Lineamientos para la evaluación de ingreso 2016-2017</i>	DOF (2015b)
<i>Lineamientos para la selección de tutores 2015</i>	DOF (2015c)
<i>Lineamientos para los ATP temporales</i>	DOF (2015d)
<i>Lineamientos para la evaluación del primer año</i>	DOF (2015e)
<i>Lineamientos para la selección de tutores 2016</i>	DOF (2016a)
<i>Lineamientos para la evaluación del segundo año</i>	DOF (2016b)
<i>Convocatoria concurso de ingreso BC 2014-2015</i>	SEE (2014)
<i>Convocatoria concurso de ingreso BC 2015-2016</i>	SEE (2015)
<i>PPI y etapas e instrumentos para la evaluación de ingreso (perfiles, parámetros e indicadores)</i>	SEP (2014a)
<i>Marco (Marco de organización y funcionamiento de la tutoría)</i>	SEP (2014b)
<i>Marco del ATP con carácter temporal</i>	SEP (2014c)
<i>Taller (Taller "Ser Tutor de un docente de nuevo ingreso)</i>	SEP (2014d)
<i>Protocolo de organización de la formación de tutores</i>	SEP (2014e)
<i>Manual para el tutor*</i>	SEP (2015a)
<i>Etapas e instrumentos para la evaluación diagnóstica</i>	SEP (2015b)
<i>Etapas e instrumentos para la evaluación del desempeño</i>	SEP (2015c)
<i>Diplomado (Diplomado de formación de tutores para docentes de nuevo ingreso)</i>	UPN-DGESPE (2014)

### **3.5 Descripción del procedimiento de la tercera fase de estudio: El contexto de la puesta en acto de la política de inserción profesional docente**

Esta fase de la investigación representó el estudio empírico de la materialización de la política y se orientó a describir los diferentes escenarios y condiciones contextuales que influyeron en su puesta en práctica, así como las interpretaciones y ajustes desarrollados por los actores educativos en el proceso de *recontextualización* de la política. Asimismo, procuró identificar las consecuencias que dichas condiciones y ajustes reflejaron en los resultados de la política y en la reformulación de sus textos normativos.

El estudio del contexto de la puesta en acto se delimitó al análisis de las condiciones de organización, operación y práctica de la política de inserción profesional en la entidad de Baja California durante el periodo de 2014 a 2016.

#### **3.5.1 Técnica de indagación: La entrevista.**

Se recurrió a la *entrevista* como una técnica indispensable para dar respuesta a las preguntas de investigación y adecuada para abordar el estudio desde el enfoque interpretativo, dado que el propósito de estudiar la trayectoria de esta política implica la necesidad de integrar la voz de los actores involucrados, por lo que preguntar directamente a estos actores sobre sus experiencias se convierte en la tarea que posibilita la comprensión de los procesos de construcción de los textos, los procesos de interpretación y de agencia, las prácticas derivadas de estos textos y las condiciones que influyen en dichas prácticas.

Las entrevistas se diseñaron como *semiestructuradas*, es decir, flexibles y abiertas, con el fin de acceder a ciertos temas de particular interés para la investigación, pero evitando limitar la información a dichos temas y correr el riesgo de imponer nociones preconcebidas (Merriam, 1998) y *en profundidad*, ya que ofrecen la oportunidad de obtener información basta, rica e ilustrativa de las intenciones y perspectivas que tienen los informantes respecto de sus experiencias, tal como las expresan con sus propias palabras (Taylor y Bogdan, 1987).

Taylor y Bogdan (1987) argumentan que existen ciertos usos para los que la *entrevista en profundidad* es particularmente adecuada. Enseguida se explican dos de los usos que se consideraron pertinentes para esta investigación y que representan justamente los propósitos del uso de esta técnica.

En primer lugar, la *entrevista en profundidad* se dirige al aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente. “En este tipo de entrevistas nuestros interlocutores son informantes en el más verdadero sentido de la palabra [...] su rol no consiste simplemente en revelar sus propios modos de ver, sino que deben describir lo que sucede y el modo en que otras personas lo perciben”, proporcionando al investigador una imagen de su identidad como miembro de un grupo social (Taylor y Bogdan 1987, p. 196).

En segundo lugar, *la entrevista en profundidad* se utiliza cuando se quiere estudiar la experiencia humana subjetiva, puesto que ofrece la oportunidad de “ver el mundo a través de los ojos del entrevistado, e introducimos vicariamente en sus experiencias” (Shaw, citado en Taylor y Bogdan, 1987, p. 198).

### **3.5.3 Acceso a los informantes y desarrollo de las entrevistas.**

Como criterios de selección, se buscó la identificación de informantes clave de los ámbitos de formulación, organización y operación de la política de inserción profesional docente tanto de nivel federal como local (Baja California), así como de docentes que ejercieran como tutores de profesores de nuevo ingreso en la ciudad de Ensenada, B. C. y docentes que hubieran ingresado al servicio durante el ciclo escolar 2014-2015 en la misma ciudad.

A través de estos criterios se identificó a los posibles informantes a quienes se abordó personalmente (de manera presencial o telefónica) para solicitar la entrevista y negociar las condiciones del encuentro. Un aspecto importante fue contar con el apoyo de la directora de tesis, quien facilitó la negociación con los informantes.

Se entrevistó a un total de nueve informantes, tres de ellos hombres y seis mujeres. Dos de los informantes estaban involucrados en el ámbito educativo federal, quienes fueron entrevistados en la Ciudad de México; otros dos, pertenecientes al ámbito educativo estatal, fueron entrevistados en la ciudad de Mexicali, Baja California; finalmente, cinco de los informantes pertenecían al ámbito educativo local de la ciudad de Ensenada, Baja California, donde fueron entrevistados. Enseguida se describen algunas de las características de los mismos.

**Informantes clave del nivel federal:**

1. Autoridad federal del SPD involucrada en el proceso de organización e instrumentación de la política de inducción
2. Académico de la Universidad Pedagógica Nacional, miembro del equipo de diseño del programa de formación de tutores

**Informantes clave del nivel local:**

3. Autoridad local miembro de la Coordinación de Formación Continua de Maestros en Servicio involucrada en el proceso de instrumentación de la formación de tutores y de la operación de la tutoría
4. Autoridad local del SPD involucrada en los procesos de ingreso e inducción de los nuevos docentes
5. Académico de la Escuela Normal Estatal de la ciudad de Ensenada, quien fungió como formador de tutores a nivel local en la primera generación del Diplomado
6. Académico de la Escuela Normal Estatal de la ciudad de Ensenada, quien fungió como formador de tutores a nivel local en la segunda generación del Diplomado
7. Docente tutora que acreditó el proceso de formación de tutores en Ensenada, Baja California, quien fungía como Supervisora en Educación Secundaria al iniciar el proceso de formación, pero que recibió su acta de jubilación durante dicho proceso
8. Docente de educación secundaria que obtuvo plaza definitiva por hora-semana-mes en Ensenada, Baja California en el ciclo 2014-2015 a través del concurso
9. Docente de educación secundaria que obtuvo plaza temporal por hora-semana-mes en Ensenada, Baja California en el ciclo 2014-2015

Durante el encuentro o la comunicación telefónica, se explicó a cada uno de los informantes el propósito de la investigación, el tema que se pretendía abordar durante la entrevista, así como el uso que se haría de la información obtenida de las entrevistas como recurso para la producción de un documento académico de investigación y se ofreció la garantía de anonimato en el uso de la información proporcionada. Además, se solicitó su autorización para grabar en audio la conversación establecida. Una vez obtenido el consentimiento de los informantes, se acordó la organización del momento y lugar de los encuentros de acuerdo con sus preferencias y conveniencia.

Se logró la grabación de seis de las nueve entrevistas. Además, durante éstas se contó con un guion de entrevista que contenía temas generales a tratar, que sirvieron como punto de partida

para el desarrollo de preguntas y de la conversación. La información obtenida de las entrevistas que no fueron grabadas se registró de manera escrita en un diario de campo que sirvió para hacer anotaciones y clarificaciones acerca de la entrevistas. Posteriormente, las entrevistas fueron transcritas con la ayuda del software llamado *Transana*, lo que permitió la conversión del material empírico en audio a material textual para su análisis.

En la *tabla 4* se describen las características de los ocho informantes a quienes se logró entrevistar. Además, se asigna una clave de referencia que se utilizó para citar la información proporcionada por dichos informantes a lo largo del capítulo V de resultados. En el caso de citas textuales, se utilizaron dichas claves de referencia seguidas de la página correspondiente del documento de transcripción. Sin embargo, dentro del capítulo se utilizaron algunas citas textuales de las entrevistas que no fueron grabadas, en cuyos casos no se incluyeron números de páginas.

Además, se incluyeron también tres tipos de documentos que sirvieron como fuente de información empírica relevante al objetivo de esta fase de investigación.

**Documentos:**

1. Base de datos del Servicio Profesional Docente de Baja California correspondiente al registro de las plazas asignadas a lo largo del ciclo escolar 2014-2015 en el estado
2. Reporte publicado por el INEE que presenta los resultados de una investigación de tipo cualitativo acerca de las experiencias del primer año de trabajo de 77 docentes de seis estados de la república y de los diferentes niveles y modalidades de educación básica, quienes ingresaron al SPD en 2014
3. Reporte publicado por el INEE que presenta los resultados de una encuesta satisfacción acerca de los procesos de evaluación del desempeño y de tutoría de los docentes de Educación Básica y Media Superior que ingresaron al SPD en el ciclo 2014-2015. La encuesta se aplicó durante la evaluación del desempeño al finalizar su segundo año de servicio y recabó información de 2,897 docentes, de los cuales el 74% (2, 144) corresponden a Educación Básica.

Tabla 4.  
Fase 3 de la investigación

<b>Fase 3. Análisis del contexto de la puesta en acto de la política de inducción profesional</b>	
<p><b>Objetivos.</b> Analizar las condiciones del contexto nacional y local que intervienen en la viabilidad de la instrumentación y la puesta en acto de la política de inducción a la docencia.            Describir los diferentes procesos de recontextualización, las estrategias y los ajustes realizados por los participantes para adaptar y facilitar la instrumentación de la política en sus escenarios particulares.</p>	
<p><b>Técnicas de investigación:</b> Entrevista semiestructurada e investigación documental</p>	
<p><b>Técnicas de análisis:</b> Análisis de contenido cualitativo de tipo inductivo (entrevistas y reporte de investigación)            Análisis de documentos (base de datos)</p>	
<b>Entrevistas</b>	
<b>Informantes</b>	<b>Referencia</b>
<b>Nivel Federal:</b>	
Autoridad federal del SPD	(SPD-FEDERAL)
Académico de la UPN	(UPN- FEDERAL)
<b>Nivel local:</b>	
Autoridad local de Formación Continua	(SPD1-BC)
Autoridad local del SPD	(SPD1-BC)
Formador de tutores de Ensenada	(FORMADOR1)
Formador de tutores de Ensenada	(FORMADOR2)
Tutor	(TUTOR-BC)
Docente de nuevo ingreso	(DOCENTE1-BC)
Docente de nuevo ingreso	(DOCENTE2-BC)
<b>Documentos</b>	
Base de datos de docentes de nuevo ingreso asignados durante el ciclo escolar 2014-2015	(SPDBC, 2014-2015)
Reporte de investigación: Mi primer año como maestro. Egresados de Escuelas Normales reflexionan sobre su formación inicial y su experiencia de ingreso al SPD	(Canedo y Gutiérrez, 2016)
Reporte de investigación: Encuesta de Satisfacción de los docentes que participaron en la Evaluación del desempeño al término de su segundo año de ingreso al Servicio Profesional Docente 2016.	INEE (2016)

### **3.8 Análisis cualitativo de los datos**

Como fuentes de datos se obtuvieron diferentes textos, tanto los seleccionados, como los generados a partir de la transcripción de las entrevistas. De acuerdo con la naturaleza del estudio, los textos se abordaron en búsqueda de los temas incluidos en su contenido manifiesto y en la información contextual de su producción, así como de los significados identificados en el contenido latente. Por lo tanto, el análisis de los datos se realizó desde un enfoque cualitativo predominantemente inductivo, que Erickson (1986) explica como la formulación de afirmaciones emanadas de los datos y en el establecimiento de un cuerpo de evidencia que justifique estas afirmaciones.

#### **3.8.1 Análisis documental.**

Bowen (2009) describe el análisis de documentos como un procedimiento que requiere que los datos sean examinados e interpretados con el propósito de producir conocimiento empírico y desarrollar una comprensión del fenómeno estudiado, a través de la localización, selección, valoración, síntesis y organización en temas y categorías de la información contenida en textos.

Además, es indispensable considerar que el análisis de documentos en este estudio se trata de un proceso complejo que involucra más que la categorización de datos, la asunción de ciertos rasgos propios de la naturaleza de los documentos. Lindsay Prior (2003) concluye acerca del análisis de documentos en la investigación social que es indispensable considerar a los textos como productos situados y colectivos, desarrollados en escenarios sociales particulares, que el contenido de los textos no es la única característica a investigar, sino que todo investigador social debe atender a la dinámica existente entre los procesos de producción, el contenido, la distribución y el consumo de dichos textos.

Esta técnica se utilizó en la etapa 1b del estudio, referente al análisis del contexto nacional de influencias, puesto que la diversidad en la naturaleza de los documentos y la complejidad del objetivo hicieron necesario un análisis más flexible que permitiera la continua construcción y adaptación de categorías temáticas, lo que impidió la aplicación rigurosa de la técnica de análisis de contenido.

Asimismo, se utilizó esta técnica en la fase 2 de la investigación, referente al análisis del contexto de producción de textos, puesto que se consideró que el propósito descriptivo de esta fase de estudio de las disposiciones contenidas en los textos legales no ameritaba la aplicación de la técnica de análisis de contenido.

A continuación se explica el procedimiento utilizado:

- Selección de documentos con base en criterios iniciales.

- Análisis preliminar y toma de notas en función de la pregunta de investigación, del contexto histórico en el que fueron producidos y de su relación con otros textos.
- Identificación de temas y definición de categorías.
- Selección de nuevos textos para enriquecer, complementar o profundizar en los temas surgidos.
- Identificación de nuevos temas y redefinición de categorías.

### 3.8.2 Análisis de contenido cualitativo.

El análisis de contenido cualitativo es una técnica que busca enriquecer el estudio de los textos al no limitar el análisis a las características formales y el contenido manifiesto de los mismos, mediante el análisis de los elementos contextuales y del contenido latente en los textos. Además, esta técnica “enfatisa el rol del investigador en la construcción del significado de y en los textos” (Bryman, 2004, citado en Kohlbacher, 2006, párr. 41).

Sin embargo, no hay consenso en torno a la denominación del método, puesto que el conjunto de procedimientos analíticos centrados en el desarrollo de categorías fundamentadas en los textos y basado en un sistema de codificación y categorización a partir de reglas analíticas es referido por algunos autores simplemente como *análisis cualitativo* (Miles, Huberman y Saldaña, 2014), mientras que otros lo denominan *análisis de contenido cualitativo* (Mayring, 2000). En el caso de este estudio se refiere a éste como análisis de contenido cualitativo.

Bryman (2004, citado en Kohlbacher, 2006) califica el análisis de contenido como “el enfoque predominante de análisis cualitativo de documentos” y lo define como “una aproximación a los documentos que enfatiza el rol del investigador en la construcción del significado de y en los textos” (párr. 41).

Mayring (2000), quien fue pionero en el desarrollo del análisis de contenido cualitativo no sólo como enfoque, sino también como método de análisis, lo define como un “enfoque de análisis empírico, metodológicamente controlado de los textos dentro de su contexto de comunicación” a partir del desarrollo de un sistema de categorías basado en reglas analíticas (párr. 5).

El procedimiento analítico utilizado para el estudio se desarrolló tomando como referencia las propuestas de Mayring (2000) y de Miles et al. (2014), a partir de los cuales se desarrollaron los siguientes procesos:

### **Análisis de contenido cualitativo de tipo inductivo:**

- Se seleccionaron o generaron (en el caso de las transcripciones) los materiales de acuerdo con criterios basados en los objetivos de investigación y en los supuestos teóricos adoptados y se agruparon en torno a las tres fases del estudio. Asimismo, fue necesario imprimir todos los materiales para su análisis y codificación manual.
- Se realizó una revisión preliminar de los textos, haciendo notas acerca de posibles códigos y relevancia respecto a la pregunta de investigación. Particularmente, en el caso del análisis de documentos (y no de las transcripciones de entrevistas), debido a la extensión de los textos, se hizo necesario un proceso de reducción del material y de selección del corpus a partir del escaneo de los mismos en función del objetivo.
- Se decidió analizar los textos a partir de una segmentación temática, es decir los extractos de texto definidos como unidad de análisis iban desde una palabra o una oración, hasta uno o varios párrafos que hicieran referencia a un tema específico.
- Se realizó un primer ciclo de codificación para cada uno de los textos, es decir, el proceso de vinculación entre la colecta de datos y la atribución de significados (Charmaz como se cita en Miles et al., 2014). Este vínculo se realizó a través de la asignación de *códigos*, los cuales son definidos por Saldaña (como se cita en Miles et al., 2014) como palabras o frases que capturan o evocan atributos de una porción del texto analizado. En esta etapa se efectuó una codificación descriptiva y apegada a la información textual. El proceso consistió en subrayar con diferentes colores los diferentes segmentos que correspondían al tema representado por cada código.
- Se llevó a cabo un proceso de compactación de los datos. Todos los segmentos codificados en cada uno de los textos impresos fueron localizados en los documentos digitales y extraídos de manera textual o en paráfrasis, creando para cada uno de los textos un nuevo archivo digital (Word) conteniendo los códigos encontrados.
- Se realizó un proceso de revisión de los códigos verificando la pertinencia de sus nombres y de la información agrupada en ellos. A partir de este proceso se obtuvieron cuatro listados de códigos, uno para cada grupo de textos perteneciente a las fases de análisis (1a, 1b, 2 y 3).
- El segundo ciclo de codificación se orientó a agrupar los datos de manera más fina y analítica a partir de la búsqueda de patrones y la inferencia de significados.

- Los datos se reorganizaron en categorías surgidas a partir de los temas y los patrones identificados. Además, las nuevas categorías permitieron condensar e integrar la información. Los códigos fueron reestructurados, fusionados y redefinidos en torno a estas categorías, lo que también permitió reducir la abrumadora cantidad de códigos y la extensión de los datos obtenidos en el primer ciclo de codificación.
- Se esquematizó una tabla de categorías y códigos para cada uno de los cuatro grupos de documentos de las tres fases del estudio que sirvieron como reglas de análisis para el tercer ciclo de codificación.
- Finalmente, se culminó con el despliegue de los datos, el cual se llevó a cabo a manera de narración y se organizó en dos capítulos. En el capítulo IV se presentan los resultados de la primera fase de la investigación, *El contexto de influencias*, que inicia con un apartado descriptivo de los hallazgos, seguido de un apartado de discusión de los mismos. El capítulo V incluye los hallazgos de la segunda y tercera fase de la investigación, *El contexto de producción de textos* y *El contexto de la puesta en acto*. La presentación de resultados en este capítulo presenta de manera conjunta los hallazgos de ambas fases de estudio, debido a la interrelación entre los mismos. Estos hallazgos se exponen de manera descriptiva y explicativa, entrelazando los resultados obtenidos y el diálogo con la teoría.

**Análisis de contenido cualitativo de tipo deductivo:**

- En la fase 2 del estudio, en el caso del documento denominado *Manual del tutor* se realizó un análisis de tipo deductivo con el propósito de identificar la concepción teórica de la tutoría en los textos normativos. Para dicho propósito, las categorías y códigos fueron definidos previamente en relación con las dimensiones profesionales (Vonk, 1993) y los saberes profesionales (Tardif, 2009) definidos en el marco teórico.
- Se llevaron a cabo los procedimientos descritos en el apartado anterior referentes a la revisión preliminar, segmentación, codificación manual, primer ciclo de codificación, compactación de datos, segundo ciclo de codificación.
- A partir de los códigos y categorías preestablecidos se identificaron los segmentos correspondientes a cada uno de ellos, los cuales fueron contabilizados para obtener inferencias a partir de sus frecuencias.

### 3.8.3 Elementos cualitativos de validez.

En la investigación interpretativa, la noción y los elementos de validez son complejos de definir, incluso, el propio uso del término es discutido, por lo que el concepto tradicional ha sido reformulado. La investigación cualitativa busca ofrecer elementos indicativos de la calidad del estudio, en el sentido de credibilidad, plausibilidad, autenticidad, relevancia, etc. (Sandín, 2000).

En este trabajo se asume la postura de Maxwell (como se cita en Sandín, 2000), quien señala que “la *comprensión* es un concepto mucho más importante que el de validez” (p. 226). En este sentido, el propósito de la investigación interpretativa es la adecuada *comprensión* del fenómeno estudiado a través de la construcción social del conocimiento (Sandín, 2000). Para lograr dicha comprensión, en este trabajo se tomaron como referencia dos tipos de validez propias de la investigación cualitativa descritos por Maxwell (como se cita en Sandín, 2000).

- *Validez descriptiva*, “hace referencia a la precisión con que los hechos son recogidos en los textos o informes sin ser distorsionados por el propio investigador” (Maxwell, como se cita en Sandín, 2000, p. 226).
- *Validez interpretativa*, se refiere a la correcta comprensión y reconstrucción de los significados que los participantes otorgan a las palabras, acontecimientos y conductas (Maxwell, como se cita en Sandín, 2000).

Maxwell (2009) señala que aunque en la investigación interpretativa no es posible ni deseable tratar de “estandarizar” al investigador, sí es necesario prever en el diseño de la investigación la inclusión de estrategias que permitan identificar y reducir las posibilidades de sesgo en la recolección, análisis e interpretación de los datos. Enseguida se explican las estrategias desarrolladas en el presente trabajo para brindar elementos de credibilidad y de validez descriptiva e interpretativa a los resultados.

**Riqueza de los datos (*rich data*)** (Maxwell, 2009). Se refiere a la utilización de medios para obtener información abundante, detallada y apegada a las palabras o acciones de los participantes. Para ello, en el proceso de recolección de datos se procuró la grabación y transcripción de las entrevistas realizadas. Además, en el proceso de descripción de los resultados se buscó incorporar el uso de citas textuales para referir a la descripción de los procesos de la política de inserción profesional docente desde la voz de los informantes.

**Sistematización del análisis** (Mayring, 2000). Se refiere al desarrollo del análisis de datos basado en la definición de procedimientos y reglas de codificación con el propósito de brindar consistencia al proceso y a los resultados del análisis.

Para este propósito, se utilizó la técnica de análisis de contenido cualitativo (Mayring, 2000; Miles et al., 2014) con base en la definición de un sistema de codificación a partir de los procedimientos mencionados en el apartado anterior. Por cuestiones de espacio no se incluyen las tablas del sistema de codificación, dada la extensión de las mismas, puesto que del proceso de análisis resultaron 177 códigos, organizados en 42 categorías. El anexo 2 presenta un listado de los nombres y la organización de los códigos. Sin embargo, interesa ejemplificar el proceso realizado, para lo cual la *tabla 5* presenta la definición de algunos de esos códigos.

Tabla 5.  
*Ejemplos del sistema de codificación.*

Código	Regla de codificación	Ejemplos
Fase 1a de la investigación: Contexto global de influencias <i>Categoría: Indicadores de la calidad educativa</i>		
Resultados del logro académico	Cuando refiere a la calidad en la educación en términos de resultados de evaluaciones o de indicadores medibles del aprendizaje.	[Esquema para entender qué es la calidad de la educación]. "Resultados: Esta dimensión de la educación se puede expresar en términos de aprovechamiento escolar (por regla general, los resultados en los exámenes)" (UNESCO, 2004, p. 8)
Fase 3 de la investigación: Contexto de producción de textos <i>Categoría: Dimensiones del desarrollo profesional docente que apoya la tutoría</i>		
Dimensión contextual o ecológica	Cuando expresa formas de acompañamiento para apoyar la socialización del docente novel en su escuela, colectivo docente y entorno social en el que se ubica y el desarrollo de actividades adecuadas a ese contexto.	"Sugerir alternativas para la comunicación con los padres de familia y otros miembros de la comunidad escolar" (SEP, 2015a, p. 19)
Fase 3 de la investigación: Contexto de la puesta en acto <i>Categoría: Obstáculos en el proceso de asignación de tutores</i>		
Problemas de compatibilidad de horario	Cuando describe la dificultad para encontrar tutores que dispongan de tiempo para desempeñar la tutoría y que este tiempo se ajuste a la necesidad del profesor tutorado.	La cuestión es la siguiente: ¿y cuando el tutor y el tutorado tengan los mismos turnos? (SPD1-BC, p. 7) Y la mayoría [de los tutores] tiene doble turno (SPD1-BC, p. 7)

**Triangulación de investigadores** (Maxwell, 2009; Denzin, como se cita en Benavides y Gómez-Restrepo, 2005). Se refiere a la recolección o el análisis de datos acerca del fenómeno estudiado por dos o más investigadores con el fin de otorgar consistencia a los hallazgos.

Para este propósito, una segunda analista (estudiante de la Maestría en Ciencias Educativas del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo) participó en el análisis, codificación y categorización de una muestra del material disponible. Se procuró que este segundo proceso de codificación y categorización comprendiera los diferentes tipos de textos (transcripción y documento) y los diferentes tipos de análisis (inductivo y deductivo). De esta manera, se incluyó en este proceso el análisis inductivo de la transcripción de la entrevista a la autoridad educativa estatal de Formación Continua de Maestros en Servicio (SPD1-BC) y en el análisis deductivo del documento *Manual para el tutor* (SEP, 2015a).

La segunda analista verificó la congruencia de las reglas de codificación y los ejemplos establecidos por la autora en relación con la definición de los códigos y categorías. Posteriormente, se llevó a cabo el análisis de dichos textos de manera independiente. La analista colaboradora analizó la pertinencia de los resultados de la codificación obtenidos por la autora y comentó acerca de algunas discrepancias que fueron discutidas para lograr un consenso.

**Validación del participante (*respondent validation*)** (Maxwell, 2009). Consiste en solicitar retroalimentación a los participantes o informantes acerca de la descripción e interpretación realizadas por el investigador, para descartar la posibilidad de tergiversación en las mismas.

Para este fin, se contó con la participación de la autoridad educativa federal entrevistada (SPD-FEDERAL) para verificar la fidelidad de las opiniones plasmadas desde la voz de dicho informante y la autenticidad de la descripción e interpretación de los procesos de la puesta en acto de la política presentados en el capítulo de resultados.

## Capítulo IV. Resultados del Contexto de influencias:

### **Marcos discursivos, actores, posicionamientos e interacciones en la definición de la política educativa**

El presente estudio indagó la definición de las agendas y las políticas públicas desde la perspectiva de un Estado policéntrico inmerso en un contexto global de influencias e imperativos y constituido por un contexto nacional de cambios donde nuevos actores buscan integrarse al terreno de las decisiones públicas. Por lo tanto, los resultados de este capítulo corresponden al análisis de los terrenos políticos internacional y nacional relacionados con la producción de políticas educativas.

La agenda de profesionalización docente como instrumento para el mejoramiento de la calidad educativa no es reciente ni distintiva del presente gobierno (2012-2018), sino que ha estado vigente por más de dos décadas en los ámbitos de discusión y formulación de políticas, tanto a nivel internacional, como nacional. En el contexto internacional, el discurso de la importancia del trabajo docente en la calidad educativa emergió desde 1990, año en el que organismos internacionales como la UNESCO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial pusieron en la mesa de discusión de la *Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos*, llevada a cabo en Jomtien, Tailandia, el tema de la necesidad de mejorar la calidad educativa y de orientar la atención a las características y la eficiencia de los maestros como medidas para ese propósito. Estos organismos señalaron entonces que “es paradójico, e indefendible, que no se haga más hincapié en la calidad del personal docente” en el nivel educativo primario (Comisión Interinstitucional de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990, p. 51).

Asimismo, en México, el tema de la profesionalización docente ha estado presente en las políticas educativas de los últimos cinco gobiernos, aunque su materialización ha enfrentado obstáculos y redefiniciones y ha representado un largo proceso de negociación entre diversos actores sociales.

En este capítulo se describen los procesos implícitos en la definición y construcción de la política de inserción profesional en México, para lo cual se identifican los actores, sus posicionamientos, las formas en que éstos interactúan en los espacios creados para la discusión de las políticas educativas y los marcos discursivos que encuadran dicha en el contexto de la reforma educativa de 2013. Estos resultados se presentan en dos apartados: *El contexto global de influencias* y *El contexto nacional de influencias*.

El contexto global de influencias resume los resultados de las categorías surgidas en el análisis de los siete textos incluidos en la *tabla 1*, en el apartado 3.3.2 del capítulo de Método. Estos resultados describen los marcos discursivos y las directrices de cinco instancias multilaterales respecto a las políticas educativas y, particularmente, en relación a las políticas de profesionalización docente. Los resultados se organizan en torno a cuatro grandes dimensiones que agrupan las categorías, subcategorías y los códigos definidos a partir del análisis, como se muestra en la figura 3.

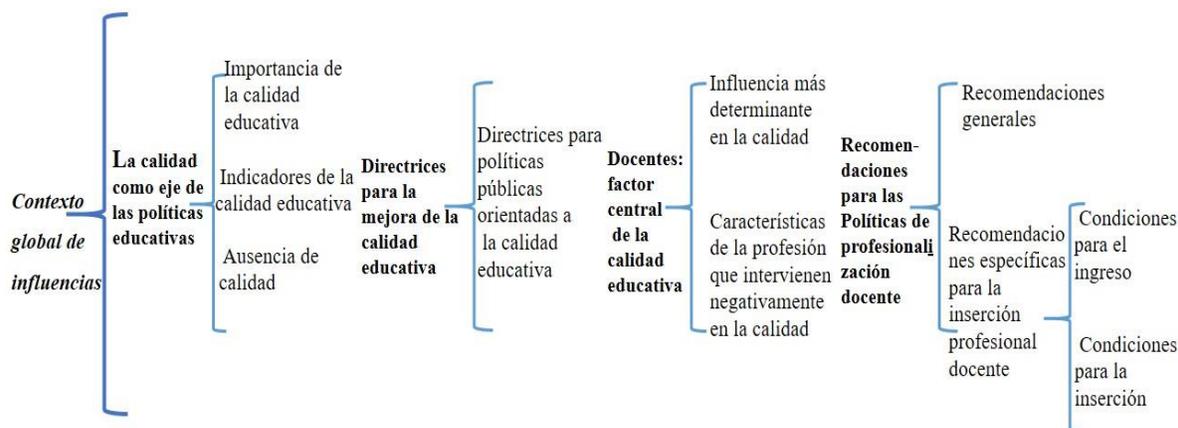


Figura 3. Estructura de los resultados del contexto global de influencias

El segundo apartado del capítulo, *el contexto nacional de influencias*, sintetiza el desarrollo histórico del terreno de producción de políticas de profesionalización docente en México y reconstruye los elementos del contexto de gestación de la reforma educativa de 2013 y de la política de inserción profesional. Los resultados de este capítulo surgen del análisis de los textos indicados en la *tabla 2*, incluida en el apartado 3.3.3 del capítulo de Método. Como se muestra en la figura 4, dichos documentos se agrupan en tres grandes dimensiones temáticas que serán desarrolladas a lo largo del capítulo.

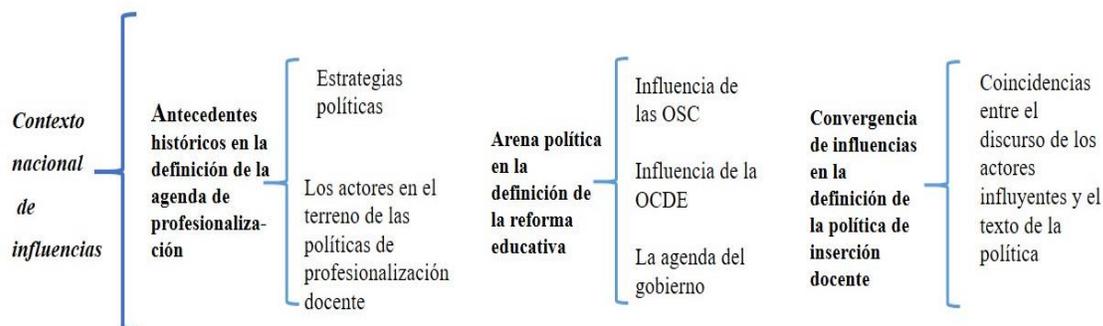


Figura 4. Estructura de los resultados del contexto nacional de influencias

#### 4.1 Contexto global de influencias

Los organismos internacionales son actores protagonistas en la definición de las políticas de profesionalización docente, puesto que son ellos quienes sientan las bases para la discusión y quienes impulsan y diseminan la agenda educativa internacional, ejerciendo así una influencia central en la definición de las agendas de los gobiernos. En este apartado, se referirá de manera generalizada como Organismos Internacionales (OI) a todas aquellas organizaciones o instituciones constituidas por diferentes Estados nacionales con propósitos y normas compartidos para coordinar sus expectativas y organizar aspectos de conducta internacional en varios temas y áreas de interés público, como la educación (Maldonado, 2003).

Sin embargo, es importante señalar las diferencias existentes entre estos organismos en relación con sus objetivos, organización y estructura para distinguir entre las diferentes formas de influencia que éstos pueden ejercer en el terreno de la producción de políticas educativas. A partir de lo expuesto por Maldonado (2003) y Scott et al. (2015), enseguida se explican las diferencias entre los organismos internacionales que fueron referencia para la construcción del objeto de este estudio.

El Banco Mundial pertenece a la categoría de instituciones financieras de desarrollo internacional, cuyo objetivo es impulso del desarrollo económico de los países a través de préstamos otorgados para financiar proyectos específicos. De esta manera, el BM ejerce una influencia directa en las políticas educativas a través de la priorización de recursos a determinados proyectos.

La UNESCO pertenece a la categoría de organizaciones internacionales, es decir, organizaciones intergubernamentales conformadas por diversos Estados miembros que comparten un sistema de cooperación institucionalizada para alcanzar un objetivo, en este caso la promoción del respeto a los derechos humanos, la educación y el desarrollo de conocimiento científico y la cultura. La influencia de este organismo se basa en los compromisos y la participación voluntaria de sus miembros.

La OEI pertenece al grupo de organizaciones intergubernamentales de integración y desarrollo regional. Al igual que el grupo anterior, se basan en la cooperación y el compromiso de sus Estados miembros, quienes por medio de sus cuotas financian los programas que impulsan, es este caso, relacionados con la mejora de la educación y el desarrollo científico y cultural de los países de la región iberoamericana.

La OCDE pertenece al grupo de los llamados *think tanks*, organismos de desarrollo y difusión de investigación en temas de los diferentes sectores públicos. Estos organismos se organizan y

funcionan a través de la membresía y el pago de cuotas de los Estados. Su influencia se basa en proporcionar información de consulta y para el diseño de políticas públicas.

Dentro del grupo de los *think tanks*, el PREAL es una red de instituciones de investigación públicas y privadas organizada específicamente para el análisis de políticas educativas regionales y para la difusión de información orientada a impulsar la transformación de las políticas educativas en América Latina hacia la mejora de la calidad. Este proyecto es dirigido por el Diálogo Interamericano (Inter-American Dialogue), un centro de investigación creado y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, y por la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), una institución privada dedicada a la investigación con sede en Chile (Gorostiaga, Pini, Donini y Ginsburg, 2006).

Las voces de estos organismos, tanto financieros como de cooperación, confluyen en el impulso de marcos discursivos y recomendaciones concordantes acerca del mejoramiento de la calidad educativa y de las políticas magisteriales.

Desde la década de 1990, organismos como la CEPAL (1992) o el Banco Mundial (1995) coincidían en llamar la atención de los gobiernos hacia la deficiencia de la calidad educativa y en enfatizar el rol de los docentes en esta calidad y de las políticas de profesionalización docente como estrategias para mejorarla.

Durante la siguiente década, tanto la visión de la profesionalización docente como medio de mejora de la calidad educativa como la participación de los organismos en la definición de políticas se fue fortaleciendo, lo cual llevó a la expedición de recomendaciones cada vez más precisas en torno a la formulación de estas políticas.

Enseguida se describen las principales pautas de algunos de los organismos con mayor presencia en el tema de políticas educativas, las cuales se derivan del análisis de los documentos que corresponden a organismos de los que México es miembro y con los que sostiene acuerdos de cooperación y que fueron descritos en la *tabla 1*, del capítulo de Método (UNESCO, 2004; OEI, 2008; PREAL, 2008; OCDE, 2009; OCDE, 2010; BM, 2011 y BM, 2013).

#### **4.1.1 La calidad como eje de las políticas educativas.**

El elemento central de estos textos es el énfasis en la necesidad de impulsar una educación de calidad y de entender esta calidad como un mejoramiento de logros de aprendizaje para todos, más allá de la escolarización, pero como resultado de ésta. Aunque estos textos no ofrecen definiciones precisas de la calidad educativa, sí brindan elementos acerca de sus características, indicadores y beneficios.

La educación de calidad se representa en el logro del aprendizaje. La educación debe fomentar la adquisición de conocimientos, habilidades, competencias y actitudes necesarios para el desarrollo de los individuos y su integración en la sociedad. Estos elementos deben reflejarse en el logro académico de los estudiantes, puesto que “los aumentos de aprendizaje constituyen una métrica clave de la calidad” (Banco Mundial, 2011, p. 4) y “se ha encontrado que el logro estudiantil está correlacionado con el desarrollo económico y social” (Banco Mundial, 2013, p. 5).

Destaca entre los documentos la coincidencia en referirse a los resultados de evaluaciones de logro académico nacionales e internacionales y particularmente al Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) como un indicador de los logros de aprendizaje y, por lo tanto, de la calidad de los sistemas educativos.

Asimismo, una educación de calidad debe ofrecer oportunidades equitativas de aprendizaje. La UNESCO (2004) indica que la calidad educativa debe medirse por “el rasero de la equidad” (p.43), es decir, por la capacidad del sistema educativo para ofrecer igualdad de condiciones educativas y respuesta a las necesidades específicas de los diferentes sexos, grupos étnicos, culturales, lingüísticos y de todos los ciudadanos. Como lo anota el Banco Mundial (2011): “El aprendizaje para todos implica garantizar que todos los estudiantes, no sólo los más privilegiados ni dotados, adquieran los conocimientos y las capacidades que necesitan” (p. 4).

Los beneficios que se atribuyen a la educación de calidad en el desarrollo de individuos y sociedades justifica la relevancia de promover cambios en los sistemas educativos. Una educación de calidad “contribuye a aumentar los ingresos de los individuos a lo largo de toda su vida, propicia un desarrollo económico más vigoroso de un país y permite que las personas efectúen opciones con mayor conocimiento de causa en cuestiones que revisten importancia para su bienestar” (UNESCO, 2004, p. 2). Además, mejorar la calidad de la educación es un medio para aportar a los individuos herramientas para afrontar los cambios económicos y sociales que están surgiendo y que han traído consigo la mundialización, los avances en materia de tecnología e información y las nuevas demandas del mercado laboral, así como como medio para fomentar el cambio social y hacer frente a las desigualdades sociales, la pobreza y la criminalidad.

Dados los beneficios sociales atribuidos a la educación de calidad, es comprensible que el tema de la calidad se haya convertido en el eje rector del discurso y las políticas educativas. Por ende, la necesidad de mejorar dicha calidad se ha convertido en el principal problema público en el sector educativo.

La mención de las deficiencias o la ausencia de calidad en la educación es una constante en los diversos documentos analizados, los cuales indican que la necesidad de mejorar la calidad en la educación se basa en los bajos resultados de los alumnos en las evaluaciones nacionales e internacionales, en el egreso escolar de alumnos que no han adquirido las competencias cognitivas y habilidades mínimas y en la dificultad que enfrentan los mismos en la transición al empleo o a otros niveles educativos.

Los OI plantean que la baja calidad de la educación debe ser una preocupación para los sistemas educativos, sin embargo, esta preocupación es mucho mayor para los países en desarrollo en los que se considera que “los niveles de aprendizaje son alarmantemente bajos” (Banco Mundial, 2011, p.3). El ejemplo son los resultados de las evaluaciones de PISA que, de manera generalizada, muestran que los estudiantes evaluados no cuentan con habilidades lectoras, habilidades indispensables para el aprendizaje y el desarrollo de otras competencias. “Se encontró que en los países de la OCDE en su conjunto [...] el 18% de los alumnos se ubicaron a un nivel igual o menor al nivel 1 de alfabetización; esto es, eran capaces, en el mejor de los casos, de hacer una conexión simple entre la información del texto y el conocimiento cotidiano común” (OCDE, 2009, p. 28). Sin embargo, el problema es más grave en algunos países, donde “estudios recientes señalan que entre la cuarta parte y la mitad de los jóvenes que terminan la escuela primaria no pueden leer una oración” (Banco Mundial, 2011, p.3).

#### **4.1.2 Directrices para la producción de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad educativa.**

Los OI insisten en la importancia de poner en marcha estrategias de acción para mejorar la calidad en la educación, para lo que se considera indispensable situarla en el centro del desarrollo de políticas públicas. La mejora de la calidad en la educación debe ser una prioridad política y social (OCDE, 2010) y el foco de la inversión en el sector educativo (Banco Mundial, 2011).

Los OI coinciden en promover políticas que atiendan los diversos factores que intervienen en la calidad educativa. Los textos revisados destacan diversos factores prioritarios que deben ser tomados en cuenta en la planeación de las políticas educativas.

- La inversión en educación para la provisión de las oportunidades de aprendizaje, es decir, el mejoramiento de la infraestructura escolar, la provisión de materiales educativos, el mejoramiento de la oferta equitativa de servicios educativos. Al respecto, el Banco Mundial

(2011) agrega la necesidad de “hacer inversiones inteligentes; es decir, inversiones que han demostrado contribuir al aprendizaje” (p.4).

- El desarrollo de currículos adecuados a las necesidades laborales y sociales.
- El mejoramiento de la organización y el funcionamiento escolar. Al respecto, la OCDE (2010) señala que para crear ambientes adecuados de aprendizaje es necesario mejorar la eficacia escolar, para lo cual propone mejorar el liderazgo directivo, incrementar la autonomía escolar, racionalizar el financiamiento escolar de acuerdo con las necesidades de las escuelas y fortalecer la participación social en las escuelas.
- El desarrollo de sistemas de rendición de cuentas que permitan transparentar y vigilar las acciones y relaciones de los diversos actores e informantes del sistema educativo. El Banco Mundial (2011) propone un enfoque de reforma del sistema educativo que “se centra en la rendición de cuentas” y en el establecimiento de “un ciclo de retroinformación transparente entre la ayuda financiera y los resultados” (p. 6).
- El mejoramiento de los métodos de enseñanza, así como de la formación y las condiciones de trabajo de los docentes. Todos los documentos colocan el énfasis de la importancia de establecer condiciones para mejorar el trabajo docente, lo cual implica establecer regulaciones para la profesión docente.
- El desarrollo de reformas integrales. En este tema destaca que la UNESCO (2004) y la OEI (2008) enfatizan el impacto de este factor en las políticas para la calidad educativa. Los textos de estos dos organismos subrayan la importancia de acompañar las reformas educativas con reformas sociales y la promoción de relaciones más estrechas entre los distintos servicios gubernamentales, así como el desarrollo de políticas educativas que no sean uniformes, sino que tomen en cuenta la multiplicidad de condiciones de los educandos, para promover la inclusión y la respuesta educativa a la diversidad del alumnado, la atención a las necesidades de los grupos desfavorecidos y promover la equidad cultural y de género. En el tema particular de las políticas docentes, la OEI (2008) señala que no se tratan de “elementos aislados, que pueden abordarse de manera independiente, sino que, muy al contrario, están afectados por el funcionamiento de diversas instituciones y por las condiciones sociales, culturales y laborales en las que ejercen su labor profesional” (p. 127).

Además de establecer los factores prioritarios para el desarrollo de políticas educativas, la presencia de los OI en la determinación de las políticas públicas puede vislumbrarse a través de la

conformación de directrices específicas para el diseño de las políticas educativas nacionales. En este sentido, destaca la influencia del Banco Mundial y de la OCDE como organismos que han establecido estrategias globales para orientar las decisiones de los sistemas educativos de los países.

El Banco Mundial desarrolló dos estrategias de acción que funcionan como marcos de directrices para incidir en el diseño de las políticas educativas nacionales, “Aprendizaje para todos. Estrategia de Educación 2020” en 2011 y “SABER-Teachers” en 2013.

De acuerdo con el Banco Mundial (2011), trabajar por mejores niveles de aprendizaje para todos los ciudadanos requiere de implementar reformas estructurales en los sistemas educativos. En este sentido, “Aprendizaje para todos” representa su estrategia de mediano plazo para apoyar la educación durante la presente década y consiste en “canalizar sus esfuerzos en dos direcciones estratégicas: la reforma de los sistemas educativos a nivel nacional y la construcción de una base de conocimientos de alta calidad para las reformas educativas a nivel mundial” (Banco Mundial, 2011, p. 5). Además, al Banco Mundial le interesa la asistencia financiera y técnica a la reforma de los sistemas educativos a nivel nacional, entendiendo estas reformas como aquellas orientadas a desarrollar una cultura educativa de la rendición de cuentas y a promover resultados de aprendizaje, puesto que “los aumentos de aprendizaje constituyen una métrica clave de la calidad” (BM, 2011, p. 4).

Por otro lado, SABER-Teachers (BM, 2013) es una estrategia desarrollada para la creación de un cuerpo de conocimiento que sirva de lente a través del cual los gobiernos y demás actores visualicen las dimensiones prioritarias de las políticas docentes (p.6). A través de este marco de referencia, el BM (2013, p. 23) propuso tres criterios para identificar políticas docentes prioritarias.

1. Que tengan respaldo empírico que las relacione con el alto desempeño y logro estudiantil.
2. Que den prioridad en la asignación de recursos a las políticas magisteriales.
3. Que sean factibles, es decir, que estén dentro del área de acción de la autoridad, puesto que hay diversos factores que afectan el aprendizaje y el trabajo de los docentes sobre los cuales los hacedores de políticas no tienen control, como los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes.

Por su parte, en los últimos años, el papel de la OCDE como gestor y emisor de datos sobre los sistemas educativos ha sido influyente en las políticas educativas del mundo. La diseminación de información se da a través de informes sobre la situación y comparación de los sistemas educativos de los países, tales como *Education at Glance*, *TALIS*, resultados de evaluaciones como PISA; así como informes y recomendaciones generales de políticas educativas en temas que considera

prioritarios, por ejemplo, el documento de *Los docentes son importantes. Atraer, formar y conservar a los docentes eficiente* (OCDE, 2009); hasta informes individualizados por países con recomendaciones específicas para el diseño e implementación de políticas educativas, como es el caso de *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México y Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México* (OCDE, 2010).

Ambos organismos coinciden al enunciar ciertos criterios como prioritarios para la formulación de políticas educativas.

- Que las políticas estén orientadas al mejoramiento de la calidad educativa, entendida como el mejoramiento del logro académico de los estudiantes.
- Que las políticas estén basadas en evidencias de investigación con sustento empírico.
- Que las políticas privilegien el uso de evidencia derivada del análisis de políticas de “programas exitosos” (OCDE, 2009, p. 155), es decir, de “sistemas educativos de alto desempeño (*top-performing*) y en rápido proceso de mejoramiento” (BM, 2013, p. 23).

#### **4.1.3 Docentes: factor central de las políticas para la calidad educativa.**

Una conclusión general encontrada en todos los documentos analizados es la importancia de la calidad y la eficacia del trabajo docente en el logro de los aprendizajes de los estudiantes. De hecho, se considera a la preparación de los docentes, sus métodos de enseñanza y la forma en que utilizan su tiempo como factores primordiales para el desarrollo de políticas educativas. Asimismo, se enfatiza la importancia de la formación y profesionalización de los docentes para afrontar los grandes retos que la era actual ofrece para los maestros, era en la que la sociedad otorga mayores exigencias y expectativas de su trabajo, al mismo tiempo que les delega un mayor número de funciones y responsabilidades.

La referencia a una relación directa entre el desempeño docente y la calidad de la educación se demuestra en la afirmación de que “la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes” (PREAL, 2008, p. 15). El trabajo docente es considerado como “la influencia más determinante” (UNESCO, 2004, p. 21), “la variable escolar más significativa” (OCDE, 2009, p. 30) o “el predictor clave” (Banco Mundial, 2013, p. 5) en el logro estudiantil, de manera que no sólo maximiza las potencialidades de aprendizaje de los estudiantes, sino que minimiza otros aspectos que afectan el aprendizaje. En este mismo sentido, PREAL (2008) afirma que “los mejores sistemas educativos” han desarrollado enfoques para que las escuelas puedan compensar las desventajas derivadas del

entorno particular de cada estudiante, bajo el argumento de que “los puntajes asignados por el Informe PISA a los sistemas con más alto desempeño muestran escasa correlación entre los resultados y el entorno familiar de cada estudiante (p. 38)”. Además, el Banco Mundial (2013, p. 5) declara que “varios años consecutivos de enseñanza sobresaliente pueden compensar los déficits en el aprendizaje de estudiantes desfavorecidos”.

#### **4.1.4 Características de la profesión docente que intervienen negativamente en la calidad educativa.**

Los documentos de los organismos internacionales enfatizan que las deficiencias en la calidad de la educación pueden ser atribuidas a características y condiciones que prevalecen actualmente en la profesión docente, como:

- *La falta de preparación adecuada de los docentes.* De acuerdo con UNESCO (2004), en muchos países de ingresos bajos, los profesores no cuentan con los estudios o las normas mínimas para ejercer la profesión. Mientras que la OCDE (2009) señala que en muchos de sus países miembros, los docentes no dominan los planes de estudio o no cuentan con la formación pedagógica necesaria.
- *Ineficacia y malas prácticas.* Organismos como UNESCO y OCDE refieren la existencia de comportamientos de los docentes que obstaculizan una enseñanza de buena calidad; los principales “la falta de preparación pedagógica, el ausentismo y el retraso” (OCDE, 2010, p. 70). “El absentismo de los docentes sigue siendo un problema persistente. La necesidad de ejercer una segunda profesión, el laxismo de las normas profesionales y la falta de apoyo por parte de las autoridades encargadas de la educación figuran entre las causas más frecuentes de ese absentismo” (UNESCO, 2004, p. 22).
- *“Escasez cualitativa de docentes”* (OCDE, 2009, p. 34). Según este organismo la profesión docente atrae a candidatos menos preparados, puesto que la estructura y las condiciones laborales de la carrera docente pueden hacerla menos atractiva para los candidatos más talentosos. Se afirma que la educación magisterial suele atraer a los candidatos con calificaciones académicas más bajas y que ésta suele ser la segunda o tercera después de haber sido rechazados en otros programas de educación terciaria (OCDE, 2009; PREAL, 2008).

- *La formación inicial en algunos países es deficiente*, por lo que es necesario que toda la oferta de formación del profesorado obtenga una acreditación de su calidad (OCDE, 2010; OEI, 2008; UNESCO, 2004).
- *Las condiciones de trabajo de los docentes en países en desarrollo son desfavorables*, puesto que se ven forzados a laborar en condiciones precarias, con grupos numerosos de alumnos, sin los materiales necesarios, muchas veces en localidades alejadas y sin una remuneración que les permita vivir decorosamente (UNESCO, 2004; OEI, 2008).
- *Inequidad en la distribución de los recursos docentes*. Estos organismos señalan que es común que la distribución de los maestros se dé de manera desigual, destinando a los menos formados o menos experimentados a enseñar en las zonas desfavorecidas (UNESCO, 2004; OCDE, 2009).
- *Titularidad permanente de una plaza docente*. La OCDE (2009) considera que la designación de una plaza docente independiente de los méritos y la obtención de contratos permanentes, por medio de los cuales pueden conservar su plaza por toda su vida laboral pueden provocar que los docentes carezcan de “suficientes incentivos para que todos los docentes examinen continuamente sus habilidades y mejoren su práctica” (p. 186). Por lo tanto, la OCDE (2009) considera que los intereses de los estudiantes se verán beneficiados si la seguridad en el empleo de los docentes depende de continuar haciendo un buen trabajo.
- *Falta de un enfoque integral para abordar las políticas docentes*. En este tema destaca que sólo la OEI (2008) enfatiza la necesidad de entender que el mejoramiento del desempeño de los docentes no puede abordarse de manera aislada de las condiciones que influyen en él, es decir, las condiciones sociales, culturales y laborales en las que los docentes ejercen su labor profesional.

#### **4.1.5 Recomendaciones para las políticas de profesionalización docente**

Los OI coinciden en que el trabajo de los docentes es un factor determinante en la calidad educativa, por lo cual señalan algunas recomendaciones para redefinir y reestructurar la profesión docente en aras de una mejor enseñanza.

#### **4.1.5.1 Recomendaciones generales**

1. *Estándares de desempeño docente.* Los diferentes organismos proponen establecer marcos y expectativas claras del trabajo docente para proporcionar objetivos claros para guiar el trabajo de los docentes a través de la definición de perfiles y estándares de desempeño; asimismo, el Banco Mundial (2013, p. 25) agrega que los estándares pueden “asegurar que haya coherencia entre los diferentes aspectos de la profesión docente: educación inicial, desarrollo profesional e incentivos docentes”.
2. *Establecer sistemas de rendición de cuentas relacionados con la carrera.* Estos sistemas permitirán reconocer e incentivar el trabajo de los docentes, establecer mecanismos de retroalimentación y para la toma de decisiones en función de los resultados. Entre estas decisiones destacan:
  - Ascender niveles en la escala salarial (OCDE, 2009) u “ofrecer múltiples oportunidades de crecimiento profesionales, promociones verticales y horizontales e incentivos a los docentes basados en su desempeño” (Banco Mundial, 2013, p. 27).
  - Renovación en la plaza docente “después de un periodo de tiempo, como cada cinco a siete años” con el fin de “certificar una enseñanza de calidad” (OCDE, 2009, p. 186).
  - Separación del cargo a los docentes con mal desempeño a través de “mecanismos justos pero veloces para reaccionar frente a una enseñanza ineficaz” (OCDE, 2009, p. 186).

#### **4.1.5.2 Recomendaciones específicas para la inserción e inducción a la profesión docente.**

Una de las grandes preocupaciones de los organismos internacionales es la necesidad de atraer y seleccionar a los candidatos más calificados y adecuados para ejercer la profesión docente. Además, estos organismos coinciden en señalar la importancia de los primeros años de la carrera docente y la necesidad de apoyo a los nuevos maestros, sobre todo durante el primer año de ejercicio de la profesión, dado que un inicio difícil en la carrera puede perjudicar la eficacia del docente a corto y largo plazo, además de ser considerado como una influencia crucial en la probabilidad de abandono de la profesión.

1. *Seleccionar y certificar a los candidatos más calificados para ingresar a la profesión docente.* Se considera indispensable establecer mecanismos de selección y contratación de los docentes que permitan, por un lado, establecer un mínimo de requerimientos y calificaciones

para poder ingresar a una plaza docente y, por otro lado, elegir a los mejores candidatos entre los solicitantes. Los exámenes o concursos de oposición son un recurso importante puesto que permiten la selección con base en los méritos. Sin embargo, también es necesario establecer mecanismos que involucren una participación más directa con los solicitantes, por ejemplo, la observación de una clase muestra, entrevistas, portafolios con registros de logros y experiencia de trabajo, entre otros.

2. *Ampliar el universo de candidatos a la docencia.* Al respecto, la UNESCO (2004) propone la posibilidad de flexibilizar las vías que abren paso a la profesión docente. Tanto la OCDE (2009, 2010), como el PREAL (2008) y el Banco Mundial (2013) coinciden en la necesidad de atraer a los candidatos más talentosos para lo cual consideran dos tipos de estrategias. Primero, es necesario hacer de la docencia una carrera más atractiva estableciendo una estructura que permita el crecimiento profesional de los docentes. Segundo, consideran que una estrategia para mejorar la calidad de la fuerza laboral docente deben establecerse requerimientos más flexibles para ingresar a la carrera a individuos talentosos especializados en otras áreas de conocimiento. Se propone la creación de sistemas de formación magisterial alternativos y flexibles para aquellos profesionales que cuentan con una especialidad en otras disciplinas.
3. *Periodo de prueba.* Se considera que es importante establecer una fase de calificación del desempeño del docente que debe ser completada con éxito antes de que el docente pueda postular a una plaza permanente, con el propósito de brindar tanto a los propios docentes, como a sus empleadores, la oportunidad de valorar su capacidad de adaptarse a la profesión y su aptitud para desempeñar la función (BM, 2013; OCDE, 2009). La OCDE (2010) considera que un periodo de prueba de uno a dos años es apropiado. Asimismo, postula que para que este periodo de prueba cumpla su propósito es necesario que el profesor de nuevo ingreso cuente con las condiciones laborales adecuadas y un ambiente de trabajo estable.
4. *Evaluación del desempeño docente durante el periodo de prueba.* El periodo de prueba ha de culminar con la asignación de la plaza o con la separación del cargo (OCDE, 2009, 2010; PREAL, 2008) la OCDE (2009; 2010) recomienda llevar a cabo un proceso de evaluación del desempeño docente que incluya la observación directa del candidato durante su práctica de enseñanza y la evaluación de evidencia documental de su trabajo docente.
5. *Programas de inducción para apoyar a los nuevos docentes.* Se señala la importancia de establecer programas para apoyar a los nuevos docentes a adaptarse a las demandas de la

profesión y a las características de la cultura escolar. Existen diversos mecanismos de inducción que van desde “los programas poco intensivos” como guías a la escuela y a los procesos escolares, manuales o talleres cortos hasta los “programas intensivos” como los programas de acompañamiento por docentes mentores (OCDE, 2009, p. 136). Sin embargo, tanto la OCDE (2009) como el Banco Mundial (2013) señalan las ventajas de contar con programas organizados, sistemáticos e intensivos de inducción que involucren el apoyo de docentes experimentados.

De manera puntual, el Banco Mundial (2013) sostiene que la evidencia indica que contar con un mentor miembro de la misma escuela y el número de horas que un nuevo docente pasa con su mentor “tienen un impacto positivo en el logro de sus estudiantes” (p. 28).

6. *Proceso de tutoría (mentoría<sup>2</sup>) a docentes principiantes.* La mentoría forma parte de los programas intensivos de inducción y se define como el apoyo a un docente principiante por parte de un docente experimentado con el propósito de fomentar su desarrollo experiencial y facilitar su iniciación a la cultura de la profesión y al contexto escolar y local específico. Los programas bien desarrollados de tutoría pueden ayudar a los nuevos docentes en la adaptación a su función, a relacionar sus conocimientos teóricos con su práctica docente, a mejorar su eficacia y su satisfacción con su trabajo (BM, 2013; OCDE, 2009; PREAL, 2008).
7. *Condiciones adecuadas para el éxito de los programas de tutoría o mentoría.* Al estudiar la evidencia de los países que han implementado exitosamente programas de tutoría, la OCDE (2009) destaca las características que estos programas deben tener.
  - Contar con tutores con suficiente experiencia docente, que sean ejemplo de buenas prácticas y que reciban una formación adecuada.
  - Se espera idealmente que los tutores posean conocimiento suficiente de pedagogía y de la disciplina que enseñará el nuevo docente, que posea conocimientos en lo que se refiere a la enseñanza de adultos, que posea habilidades interpersonales que le permitan la empatía y el apoyo al nuevo docente.
  - Que los programas de tutoría se desarrollen con una duración de siete meses a dos años.

---

<sup>2</sup> Respecto al acompañamiento de los nuevos docentes como estrategias de inducción, el Banco Mundial (2013) hace referencia al proceso de *mentoría (mentoring)*, OCDE (2009) menciona el término *tutoría* como traducción del texto original en inglés que refiere al proceso como *mentoring (Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers, publicado por OCDE en 2005)*. Asimismo, PREAL (2008) se refiere a este mismo proceso como *entrenamiento*.

- Que se desarrollen programas de formación para los tutores.
- La asignación de recursos para facilitar el desarrollo de la tutoría. Por un lado, es importante considerar ofrecer tiempo libre para que tanto los tutores como los tutorados puedan desarrollar las actividades propias de la tutoría. Por otro lado, es aconsejable ofrecer incentivos económicos a los docentes tutores.

A lo largo de este apartado se presentaron de manera descriptiva algunos de los posicionamientos y las pautas establecidas por diferentes organismos internacionales en torno a las políticas educativas y, particularmente, en relación con las políticas de profesionalización docente. Enseguida se describen las características de la arena política mexicana en la que se desarrollan las políticas docentes y se enuncian los elementos de los ámbitos nacional e internacional que influyeron en la producción de la política de inserción profesional docente en el marco de la reforma educativa mexicana de 2013.

#### **4.2 El contexto nacional de influencias**

Para describir el contexto de gestación de la política de inserción profesional docente es preciso ubicarlo en la arena política en la que se ha desarrollado la discusión sobre políticas docentes en México. Este terreno se ha transformado en las últimas décadas y ha incorporado nuevos actores que buscan influir en las decisiones estatales.

Para explicar las influencias sobre la política de inserción profesional, este apartado incorpora tres ejes para el análisis en la evolución del contexto nacional respecto del impulso de políticas dirigidas hacia los docentes:

- La identificación de los actores clave y de los mecanismos que utilizan para influir en la agenda de las políticas de profesionalización docente.
- El papel de esos actores y mecanismos en el contexto de gestación de la reforma educativa de 2013 en la que se integra por primera vez la política de inserción a la docencia.
- La convergencia de esos actores en el tema de inserción profesional docente y la manera en que sus postulados se reflejan en la producción de los textos legislativos.

#### **4.2.1 Antecedentes históricos y terreno político en la definición de la agenda de profesionalización docente.**

En México, el tema de la necesidad de mejorar la calidad educativa a través de una nueva profesionalización docente se integró a la agenda política desde hace tres décadas. Desde los años 70 el ritmo de expansión de la educación básica disminuyó, en la década de los 80 la cobertura dejó de ser el foco de la política educativa y se abrió la puerta a la discusión acerca de la calidad en la educación. En la década de los 90, con el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) se introdujeron a la agenda educativa las nociones de eficiencia y Nueva Gestión Pública a través de la participación social, la rendición de cuentas y el mérito que se relacionaron en adelante con la agenda de profesionalización docente como premisa de la calidad educativa y que permaneció en la agenda de los siguientes gobiernos.

Si se considera la afirmación de Ball (2008) acerca de que el Estado es el principal actor en la definición de las políticas públicas, se entiende que sus decisiones e interacciones con diferentes actores del campo educativo dependerán en gran medida de la visión de gobierno y de sociedad y del interés y la agenda de la administración en turno. Sin embargo, de acuerdo con lo que el mismo autor observa la participación de actores emergentes en el contexto político ha transformado el ámbito de decisión de las políticas y en México originó un nuevo terreno de discusión y el desarrollo de un esquema de negociación como instrumento para la conformación de la agenda educativa.

##### **4.2.1.1 Estrategias políticas.**

Como se explicó anteriormente, en las últimas décadas, las políticas educativas mexicanas han estado orientadas a plantear como problema público la ausencia en la calidad de la educación y la necesidad de implementar reformas para el mejoramiento de ésta. Un elemento que ha caracterizado la gestación de estas políticas es que los gobiernos mexicanos han recurrido al desarrollo de acuerdos o pactos políticos como instrumento para impulsarlas y legitimarlas.

Como se muestra en la figura 5, en un periodo de 20 años surgieron seis acuerdos de cooperación con el propósito de establecer líneas de acción para el mejoramiento de la calidad educativa. La firma de acuerdos o pactos se convirtió en el modo de los gobiernos para introducir reformas educativas a la agenda nacional, así lo muestra la suscripción de este tipo de acuerdos durante los últimos cinco periodos de gobierno; excepto el sexenio de Zedillo que se caracterizó por

la continuidad de las reformas planteadas por Salinas de Gortari y plasmadas en el ANMEB, firmado en ese entonces por el mismo Zedillo en calidad de Secretario de Educación.

Del análisis de estos pactos resalta la visión de transformación de las condiciones de la profesionalización docente como medio para impulsar el mejoramiento de la calidad en la educación, aunque los diferentes documentos difieren en el alcance de sus propuestas, en las condiciones políticas en las que se desarrollaron y en el tipo de participación de los actores involucrados en su formulación.

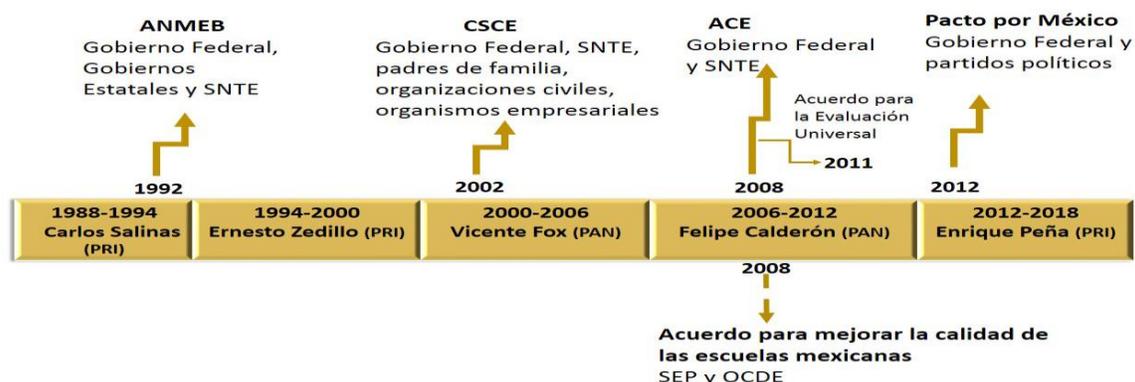


Figura 5. Acuerdos firmados por gobiernos mexicanos para el mejoramiento de la calidad educativa

### El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)

El primero de los acuerdos que impulsaran una reforma educativa se llevó a cabo durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari y se firmó el 18 de mayo de 1992 por el Presidente de la República, el Secretario de Educación Pública, la Secretaria del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo y los Gobernadores de las 31 entidades federativas.<sup>3</sup>

Durante el gobierno de Carlos Salinas se estableció con mayor fuerza una transición en el discurso político de la cobertura educativa como medio de justicia social a la calidad educativa como necesidad y medio para promover el desarrollo y la productividad (Loyo, 2010). Salinas concibió el mejoramiento de la calidad a través de una modernización del sistema educativo, lo cual implicaba la descentralización de las operaciones del sistema educativo, la modernización de los contenidos curriculares, así como el mejoramiento de la labor docente a través de un sistema de crecimiento profesional y salarial basado en la formación y en el mérito (DOF, 1992). Si bien se establecieron

<sup>3</sup> El regente del Distrito Federal rechazó la firma del Acuerdo.

reglas y mecanismos para la promoción y reconocimiento en la carrera docente, el ingreso o la inserción al servicio docente no fueron contemplados en este acuerdo.

### **El Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE)**

El año 2000 fue histórico en el país por la toma de poder de un presidente de oposición al Partido Revolucionario Institucional que había gobernado por siete décadas. La firma de este acuerdo envía un mensaje concordante con el momento histórico y democrático: la educación es un asunto del más alto interés nacional y es responsabilidad de todos, por lo que se debe integrar la participación tanto del sector público, como del privado y del social (CSCE, 2002).

Este compromiso fue firmado el ocho de agosto de 2002 por el Presidente de la República Vicente Fox, los responsables de las diferentes Secretarías federales, los Gobernadores de las entidades federativas, representantes del Poder Ejecutivo y Judicial, el Secretario General del SNTE, así como representantes de asociaciones de padres de familia, de asociaciones y confederaciones del sector empresarial, de asociaciones de medios de comunicación, de asociaciones académicos e investigadores de la educación, de organizaciones civiles e incluso de organizaciones religiosas.

El argumento central de este documento es que la educación en México no posee los atributos que el país necesita y que es necesario mejorar su calidad. Entre los elementos que influyen en la calidad educativa sobresalen la ampliación y optimización del tiempo de clase, la eficiencia de la gestión escolar y las condiciones de la profesión docente.

Si bien, ya desde el ANMEB se hace referencia a la relevancia del papel del trabajo docente en la calidad educativa, el CSCE marca un punto de inflexión al cambiar el rumbo del discurso del énfasis a la revaloración de la función magisterial en ANMEB (1992) hacia el énfasis a la transformación de dicha función y a la rendición de cuentas en el ámbito escolar. De esta manera, a través del CSCE se pone de manifiesto la concepción del docente como uno de los factores que intervienen en la baja calidad educativa debido a la existencia de “profesores con perfiles inapropiados para el adecuado desempeño de su función”, a la utilización de “enfoques concentrados en la enseñanza, que pasan por alto las necesidades de aprendizaje del alumno” y a la “débil motivación de la comunidad educativa hacia la innovación” (CSCE, 2002, sección 2 La educación que tenemos, párr. 11).

De esta manera se establecen compromisos por parte de los diferentes sectores sociales para lograr la calidad y equidad de la educación, entre los que destacan respecto a la profesionalización de los docentes, el promover acciones que den alta prioridad a la formación y desarrollo profesional de

los docentes y el impulsar medidas para que el acceso a los cargos de docencia, dirección, supervisión y jefatura de sector sea mediante exámenes de ingreso al servicio y las promociones a estos cargos se lleven a cabo por medio de concursos de oposición (CSCE, 2002).

Aunque en este compromiso no se consideran las condiciones para la inserción e inducción profesional docente, sí se introduce por primera vez el tema del ingreso al servicio docente por medio de concurso. Sin embargo, no se estableció como una medida obligatoria ni se normó al respecto. Algunos estados desarrollaron sus propios procedimientos de evaluación para el ingreso al servicio docente, entre ellos Baja California, Colima, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán (Flores y Mendoza, 2012).

### **La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)**

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se recurre de nuevo a la firma de un acuerdo como instrumento de impulso de reformas educativas y se renueva el protagonismo de la relación SEP- SNTE y la necesidad de declarar públicamente su disposición a la concertación política y el interés compartido por el mejoramiento de la calidad de la educación.

La ACE se firma el 15 de mayo del 2008 por el Presidente de la República y por la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo, argumentado la necesidad “impostergable [de] impulsar una transformación por la calidad del Sistema Educativo Nacional” con el objetivo central de hacer de la educación pública “un factor de justicia y equidad, fundamento de una vida de oportunidades, desarrollo integral y dignidad para todos los mexicanos” (ACE, 2008, p. 5). Asimismo, las partes asumieron la corresponsabilidad para lograr dicha transformación a través de tres ejes de acción: la provisión de los recursos (humanos y materiales) y las oportunidades necesarias para favorecer el aprendizaje, la participación social en la gestión escolar y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La profesionalización docente es un elemento importante que se desprende de estos ejes de acción y que en este acuerdo se contempla a través de la implementación de mecanismos adecuados de formación y evaluación docente. Para ello, se planeó, en primer lugar, la creación de un Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio y la organización nuevos catálogos de cursos orientados principalmente a la formación en las disciplinas académicas.

Además, se estableció que el ingreso a todas las plazas docentes y directivas nuevas y las vacantes definitivas se llevaría a cabo por medio de concurso público de oposición denominado Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes. Para emitir la convocatoria y evaluar

los concursos se conformó un Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF) compuesto por 70 miembros, de los cuales la mitad representaba a delegados sindicales y la mitad a miembros asignados por autoridades locales y federales. Los concursos se basaban en evaluaciones de tipo normativo y no criterial, lo que permitió a cada entidad definir sus niveles de desempeño según la disponibilidad de plazas (OCDE, 2010).

Finalmente, en 2011 se creó el Programa de Estímulos a la Calidad Docente para regular los mecanismos de reconocimiento al mérito del trabajo docente en función exclusiva del logro académico de sus alumnos (a partir de los resultados de la prueba ENLACE) y la Evaluación Universal como instrumento de diagnóstico de las competencias profesionales de los maestros para orientar las necesidades de formación continua.

### **El Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas**

El acuerdo de cooperación firmado por la Secretaría de Educación Pública y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en octubre de 2008 fue un parteaguas en las estrategias gubernamentales para el desarrollo de las políticas educativas. La importancia de este acuerdo radica en las siguientes consideraciones.

Primero, llama la atención que en esta ocasión el gobierno mexicano no solamente participa voluntariamente en una estrategia de cooperación para evaluar la situación educativa mexicana y obtener conocimientos acerca de políticas públicas, sino que además es el propio gobierno quien solicita a la OCDE su intervención para apoyar a la SEP en el proceso de reforma educativa a través de recomendaciones específicas orientadas al logro de objetivos planteados en el Programa Sectorial de Educación y en la ACE (Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, s.f.).

En segundo lugar, es interesante el hecho de que el gobierno mexicano, después de haber celebrado la Alianza con el SNTE y haber establecido a través de esta alianza las estrategias específicas de acción para orientar la política educativa hacia el cumplimiento de los objetivos de su programa sectorial, haya decidido celebrar otro acuerdo, en el que se involucra a un actor externo y que se realiza con el mismo propósito que originó la ACE.

Cabe mencionar que, si bien tanto el Programa Sectorial de Educación como la ACE contemplan diversos ámbitos de transformación para el mejoramiento de la calidad educativa, el acuerdo México-OCDE se concentra en los ámbitos de profesionalización docente y gestión escolar.

De esta manera, una de sus publicaciones de resultados, *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México* (OCDE, 2010), presenta 15 recomendaciones para la formulación de políticas educativas, de los cuales ocho se refieren a las condiciones de selección, ingreso, formación y evaluación de los docentes, mientras que seis<sup>4</sup> se refieren a las condiciones de autonomía y gestión escolar y participación social. Este documento aborda recomendaciones específicas para la producción de políticas de inserción profesional docente que incluyen el concurso de todas las plazas docentes nuevas y vacantes, la inducción a la profesión a través de la tutoría de docentes experimentados y la certificación de los docentes a partir de la ratificación en el cargo por medio de una evaluación al cumplimiento de dos años de servicio.

Asimismo, una segunda publicación, *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México* (OCDE, 2011), emite recomendaciones acerca del desarrollo de una cultura de rendición de cuentas a partir de la implementación de sistemas de evaluación de docentes, escuelas y alumnos.

### **El Pacto por México**

Siguiendo con la estrategia de los últimos gobiernos, Enrique Peña Nieto recurrió a una alianza política para impulsar su agenda de políticas educativas. El Pacto por México se llevó a cabo en 2012 por el presidente Enrique Peña Nieto y los representantes de los tres principales partidos políticos PRI, PAN y PRD. A diferencia de los acuerdos anteriores no nació como un convenio en materia educativa, sino como una herramienta para impulsar un paquete de reformas en varios ámbitos de la administración pública. Sin embargo, la preeminencia del tema educativo se refleja en la determinación de la Reforma Educativa como la primera a impulsar de las iniciativas de reforma que se consideraron con carácter inmediato (Pacto por México, 2012). Asimismo, esta alianza rompió con la tradición al no recurrir a la concertación con los docentes, por el contrario, esta alianza representó la exclusión del SNTE en la definición de la política educativa y un rompimiento en su relación corporativa.

Al igual que durante las últimas dos décadas, la finalidad de la reforma educativa propuesta es la transformación del sistema educativo para elevar la calidad de la educación mexicana. Esta transformación se concibe a partir de la instauración de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, para lo cual un nuevo esquema de profesionalización docente juega un papel esencial. Este nuevo esquema consiste en la creación de un Servicio Profesional Docente que determine las reglas

---

<sup>4</sup> La última recomendación se refiere a la creación de un grupo de trabajo para impulsar la implementación de las recomendaciones.

y mecanismos de desarrollo profesional basado en el mérito, estableciendo un sistema de concursos para ocupar las plazas de docentes, directivos y supervisores nuevas o vacantes y un sistema de progreso económico que sea consecuente con su evaluación y desempeño, así como nuevos esquemas de formación docente.

#### **4.2.1.2 Los actores en el terreno de las políticas de profesionalización docente.**

Desde hace dos décadas el terreno de decisión de las políticas educativas en México se caracterizó por la presencia de dos actores, cuya interacción fue influencia determinante del rumbo de las políticas docentes: el gobierno y el SNTE. Durante los últimos años han emergido otros actores, cuya participación en la discusión de los temas educativos representó una influencia importante en el terreno de decisión de la política de profesionalización docente formulada en 2013.

##### **El sindicato magisterial: actor tradicional**

La influencia del SNTE en la definición e implementación de las políticas públicas ha sido ampliamente documentada (Loyo, 2010; Lloyd, 2011; Arnaut, 2015). No se pretende en este trabajo profundizar en un tema tan amplio y complejo, pero sí es importante abordarlo debido a la importancia protagónica que este sindicato ha tenido como actor dentro de la definición de las políticas de profesionalización docente.

El SNTE, nació como un organismo corporativo y “elemento constitutivo del propio Estado” (Zapata, citado en Lloyd, 2011, p. 5), desarrolló con la SEP un sistema de “co-gestión” no sólo de las condiciones laborales de los docentes, sino también de la operación e, incluso, definición de las políticas y programas educativos (Arnaud, 2015). El SNTE, que siempre tuvo influencia en los aspectos relacionados a la asignación de plazas, promociones, movilidad y demás condiciones del ámbito laboral; gracias a su poder de movilización electoral, amplió su influencia a diversos aspectos de organización del sistema educativo y desarrolló un poder de veto de las políticas educativas de los gobiernos (Lloyd, 2011).

Loyo (2010) y Lloyd (2011) explican que el poder del sindicato se incrementó durante el gobierno de Salinas de Gortari con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Salinas había tenido la intención de retomar el control de los sindicatos, lo que provocó un fuerte conflicto con el entonces Secretario del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios, quien fue removido y reemplazado por Elba Esther Gordillo, cuya “audacia” política no fue anticipada por dicho presidente (Lloyd, 2011). Según estos autores, lograr la descentralización educativa fue un reto que

implicó un difícil y prolongado proceso de negociación, en el que el SNTE terminó ganando. Aunque inicialmente parecía un golpe para el sindicato, a partir de la firma del ANMEB éste logró el reconocimiento oficial como representante legítimo del magisterio; su participación en los comités seccionales de los Estados; la introducción de “candados [...] para proteger la integridad de la organización” (Loyo, 2010, p. 91) a través de convenios firmados con los gobernadores precisando que las negociaciones con los comités seccionales se ajustaran a las orientaciones que fijara el Comité Ejecutivo Nacional del sindicato; su papel como vigilante de la aplicación del programa, “otorgando a los dirigentes nacionales la facultad exclusiva para negociar con el gobierno federal” (Lloyd, 2011, p. 17) e, incluso, el acuerdo para que el gobierno retuviera directamente las cuotas sindicales y las entregara al sindicato para su manejo discrecional.

Sin embargo, este poder adquirido por medio de la relación corporativa con el Estado y la relación política con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no sólo no se acabó con la entrada al poder del PAN, sino que, contrariamente a lo esperado, se incrementó (Lloyd, 2011).

Durante el gobierno de Fox, la capacidad de negociación y el poder de Gordillo fueron tales que conservó su influencia en el ámbito educativo, promovió la modificación de los estatutos del sindicato y la creación de un nuevo puesto diseñado para ella, la presidencia del SNTE, además de formar su propio partido político, el Partido Nueva Alianza (PANAL).

Además, en la administración de Felipe Calderón el poder de la dirigencia del SNTE y la relación con el gobierno se vio privilegiado. Esto se evidenció primero mediante la asignación José Antonio González (yerno de Elba Esther Gordillo) a la Subsecretaría de Educación Básica, después a través del nombramiento de ésta como presidenta del sindicato “por el tiempo que sea necesario” y el rechazo de Calderón de intervenir ante las protestas de los miembros disidentes del magisterio y finalmente a través de la firma de un acuerdo bilateral entre SEP y SNTE en el que se puso de manifiesto la participación del sindicato como coautor de la reforma educativa (Loyo, 2010; Lloyd, 2011).

Asimismo, la influencia del SNTE en la legislación y operación educativas se favoreció de la amplia participación que logró tener en las comisiones de educación de las Cámaras de Diputados y Senadores, en las Secretarías de Educación Estatales y en otros cargos públicos (Santibáñez, 2008).

Como se puede apreciar, es central la influencia del SNTE en el ámbito de las políticas educativas, esta influencia se desprende del encuentro de intereses políticos entre éste y los gobiernos. Además, es sobresaliente en esta relación sindicato-gobierno el poder logrado por la

presidenta del sindicato. Este fenómeno lo describe Denise Maerker (2011) como “la ilusión del atajo” en la que los gobernantes en turno se habían visto tentados ante la idea de promover ciertos objetivos a través de la negociación con una sola persona que contaba con la posibilidad de influir en un sector numeroso de la población: los maestros.

Sin embargo, la comunión de intereses entre el Estado y el sindicato se fue rompiendo y la relación corporativa que fue insumo de votos y un instrumento para introducir e impulsar la agenda de profesionalización docente, se convirtió en el primer obstáculo para la implementación y materialización de dicha agenda, pues el poder adquirido permitió al sindicato negociar los objetivos y términos de las políticas docentes de manera que terminaban en un producto más cercano a la visión del sindicato que de la propia SEP (Santibáñez y Martínez, 2010). Además, ese poder le había permitido bloquear, en la práctica, muchas de las estrategias planeadas para modificar las condiciones de la profesión docente (Flores y Mendoza, 2012), sobre todo las relacionadas con la evaluación docente.

Particularmente en el ámbito del ingreso al servicio docente se observa claramente la intervención del sindicato en las decisiones y operación del sistema educativo.

La falta de control del proceso de ingreso por la autoridad educativa creó diversas prácticas tanto informales como institucionalizadas. Por ejemplo, los acuerdos entre las autoridades locales y las Escuelas Normales para otorgar el derecho a los egresados de estas instituciones a la asignación automática y definitiva de plazas docentes. Además, se permitió la injerencia y el control de este proceso al sindicato lo que generó el desarrollo de ciertas prácticas opacas que, incluso, se convirtieron en tradiciones. Estas prácticas han sido documentadas ampliamente e incluyen la herencia y venta de plazas (Santibáñez, 2008; Lloyd, 2011; Flores y Mendoza, 2012).

El Compromiso Social por la Calidad Educativa (CSCE), realizado en 2002 durante el mandato del presidente Fox, llamó la atención sobre las prácticas provocadas por la intervención del SNTE y sobre la importancia de introducir mecanismos para el ingreso a las plazas por medio del mérito. Sin embargo, como se menciona en Flores y Mendoza (2012), este acuerdo fue más simbólico que real, por lo tanto no se cumplió, aunque hubo algunos estados que establecieron acuerdos con las correspondientes secciones del SNTE y desarrollaron procedimientos de evaluación para la asignación de plazas, no fue un proceso generalizado ni reglamentado.

Con la firma de la ACE gobierno y SNTE se comprometieron a que todas las plazas nuevas y vacantes serían concursadas. Sin embargo, Flores y Mendoza (2012) documentaron las dificultades

de implementación de esta política, el incumplimiento de su aplicación y la continuidad de la intervención del SNTE en el proceso de ingreso al servicio docente.

La negociación para establecer las bases de los concursos se complicó y se manifestaron conflictos entre SEP y SNTE, como resultado se observó que sólo se concursó el 17% de las plazas liberadas durante ese ciclo escolar (2008-2009). Durante los siguientes ciclos, las condiciones para la implementación mejoraron lo que se reflejó en el incremento de plazas concursadas (Flores y Mendoza, 2012).

Sin embargo, la influencia del SNTE en las decisiones de contratación siguió manifiesta. Primero, aunque se estableció un Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista como responsable de los procesos de evaluación, no se cumplió con el carácter independiente de este órgano, pues el 50% de sus miembros eran representantes del SNTE. Además, la influencia del sindicato en el ámbito de la autoridad local se exhibió en el establecimiento de los requisitos de las convocatorias, en los cuales los estados tuvieron libertad de decisión. De esta manera, las convocatorias de varios estados incluyeron estrategias proteccionistas al definir los requisitos para el ingreso al servicio, entre ellos ser nativo de la entidad, ser egresado de las Escuelas Normales del estado en cuestión, tener un límite de edad o haber acreditado ciertos cursos de capacitación. Finalmente, se documentaron testimonios de que las prácticas de herencia y venta de plazas no fueron erradicadas, sino que continuaron como un proceso alterno para el ingreso al servicio docente (Flores y Mendoza, 2012).

### **Actores emergentes: academia, sociedad civil y medios.**

Por mucho tiempo los actores involucrados en la problemática y las políticas del ámbito educativo nacional se concentraron en dos instancias: el gobierno y el sindicato magisterial (tanto la corriente hegemónica, como la disidente). Sin embargo, durante la última década se ha fortalecido la inclusión de nuevas voces en la discusión de los temas educativos. Como subraya Loyo (2010) el federalismo educativo, la pluralidad política y el aumento de nuevos medios y facilidad para el acceso a la información han permitido que se amplíe y diversifique la población que interviene en esta discusión.

Uno de estos actores que ha estado presente por mayor tiempo en la discusión educativa es la del sector académico, si bien no directamente en la negociación y definición de las políticas públicas,

sí ha aportado conocimientos y análisis al tema, ya sea de manera individual o mediante asociaciones, a través de publicaciones, foros o participaciones en los medios de comunicación.

Dentro de las asociaciones de investigadores y académicos con mayor participación en el tema destacan el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), fundado en 1993 y el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), fundada en 1998.

Sin embargo, en 2005, durante el gobierno foxista, la participación del sector académico se solicita de manera oficial para aportar opiniones sobre los planes sectoriales de educación y para emitir alternativas y estrategias para la política educativa, a través de la creación del Consejo de Especialistas en Educación (CEE).

El Consejo manifestó la necesidad de mejorar la equidad y la calidad de la educación y el desarrollo de una educación para la productividad, así como el planteamiento de los temas de la profesionalización docente y la gobernabilidad del sistema educativo como pautas para la solución de dichos problemas. Además, planteó la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas y exhortó a la introducción de un nuevo paradigma de formación profesional y de estímulo a la colegialidad (Badillo, 2007).

Otros actores cuya voz se ha sumado más recientemente, pero con gran fuerza e impacto a la discusión de las políticas educativas es la de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En la última década ha surgido un gran número de asociaciones y redes de ciudadanos y empresarios que comparten su preocupación por la calidad de la educación mexicana y por los perjuicios de la relación corporativista entre el sindicato magisterial y la autoridad educativa, así como la opinión de que la calidad del trabajo de los docentes y la participación social en las escuelas son un elementos centrales en los resultados educativos. Entre los argumentos más recurrentes acerca de la necesidad de transformar el sistema educativo y establecer un nuevo sistema de profesionalización docente son los bajos resultados en evaluaciones nacionales e internacionales, los altos índices de rezago y deserción académicos, la presencia de prácticas corruptas en el ingreso y promoción de los docentes, la falta de aprovechamiento adecuado del tiempo escolar y la necesidad de transformar las prácticas de enseñanza.<sup>5</sup>

La primera de las grandes redes de organizaciones ciudadanas nació en el gobierno de Vicente Fox con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación. No sólo se trató de

---

<sup>5</sup> De acuerdo con las presentaciones, materiales o comunicados de las páginas web institucionales de diversas organizaciones civiles como <http://www.mexicanosprimero.org/>; <http://www.10porlaeducacion.org/>; <https://ccaemexico.wordpress.com/>; <http://www.cemefi.org/>

un acuerdo para impulsar temas de política educativa en la agenda del gobierno en turno, sino que se trató de una iniciativa ciudadana cuya organización y trabajo sigue vigente y que a través de diferentes acciones promueven y dan seguimiento a las políticas dirigidas a la mejora de la calidad educativa. Se trata de una red que reúne a más de 30 asociaciones que incluye asociaciones de padres de familia; organizaciones de la sociedad civil como Suma por la Educación; medios de comunicación como Fundación Azteca y Fundación Televisa; asociaciones empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y el Consejo Coordinador Empresarial; organismos internacionales como la OEI y la OCDE; Instituciones de Educación Superior y grupos de investigadores. Esta red de asociaciones civiles es presidida por Esteban Moctezuma Barragán, ex servidor público y actual Presidente Ejecutivo de Fundación Azteca (Compromiso Social por la Calidad de la Educación, s.f.).

Esta organización social fue la primera en impulsar una agenda de evaluación y desarrollo profesional docente como estrategias centrales para la mejora de la calidad educativa. A partir de entonces, se fundaron diversas asociaciones y redes de organizaciones civiles en la misma línea, entre las que destacan Mexicanos Primero, Suma por la Educación, Red Educativa Ciudadana, Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CCA), Red por la Educación, Coalición Ciudadana por la Educación (CCE), 10 por la Educación y muchas otras.

Es importante señalar la manera en que la presencia de estas organizaciones fue haciéndose cada vez más visible y el tono de sus voces cada vez más fuerte. De esta manera, sus estrategias de acción fueron en principio orientadas a introducir la discusión de gobernantes y opinión pública acerca de diversos temas de interés educativo mediante la promoción de análisis, críticas y propuestas de cambio a través de informes, publicaciones, foros, presencia en medios de comunicación. Además de su participación como observadores de diferentes procesos educativos, particularmente evaluativos. Posteriormente, sus estrategias evolucionaron a acciones de mayor impacto como campañas mediáticas más agresivas y de mayor alcance a través de las redes sociales e incluso del cine, el llamado a la población a movilizaciones y protestas en lugares públicos<sup>6</sup>, la exigencia de reformas específicas, la convocatoria a candidatos y autoridades al debate público y a la firma de compromisos acerca de los temas de la agenda de estas organizaciones y hasta la implementación de recursos legales en contra de las autoridades, por ejemplo, la demanda de amparo para asegurar el uso

---

<sup>6</sup> Tal fue el caso de la campaña “¿Tú le crees a Elba Esther? Yo tampoco. Que devuelva lo que no es suyo” lanzada por la Coalición Ciudadana por la Educación, el 15 de mayo de 2011, documentada en video y recuperada el 18 de marzo de 2016 de <http://mexicoparalosmexicanos.blogspot.mx/2011/05/muevete-por-la-educacion.html>

transparente y eficiente de los recursos invertidos en educación y el alto al pago de comisionados sindicales que no laboran en las escuelas (Mexicanos Primero, 2013).

Dentro de estas OSC destaca Mexicanos Primero, fundada en 2007 por Emilio Azcárraga Jean, dueño del grupo Televisa, Claudio X. González Guajardo, presidente de la Fundación Televisa y otros empresarios. Esta organización destaca no sólo por su mayor presencia en los medios, sino por el número e impacto de sus acciones llevadas a cabo para incidir en las políticas públicas del mejoramiento a la calidad educativa, impulso de la participación ciudadana en la educación y las escuelas, recuperación del Estado de la rectoría de la educación y evaluación docente, como lo muestran las acciones que a continuación se describen.

La voz de las OSC logró una mayor atención de la ciudadanía en los temas de educación y magisterio y logró posicionarlos como temas prioritarios en la opinión pública, reflejándose en una alta presencia de ellos en los medios. Es sobresaliente la presencia de los temas promovidos por Mexicanos Primero en los medios de comunicación, de acuerdo con datos proporcionados por sus propios informes anuales de actividades, sus acciones y propuestas generaron numerosas reacciones en periódicos, revistas, radio, televisión, portales o blogs. Para el año 2011 se registraron 471 menciones, para 2012 se contabilizaron 1,162 y para 2013, fueron 706 (Mexicanos Primero 2011; 2012a; 2013).

Otra de las estrategias de Mexicanos Primero fue la producción de un documental que fue llevado al cine y titulado “¡De Panzazo!” que muestra las carencias de las escuelas mexicanas y enfatiza las deficiencias y malas prácticas de muchos docentes y la corrupción dentro del sindicato magisterial. El documental fue codirigido y narrado por Carlos Loret de Mola, periodista y conductor de la empresa Televisa.

El impacto de este documental en la opinión pública se puede asumir en su éxito en taquilla al romper récord generando ingresos de más de 11 millones de pesos en su fin de semana de estreno, superando incluso en ventas por estreno a algunas películas de Hollywood nominadas al Óscar (Gutiérrez, 2012). pero sobre todo ese impacto se refleja en la recuperación de 190,000 boletas firmadas por los espectadores con el propósito de sumarse a la exigencia de mejorar la calidad educativa y docente (Mexicanos Primero, 2012a).

Pero las actividades de esta organización civil van más allá de impulsar el debate público, sino que se concentran sobre todo en la investigación y difusión de las deficiencias del sistema educativo

y la exigencia a las autoridades del cumplimiento de acciones puntuales a través de comunicados o reuniones con las mismas.

Uno de los aspectos más fuerte y repetidamente exigido, no sólo por Mexicanos Primero, sino por las diversas OSC, es el del rompimiento del acuerdo corporativo entre SNTE y SEP, que dio pie a la generación de diversas situaciones de corrupción que, en su opinión, son una razón importante de las deficiencias en la calidad educativa. Así que a partir de esa exigencia se desprenden diversas propuestas relacionadas con la generación de mecanismos de transparencia y participación social en el sistema educativo y el desarrollo de un nuevo sistema profesional del magisterio basado en el mérito y el buen desempeño.

#### **4.2.2 La arena política en la definición de la reforma educativa y la profesionalización docente**

En esta sección se describe el contexto político mexicano en el que se desarrolló la discusión del tema de la profesionalización docente y los factores que se reconocieron como influyentes en la gestación de la reforma educativa de 2013. Para ello, se identificaron los actores que tuvieron mayor presencia en esta discusión, los postulados impulsados por estos actores en torno al tema y la comparación de éstos postulados con la agenda gubernamental del Presidente Peña Nieto.

##### **4.2.2.1 La influencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).**

Las estrategias de difusión, discusión, exigencia y presión de las organizaciones civiles se intensificaron durante los años 2011 y 2012, años de campaña y de elección presidencial. Durante 2012 se multiplicaron los diagnósticos negativos de la educación en México, particularmente basados en los bajos resultados de México en la prueba PISA, así como las discusiones en distintos foros y medios, las peticiones y las propuestas en relación al mejoramiento de la calidad educativa. Como ejemplo, se pueden mencionar los siguientes documentos. *¿Qué pasa con la calidad en México?* y *Para frenar la catástrofe educativa, una auténtica carrera profesional* publicados por la CCE; *10 exigencias ciudadanas por la educación*, publicado por el CCAE; así como *Crónica de un desastre en cuatro datos. ¡El mundo no nos va a esperar!* y la película *¡De panzazo!* producidos por Mexicanos Primero.

Sin embargo, dentro de las acciones más relevantes fue el desarrollo de una nueva red de OSC denominada *10 por la Educación* que reunió a cerca de 200 organizaciones y promovió un debate

público entre los cuatro candidatos a la presidencia en el que se les solicitó responder a 10 preguntas específicas relacionadas con las medidas necesarias para la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado y la anulación de la injerencia del sindicato magisterial en el sistema educativo y en la carrera de los docentes, la transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo, la participación social en las escuelas y la evaluación e incentivos docentes. Según los promotores de este debate, estas preguntas estuvieron orientadas a definir el grado de compromiso de cada uno de los candidatos con la calidad educativa. Además de que este evento fue ampliamente difundido en diferentes medios de comunicación, las organizaciones convocantes a este foro realizaron un análisis comparativo de las respuestas y compromisos de cada candidato, documento que entregaron a otras diversas organizaciones para promover su difusión en distintos medios de comunicación “con la finalidad de contribuir al ejercicio de un voto informado y razonado” (10 por la Educación, 2012).

Otra de las acciones relevantes llevadas a cabo en 2012 fue la presentación de diferentes propuestas específicas de reformas constitucionales y políticas educativas que reflejan una importante incidencia en la posterior reforma educativa, por ejemplo, la propuesta de reforma constitucional presentada por la CCE y las propuestas de política docente publicadas por Mexicanos Primero en el documentos *Ahora es cuando. Metas 2012-2024*. Las propuestas de estas organizaciones se concentraron básicamente en la creación de un nuevo sistema profesional de carrera docente basado en la evaluación docente como instrumento para el ingreso, promoción, incentivos y sanciones de los docentes y como instrumento para orientar la formación de los mismos, así como la autonomía de un órgano evaluador.

Para ilustrar la incidencia de las voces de las OSC en el impulso de la actual política de profesionalización docente, en la *tabla 6* se presentan como ejemplo extractos de la propuesta de la Coalición Ciudadana por la Educación presentada el 9 de diciembre de 2012 y que constituye una iniciativa de reforma constitucional al artículo tercero con el propósito de establecer como garantía la calidad de la educación y el logro académico (A los 4 Vientos, 2012). Su comparación permite observar las similitudes con el texto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 2013, en sus adiciones II, d); III y IX.

Tabla 6.  
*Influencia de la propuesta de reforma de la CCE en la reforma Constitucional*

<b>Propuestas de adiciones al artículo tercero por CCE</b> 9 de diciembre de 2012	<b>Reforma Constitucional al Artículo Tercero</b> 26 de febrero de 2013
<b>II. d)</b> Sera de calidad con base en la mejora constante del logro académico.	<b>II. d)</b> Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;
<b>III.</b> Establecimiento del Sistema Profesional del Magisterio que establezca los criterios de ingreso, permanencia, promoción, evaluación, estímulos y retiro de la carrera magisterial.	<b>III.</b> Establecimiento del Servicio Profesional Docente, quien fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio.
<b>VII.</b> Creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación esté a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para recopilar, generar, sistematizar, administrar, analizar, interpretar y difundir información y conocimientos que contribuyan a evaluar los diferentes componentes del Sistema Educativo Nacional.	<b>IX.</b> Se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa cuya coordinación estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional.

#### **4.2.2.2 La influencia de la OCDE.**

En el apartado 4.1 se describió el contexto de influencia de los organismos internacionales, sus posicionamientos y el marco discursivo dentro del cual se gestaron las condiciones para la discusión sobre políticas educativas de la profesionalización docente. En este apartado se analizan las condiciones particulares de influencia en México para la adopción de esos posicionamientos.

El Banco Mundial es uno de los organismos de mayor incidencia en la definición de políticas públicas debido a su calidad de financiador de las mismas. Aunque este organismo en las últimas décadas ha invertido en educación mayormente en programas compensatorios para facilitar el acceso a poblaciones desfavorecidas y en programas relacionados con la autonomía de gestión escolar; también desde hace una década ha centrado su atención y ha publicado recomendaciones específicas para México que involucran el mejoramiento de la calidad educativa basadas en los mecanismos de participación social, transparencia y rendición de cuentas en las escuelas, incluyendo la evaluación docente (BM, 2005).

No obstante, el organismo de mayor interés en este análisis es la OCDE por ser el que ha emitido recomendaciones enfocadas a la política educativa mexicana en el ámbito de la profesionalización docente (OCDE, 2010); mismas que reflejan un alto grado de relación con las estrategias desarrolladas a este respecto a partir de la reforma educativa de 2013. Se reconoce que las recomendaciones de los OI se encuentran y enfrentan con las condiciones de apertura de los diferentes Estados para favorecer o no su adopción; no obstante, en este caso, resulta interesante discutir la amplia apertura del Estado mexicano a las recomendaciones de la OCDE, debido a que fue quien las promovió a través de la solicitud de un acuerdo de cooperación en 2008.

El factor clave que explica la apertura hacia las recomendaciones de la OCDE es que fue el propio gobierno mexicano quien solicitó la firma del *Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas* y promovió la emisión de recomendaciones para la reforma educativa (Scott et al., 2015).

Una de las condiciones particulares en las que se desarrolló este acuerdo de cooperación es la presencia de un mexicano como Secretario General de este organismo, Ángel Gurría (desde 2006 a la fecha). Gurría tiene una importante trayectoria como miembro y asesor de diversos OI y su trabajo se distingue por el impulso de una agenda de apertura y cooperación global, de hecho fue él uno de los que promovió el acceso de México a la OCDE y quien firmó en 1994 el acuerdo de ingreso, entonces como Secretario de Relaciones Exteriores (DOF, 1994).

Otra de estas condiciones particulares se refiere a la relación *sui generis* entre México y este organismo reflejada desde el acceso de México a la organización en 1994, ya que fue el primer país en desarrollo aceptado en un grupo de países desarrollados en una época en la que era incluso conocido como “el club de los países ricos”. También destaca que en su posición de país en desarrollo fuera en 2007 el onceavo contribuyente al presupuesto de OCDE.<sup>7</sup>

Esta relación se refleja además en la naturaleza inédita del acuerdo de cooperación firmado en 2008 para la emisión de recomendaciones para la reforma educativa mexicana. Así como lo señalaron tanto Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, como Barbara Ischinger, Directora de Educación de la OCDE, en sus discursos de presentación de resultados realizados el 19 de octubre

---

7 Decreto de nombramiento de Agustín García-López como representante de México en la OCDE. Recuperado de: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun\\_2317890\\_20070306\\_1181763767.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun_2317890_20070306_1181763767.pdf)

de 2010<sup>8</sup>. En dichos discursos, los funcionarios de la OCDE calificaron al *Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas* como una gran innovación, “una punta de lanza”, un nuevo esquema de cooperación entre la OCDE y un país miembro, uno que puede servir como modelo en sus relaciones con los demás países. También se refirieron a México como líder por su iniciativa y disposición para recibir información y consultoría respecto a las políticas que pueden ser desarrolladas, contextualizadas a las necesidades de México y llevadas a buen término.

En los discursos mencionados se señaló que este proyecto requirió una inversión de tiempo y recursos superiores a los que usualmente destina debido a que involucró un mayor número de actores a nivel nacional y local y de involucramiento por oficiales de la OCDE (por primera vez, la OCDE envió a dos de sus oficiales a residir de forma permanente en México). Además, generó más productos: informes, reportes, documentos diversos, reuniones, talleres, visitas y el Seminario OCDE-Harvard para líderes en Reforma Educativa.

Otra condición particular que influyó en la apertura del Estado mexicano a las recomendaciones de la OCDE fue la tensión y el agotamiento de la relación sindicato-gobierno y la exigencia de la opinión pública de transformaciones en el sistema educativo (exigencia manifestada principalmente a través de las voces de las organizaciones de la sociedad civil). Esta situación concilió las necesidades de la sociedad civil con las propuestas de este organismo.

A propósito de la confluencia entre las demandas de las OSC mexicanas y las recomendaciones de los OI, otra condición que puede ser interpretada como un elemento que potencializa estas coincidencias fue la presencia de investigadores reconocidos en el ámbito educativo en varias de las organizaciones mencionadas, quienes en su calidad de expertos en el tema asesoraban y emitían recomendaciones a través de diferentes frentes; tales son los casos, por ejemplo, de Sylvia Schmelkes y Lucrecia Santibáñez quienes participaron simultáneamente en el Consejo Asesor en Gestión Escolar y Política Docente en México de la OCDE (OCDE, 2010) y en el Consejo Académico de Mexicanos Primero (Mexicanos Primero, 2009; 2010; 2011). Schmelkes, quien presidió el grupo de analistas de la OCDE durante el estudio promovido por el gobierno mexicano en

---

8 Discursos publicados por la OCDE en su sitio web y recuperados de:  
<http://www.oecd.org/fr/mexique/elacuerdodecooperacionmexico->  
<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/implementaciondepoliticaeducativamexico.htm>

2008, fue posteriormente nombrada Consejera Presidenta del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación en 2013.

A través del Acuerdo de Cooperación con México, la OCDE publicó en 2010 el documento *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, el cual incluye cuatro recomendaciones específicas para el desarrollo de políticas de inserción profesional.

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

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

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

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

La influencia de la OCDE en el ámbito de decisiones del Estado mexicano fue más allá de fijar las condiciones para la discusión de los temas de reforma educativa y emitir recomendaciones. Se puede decir que guio las acciones no sólo del gobierno, sino también de diversos actores políticos y sociales del ámbito nacional. La OCDE recomendó la creación de un grupo de trabajo para analizar las recomendaciones de la OCDE y responsabilizarse de aportar elementos para las condiciones de viabilidad, mismo que México conformó en 2010 para analizar las recomendaciones, presentarlas a las autoridades estatales y dar seguimiento a su cumplimiento (OCDE, 2012).

Asimismo, “la OCDE también alentó la creación de una ‘coalición guía’ más amplia, con los principales líderes de la política, los negocios, la academia y la sociedad civil, que estuvieran dispuestos a asumir la responsabilidad de defender estas reformas en los debates públicos, promover un financiamiento adecuado y equitativo, y pedir rendición de cuentas a los actores responsables de los resultados” (OCDE, 2012, p. 50).

#### **4.2.2.3 La agenda del gobierno del sexenio 2012-2018.**

Al llegar a la presidencia, Enrique Peña Nieto recurrió a un pacto político para impulsar, entre otras reformas, la educativa. Si bien Peña acogió la estrategia de los últimos cinco sexenios de impulsar un pacto político para introducir los temas de educación a la agenda de las políticas nacionales, este pacto tuvo un giro importante en relación con los anteriores pues, por primera vez en las últimas dos décadas, no se involucró al SNTE en la firma de éste, sino que se trató de una alianza partidista. El Pacto por México se realizó justo después de la toma de posesión del Presidente de la República Enrique Peña Nieto y fue firmado por éste y los representantes de los tres partidos políticos mayoritarios: PRI, PAN y PRD el 2 de diciembre de 2012. El Pacto representó un mecanismo de negociación entre las principales fuerzas políticas para buscar coincidencias y reducir barreras para impulsar la aprobación de reformas legales y administrativas (Pacto por México, 2012).

Además, de la exclusión del sindicato en el pacto, inmediatamente después de su firma, se ordenó la aprehensión de la líder sindical por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita; recursos desviados de las cuotas sindicales (Castillo, 2013). Con estos hechos, se restringió la capacidad de interlocución y la presencia del sindicato en las decisiones de política educativa.

Esta acción implicó no sólo el rompimiento del esquema tradicional de acuerdos en materia educativa, sino también el rompimiento de la relación misma entre gobierno y SNTE. Los signatarios adjudican la inequidad y el retraso del desarrollo nacional a la influencia de los poderes fácticos y a las prácticas clientelares implantadas en México que obstaculizan el cumplimiento de las funciones del Estado (Pacto por México, 2012). Con esto se hace referencia a la influencia del SNTE en las decisiones, organización y operación de las actividades educativas, puesto que establece como uno de sus objetivos principales la recuperación de la rectoría del sistema educativo nacional por parte del Estado mexicano.

Mediante este Pacto se establece la mejora de la calidad educativa como un reto prioritario para favorecer la democratización y el desarrollo nacional.

En este sentido, aunque no se define específicamente la concepción de educación de calidad, en este pacto se anotan tres rasgos que se espera sean reflejo del mejoramiento de la calidad educativa:

- Lograr el acceso equitativo de todos los mexicanos a la educación.
- Preparar mejor a los mexicanos mejor como ciudadanos y como personas productivas.
- Obtener mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA.

Una de las estrategias de acción propuestas mediante este pacto para el mejoramiento de la calidad educativa es la creación de un Servicio Profesional Docente. Aunque este documento no desarrolla estrategias de acción particulares a la inserción profesional, sí dispone el establecimiento de reglas y un sistema de concursos para ocupar las plazas de docentes, directivos y supervisores nuevas o vacantes, así como de los mecanismos que garanticen que “el progreso económico de los maestros sea consecuente con su evaluación y desempeño” (Pacto por México, p.5).

A partir de la firma de este pacto, la reforma educativa se concretó muy rápidamente. El 10 de diciembre de 2012, el Presidente Enrique Peña envió a la Cámara de Diputados su iniciativa de reforma educativa. Sólo tres días después del envío de la iniciativa presidencial, la Cámara de Diputados votó la iniciativa de reforma educativa y ésta se aprobó en lo general y en lo particular con cinco modificaciones. Una semana después, la Cámara de Senadores aprobó en lo general y en lo particular la iniciativa de reforma. Finalmente, el 26 de febrero de 2013, la Reforma Educativa se publicó en el Diario Oficial<sup>9</sup>. Posteriormente, el 11 de septiembre de ese mismo año, se reformó la Ley General de Educación y se publicaron las leyes secundarias para instrumentar lo dispuesto en la Constitución, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

Es importante ubicar las nuevas políticas de profesionalización docente dentro de una agenda más amplia del gobierno. La reforma educativa se propuso dentro de un paquete de reformas estructurales que argumentaron estar orientadas a promover el desarrollo económico y social del país y su competitividad dentro del mercado global, así como la eficiencia de la función pública.

Respecto a la administración pública, se argumenta que este conjunto de reformas parten de una visión de un gobierno moderno, que se caracterice por la transparencia y la participación ciudadana. Para lograr ese modo de gobierno se necesita instaurar un sistema de rendición de cuentas y evaluación de los servicios públicos (DOF, 2013d).

En relación con el desarrollo de políticas públicas, se propone la necesidad de establecer un nuevo terreno de acuerdos políticos que promuevan consensos acerca de los cambios profundos y de largo alcance que el país necesita a través de la materialización de diversas reformas estructurales. Para lograrlo, se argumenta es necesario “desarrollar políticas públicas con base en evidencia

---

<sup>9</sup> Cronología de la reforma publicada por el Programa de Acompañamiento Ciudadano y recuperada el 22 de abril de 2016 de: [http://pac.ife.org.mx/debate\\_democratico/descargas/Reforma-Educativa-2012-2013.pdf](http://pac.ife.org.mx/debate_democratico/descargas/Reforma-Educativa-2012-2013.pdf)

estadística, cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional” (DOF, 2013d, p. 55).

Dentro de la agenda, la educación se considera como un elemento clave para el desarrollo económico y social del país, puesto que una educación de calidad permite robustecer el capital humano y la formación de ciudadanos comprometidos con una sociedad más justa (DOF, 2013d). Para lograr ese propósito se propone la generación de políticas que transformen la profesionalización docente, pues el trabajo de los profesores es central en la calidad educativa. Por lo tanto se propone la necesidad de transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente que estimule el desempeño académico de los maestros y promueva que las condiciones de mejora profesional se basen en el mérito y que además atienda las necesidades de mejorar y fortalecer los procesos de formación y actualización docente (DOF, 2013d).

#### **4.2.3 Convergencia de influencias en la definición de la política.**

Es posible observar que los postulados y las exigencias de los diferentes actores en el terreno político confluyen con la premisa de transformar las condiciones de la profesión docente a través del establecimiento de un nuevo sistema de profesionalización basado en la rendición de cuentas como el eje central para las políticas de mejoramiento de la calidad educativa y además esta premisa converge con la agenda gubernamental para la eficiencia del servicio público.

Tanto en el contexto global como en el nacional, la discusión acerca de las políticas educativas se inserta dentro del marco discursivo de la necesidad imperativa de mejorar la calidad en la educación reflejada en pobres niveles de aprendizaje que y en los bajos resultados de los estudiantes en las evaluaciones nacionales e internacionales, particularmente en PISA. Dentro de ese mismo marco discursivo a nivel global y nacional se propone la mejora de la calidad a través de la atención a la equidad en la oferta de servicios educativos, el desarrollo de currículos adecuados a las características de las necesidades sociales y laborales, el mejoramiento de la organización escolar y la mejora de la formación y el desempeño de los docentes. Una importante coincidencia de los diversos actores de las políticas es la consideración del trabajo de los docentes como “la influencia más determinante” (UNESCO, 2004, p. 21) para lograr dicha calidad. Por ello, estos conciben las condiciones de profesionalización docente como factor central de las políticas educativas. Una de esas condiciones es la incorporación de nuevas disposiciones para el ingreso y la inserción docente.

Particularmente, en el ámbito de la inserción profesional docente, las propuestas de los actores influyentes en la discusión de las políticas públicas no sólo empataron entre ellas, sino que además reflejaron una estrecha cercanía con las decisiones del Estado y se pueden sintetizar en la concepción de un esquema de inserción profesional docente que involucra cuatro procesos: el ingreso a toda plaza del servicio docente a través de concurso de oposición, un sistema de inducción a la profesión para apoyar a los nuevos docentes durante dos años, la instauración de un periodo de prueba de dos años para que los nuevos docentes sean ratificados en su plaza y la evaluación para la permanencia de estos docentes al final de dicho periodo (DOF, 2013a).

La convergencia de ideas entre varios de los actores y las disposiciones de la reforma educativa es evidente. Para visualizar esta convergencia, se analizaron las recomendaciones de la OCDE y de Mexicanos Primero como actores representativos cuya presencia se ha destacado a través de diversas publicaciones en torno a recomendaciones e imperativos de políticas específicas de profesionalización docente. El Anexo 1, describe de manera detallada la gran semejanza entre las recomendaciones a propósito de la inserción profesional docente realizadas por la OCDE (2010) y por Mexicanos Primero (2011; 2012b) y su coincidencia con los conceptos, acciones y disposiciones legales incorporados en la LGSPD y demás textos normativos publicados a partir de la reforma educativa mexicana de 2013.

De manera general, las ideas acerca de los cuatro procesos relacionados con la inserción profesional en los que convergen la OCDE (2010), Mexicanos Primero (2012b) y la LGSPD y demás lineamientos expedidos para operar dicha ley se sintetizan en la *tabla 7* y se explican brevemente a continuación.

- 1. El ingreso.** Se establece que todo ingreso al servicio docente deberá realizarse por medio de un concurso de oposición de tipo criterial basado en estándares o un marco de la buena enseñanza que certifique la aptitud de los candidatos y que permita elegir a los mejores. Asimismo, se propone ampliar el universo de candidatos al servicio docente, permitiendo acceder al concurso a profesionales de otras disciplinas.
- 2. La inducción.** Se establece un mecanismo formal de inducción a la profesión docente a través del acompañamiento de un tutor quien apoye a los nuevos docentes durante los dos primeros años de servicio.

3. **El periodo de prueba.** Se instituye un periodo condicional de dos años, al final del cual se llevará a cabo una evaluación para determinar si el nuevo docente cumple con las condiciones para tener una plaza docente.
4. **La evaluación del desempeño docente.** Se establece un sistema de evaluación primero formativa y después sumativa y de impacto al final del periodo de prueba, mediante la cual los nuevos docentes deberán probar que poseen los atributos necesarios para desempeñarse en la función para ser ratificados en su plaza, o de lo contrario, para que se dé por terminado su nombramiento. Esta evaluación deberá incluir elementos y criterios que den muestra del cumplimiento de las condiciones básicas del trabajo del docente, a decir, de la asistencia, puntualidad y uso del tiempo de clase, de la planificación y el desarrollo de actividades didácticas.
- Asimismo, la evaluación deberá estar a cargo de un organismo autónomo dedicado a esa función.

Tabla 7.  
*Convergencia de influencias en la política mexicana de inserción profesional docente.*

<b>Recomendaciones OCDE (2010) y metas</b>	<b>Leyes y lineamientos</b>
<b>Mexicanos Primero (2012b)</b>	<b>Reforma educativa mexicana 2013</b>
Reclutar profesionales de otras disciplinas	Art. 24 LGSPD Art. 9 y 29 Lineamientos para el ingreso 2015
Acreditación de candidatos por concurso basado en estándares profesionales	Art. 21 LGSPD Art. 21, d), Art. 55, 57 LGSPD Art. 8 Lineamientos para el ingreso 2015
Asignación de plazas docentes con base en estricto orden de prelación	Art. 23 LGSPD Art. 37 Lineamientos para el ingreso 2015
Inducción de dos años por medio del acompañamiento de un tutor	Art. 22, LGSPD Lineamientos para la selección de tutores
Establecer un periodo de prueba mínimo de dos años	Art. 22 LGSPD
Establecer un sistema de evaluación durante el periodo de prueba, sólo quienes cumplan con éxito los estándares serán elegibles a una plaza permanente	Art. 22 LGSPD
Evaluar al docente con base en una amplia selección de instrumentos que den evidencia de su desempeño y de la utilización de su tiempo.	<i>Etapas e instrumentos de evaluación del desempeño</i> Art. Sexto, b Acuerdo 717

### **4.3 Discusión de los resultados del contexto de influencias**

El análisis de las políticas educativas debe dar cuenta de las transformaciones que están ocurriendo en el ámbito espacial y temporal de su producción y desarrollo, por lo tanto, es necesario ampliar la mirada hacia los nuevos espacios en donde se desarrollan los procesos de discusión y gestación de las mismas, puesto que “las políticas educativas ‘se están haciendo’ en nuevos sitios, en diferentes escalas, por nuevos actores y organizaciones” (Ball, 2012, p. 4).

Para ello, el estudio de las políticas debe superar la perspectiva del Estado-nación y el paradigma de la racionalidad de la decisión gubernamental que, según Ball (2012), siguen predominando en la investigación en torno al análisis de política educativa, para lo cual es necesario recurrir a nuevas perspectivas sociológicas del análisis de las políticas que den cuenta de esta nueva realidad.

Ésta fue la perspectiva que orientó el diseño de este estudio, mismo que se realizó bajo los supuestos de que el contexto de influencias y de decisión de las políticas educativas en México se había pluralizado en los últimos años, particularmente a partir del año 2000 con el fin del régimen gubernamental unipartidista que había prevalecido por más de 70 años; que la integración de nuevos actores a este contexto de influencias no se restringía a la esfera política del país, sino incorporaba otros actores del ámbito nacional y supranacional; y que las condiciones políticas e históricas en las que se gestó la reforma educativa de 2013 permitieron la convergencia en los posicionamientos de varios de estos actores, cuya influencia fue más evidente en esta reforma.

Los resultados de este capítulo dan evidencia del Estado policéntrico al que se refiere Ball y de las nuevas condiciones de gobernanza en las que se desarrolló la reforma educativa, en la que fue importante la negociación entre actores y partidos políticos, pero también fueron primordiales las voces de otros actores como los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los medios. Además, estos resultados exhiben la presencia de discursos subsidiarios acerca de la educación y las condiciones de la profesión magisterial que impulsaron la concreción de las políticas de profesionalización docente introducidas en 2013.

La discusión gira en torno a la conformación del Estado policéntrico mexicano en el ámbito de la gestación de las políticas educativas y a los actores y marcos discursivos que influyeron en dichas políticas.

Es necesario iniciar ubicando al Estado mexicano dentro del amplio contexto internacional de discusión de las políticas educativas. Como refiere Ball (2008), no significa que el Estado mexicano

sea impotente frente a las imposiciones globales, pero sí se encuentra en condiciones en las que es imposible sustraerse de un contexto de influencias que sobrepasan sus fronteras. Estas influencias no se reducen a la adopción de políticas de otros países, sino que se ejercen a través de lo que Lingard (2014) denomina la constitución de un campo global de políticas educativas en el que juegan un rol importante los compromisos que se adquieren mediante los nuevos patrones de relaciones internacionales y los intercambios de valores que trae consigo la comunicación global. Estas influencias se analizaron a partir de los tres procesos que Ball (1998) considera han impulsado la constitución de este campo global:

- el establecimiento de “problemas genéricos;
- el planteamiento de “soluciones mágicas” y
- el desarrollo de mecanismos de “difusión” de esos problemas y soluciones.

El primer proceso se refiere al establecimiento de “problemas genéricos” acerca de la educación. En el ámbito educativo global, la necesidad de mejorar la calidad de la educación se ha convertido en el problema central de los sistemas educativos. Invariablemente, la noción de “calidad” es el eje del discurso de los organismos internacionales, de los programas y acuerdos mundiales y regionales para la mejora educativa y de la reforma educativa mexicana de 2013, tal como lo demuestran los documentos analizados en este estudio que estructuran sus contenidos en relación con “el imperativo de la calidad” (UNESCO, 2004), así como el hecho de que la reforma educativa mexicana haya girado en torno a la obligación constitucional del Estado de proveer una educación de calidad (2013a). En las últimas décadas el discurso pasó de “la educación para todos” al “aprendizaje para todos”, puesto que “la meta primordial no es únicamente la escolarización sino el aprendizaje” (BM, 2011, p.1), para lo que se “requieren importantes mejoras en la calidad de los resultados escolares y una distribución más equitativa de las oportunidades de aprendizaje” (PREAL, 2008, p. 5).

El segundo proceso en la conformación de este campo de políticas globales es el planteamiento de “soluciones ideológicas y mágicas” (Ball, 1998, p. 119) a través de un marco discursivo que delimita la forma en que pueden concebirse las soluciones adecuadas y válidas para los problemas educativos. Estas soluciones se presentan mediante estrategias genéricas que buscan reformar las estructuras de los sistemas educativos e introducir en ellos nuevas culturas y valores (Ball, 1998). Estas estrategias han sido visibles durante las últimas décadas en una oleada de reformas educativas en los diferentes países, misma que continúa hasta la fecha como lo demuestra la reforma educativa mexicana de 2013 y que sigue siendo el eje de las recomendaciones y estrategias de los OI, como lo

sintetiza el Banco Mundial (2011) al plantear la necesidad de reformar los sistemas educativos para afrontar el desafío de alcanzar el aprendizaje para todos, reformas que “suelen exigir modificaciones estructurales y de comportamiento habilitadas por cambios institucionales” (p. 9).

Ball (2001a) agrega que estas soluciones y estrategias genéricas “descansan sobre la instalación de un conjunto de tecnologías de políticas que producen nuevos valores, nuevas relaciones y nuevas subjetividades en las arenas de la práctica” (p.31), particularmente la *Nueva Gestión Pública (NGP)* y la *performatividad*, de manera que la definición de los problemas educativos y sus soluciones responde a las lógicas introducidas por estas tecnologías.

La NGP introdujo al sector educativo valores de la gestión empresarial que aportaron elementos para una nueva forma de organización de los sistemas educativos y las escuelas orientada al logro de resultados, la eficiencia, la competitividad, la “calidad” de los servicios y los mecanismos de control (Ball, 1998). Estos elementos se reflejan en los marcos discursivos establecidos por los OI con relación a los propósitos de las reformas educativas.

Como se observó en los documentos analizados, no sólo la calidad educativa es el eje de las acciones en materia educativa, además, dicha calidad educativa se concibe centralmente como el desarrollo de “competencias” y el logro de resultados, expresados básicamente en resultados de evaluaciones, por lo tanto, el problema se define como los bajos resultados académicos y la solución como el mejoramiento de esos resultados o el incremento en las puntuaciones de evaluaciones como PISA. “Los datos de las evaluaciones nacionales e internacionales indican que en un número excesivo de países los niños no dominan las competencias básicas (UNESCO, 2004, p. 23). “Los aumentos de aprendizaje constituyen una métrica clave de la calidad (BM, 2011, p.4)”. “La mejora en la calidad educativa es una prioridad política y social en México [...] el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita: la mitad de los jóvenes de 15 años de edad no alcanzó el nivel básico 2 de PISA” (OCDE, 2010, p.12).

Por lo tanto, dentro de las estrategias de políticas educativas se propone “evaluar la capacidad de un sistema educativo de mejorar los resultados de aprendizaje [mediante] evaluaciones de aprendizaje y logros de los estudiantes” (BM, 2011, p.8). “También existe una creciente tendencia a alinear los estándares globalmente, particularmente con referencia a las evaluaciones del Informe PISA de la OCDE y de otros importantes sistemas de evaluación escolar” (PREAL, 2008, p. 40). Esto se demostró como influencia en la gestación de la reforma educativa mexicana impulsada a través del Pacto por México que indicó como uno de sus objetivos que la calidad de la educación básica “se

refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA” (Pacto por México, 2012, p.4).

La cultura corporativa impulsada por la NGP y los elementos básicos de la teoría de la gestión se reflejan en los cambios del sector educativo (Ball, 2001b), la planeación, organización, dirección y control se reflejan en las estrategias impulsadas por los OI, quienes destacan que las prácticas escolares eficaces “están influenciadas, entre otras, por el liderazgo, el currículum, las instalaciones, la autonomía escolar, el sistema de gobernanza, la cultura escolar, la rendición de cuentas y la educación docente” (OCDE, 2010, p. 25). Un elemento central en las estrategias de reforma recomendadas es establecer en los sistemas educativos “una nueva cultura basada en los méritos, la transparencia y la rendición de cuentas” (OCDE, 2010, p. 94), así como poner “especial énfasis en la especificación más clara de las habilidades y conocimientos clave que los educandos deben lograr” (OCDE, 2009, p. 105).

Ball (2001b) agrega que la NGP ha introducido nuevas y paradójicas formas de participación de los actores educativos. Esto se refleja en las recomendaciones de los OI contenidas en los documentos analizados, los cuales impulsan una nueva autonomía de las escuelas y los actores escolares en la toma de decisiones y soluciones de los problemas de sus instituciones, al mismo tiempo que enfatizan la necesidad de establecer estándares, sistemas de metas, vigilancia y control. Estos elementos se encuentran plasmados en la reforma educativa mexicana de 2013, la cual promueve fortalecer la autonomía de gestión escolar a través del trabajo colegiado liderado por el director para la planeación y evaluación interna de la calidad y la mejora de las escuelas (DOF, 2014d), al mismo tiempo que establece un sistema de evaluación de los actores educativos que se desarrolla de manera centralizada, estandarizada y externa a la escuela, cuyos resultados tienen alto impacto en la vida profesional de estos actores.

Dentro del ámbito educativo global, en los últimos años se ha enfatizado la atención a las políticas magisteriales, dado que se argumenta que “las prácticas de enseñanza eficaces, podrían ser, por sí solas, el elemento más importante para conseguir mejores resultados por parte de los estudiantes” (OCDE, 2010, p. 25), por lo que se consideran como la variable escolar considerada como predictor clave del aprendizaje (BM, 2013). Este enfoque de las políticas educativas parece estar orientado por algunos de los principios de la gestión mencionados por Ball (1998; 2001b): la eficiencia y normalización de los recursos para la consecución de objetivos.

Las recomendaciones de política de los OI siguen la lógica de la eficiencia de recursos en función de que “para obtener valor por el dinero asignado a la educación es necesario hacer inversiones inteligentes; es decir, inversiones que han demostrado contribuir al aprendizaje” (BM, 2011, p. 4). Por lo tanto, el foco de la atención en materia de políticas docentes obedece, por un lado, al hecho de que “alrededor de 64% del gasto actual en escuelas se asigna a la remuneración de docentes [por lo que] las políticas magisteriales afectan a muchas personas y pueden tener implicaciones sustanciales para los presupuestos escolares” (OCDE, 2009, p. 31) y, por otro lado, a la necesidad de concentrar esfuerzos de investigación y acción en “las áreas donde las mejoras puedan dar más frutos en cuanto a los resultados de escolarización y aprendizaje” (BM, 2011, p. 6). El reporte de investigación elaborado por la empresa de consultoría McKinsey & Company (PREAL, 2008) marcó una gran influencia en el rumbo de las recomendaciones de políticas de los OI para la mejora de la calidad. En ese informe se expone que los aspectos a los que las políticas de la mayor parte de los países se habían orientado (como el incremento en la inversión, la descentralización y la reducción de la cantidad de alumnos en las aulas) demostraron no tener el impacto esperado en la variaciones “del volumen de aprendizaje” (p.12) y que la calidad de la instrucción demostró ser la variable más significativa en la mejora de los resultados, en términos de “puntos porcentuales” (p.12).

Asimismo, dentro de la lógica de la eficiencia de recursos, el Banco Mundial (2013) establece dentro de sus criterios para la definición de políticas docentes prioritarias el carácter factible de las mismas, ya que como señala “hay muchos problemas que influyen profundamente sobre el trabajo docente, pero sobre los cuales los hacedores de políticas tienen poco control, como por ejemplo los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes” (p. 23).

La segunda tecnología que subyace a la definición de los problemas y soluciones genéricos del nuevo campo de políticas globales es la performatividad, la cual está íntimamente relacionada con un elemento central de la NGP: la rendición de cuentas. Según Ball (2003), esta ideología establece que el mérito, la calidad y el valor de personas y organizaciones están representados por el desempeño (*performance*). El desempeño se entiende a partir de dos postulados, el logro de comportamientos y resultados adecuados y el carácter mensurable de los mismos a través de indicadores.

Ball (2003) agrega que esta lógica ha traído cambios a la configuración de la educación. Uno de esos cambios es la prescripción de las prácticas educativas en términos de logro de indicadores de desempeño. De esta manera, una orientación importante en la definición de los propósitos de la

educación debe ser el desarrollo de las “competencias básicas” esenciales para enfrentar las exigencias del contexto laboral y la vida cotidiana (BM, 2011; OEI, 2008; UNESCO, 2004). En este sentido, la valoración de la calidad educativa ha dependido del establecimiento de metas, objetivos y estándares de logro y de la evaluación del desempeño de los estudiantes con base en estos estándares, como lo indican los documentos analizados en los que los OI otorgan central relevancia a los resultados de evaluaciones internacionales, particularmente de PISA, en la definición y medición de la calidad de los sistemas educativos.

De acuerdo con Ball (2001b; 2014), las prácticas de enseñanza han sido influidas del mismo modo, los valores de la profesión docente se han transformado en función de “juicios normalizadores” que se sirven de la institución de estándares de conducta y desempeño y de mecanismos de evaluación y comparación. Estos juicios redefinen la profesión y establecen nuevas condiciones de la carrera docente dependientes de mecanismos de control e incentivo.

Como se observa en los resultados del análisis de los documentos, el discurso de los OI se erige sobre la importancia de la eficacia del trabajo docente como el principal recurso escolar para el logro de la calidad educativa. La eficacia es otro de los principios de la gestión trasladada al contexto educativo y se define por la capacidad de lograr un resultado o efecto deseado o esperado<sup>10</sup>, de manera que un elemento central de las recomendaciones de políticas educativas es la regulación de la profesión docente en función del logro de resultados. Para ello, las recomendaciones de los OI establecen la necesidad de definir claramente las funciones, objetivos y expectativas del trabajo docente a partir de marcos de referencia o estándares, así como la necesidad de establecer mecanismos para asegurar el mérito y la rendición de cuentas que estén basados en el cumplimiento de dichos estándares. Asimismo, recomiendan que estos estándares estructuren los diferentes elementos de la profesión docente, desde la formación inicial y el desarrollo profesional, hasta los sistemas de evaluación e incentivos (BM, 2013; OCDE, 2009; OCDE, 2010).

La evaluación se constituye como un elemento central dentro de la nueva profesionalización performativa basada en sistemas de recompensa y sanción (Ball, 2003). Dado que “la única manera de mejorar los resultados es mejorando la instrucción” (PREAL, 2008, p. 47), las recomendaciones de los documentos revisados aluden a la importancia de los criterios y mecanismos de selección, desarrollo, promoción y retención de los mejores docentes. Dentro de los sistemas regulatorios de la profesión docente, los OI también llaman la atención a la importancia de asegurar el mérito y la calidad

---

<sup>10</sup> Real Academia Española (2014). Diccionario de la Lengua Española, 23ª edición. Recuperado de: <http://dle.rae.es/>

de los docentes a través de la integración de los sistemas de evaluación con los sistemas de consecuencias. “El impacto de cualquier evaluación está relacionada con sus consecuencias estatutarias. Si los incentivos se alinean con el cumplimiento de los estándares requeridos, la evaluación debería recompensar a los buenos maestros y apoyar o sancionar a los inefectivos” (BM, 2013, p. 21). Los OI refieren específicamente como consecuencias de la evaluación docente la contratación, el incremento de salarios o la promoción a nuevos cargos de los docentes más competentes, así como la provisión de mecanismos de apoyo y desarrollo profesional o la remoción de los docentes de bajo desempeño (BM, 2013; OCDE, 2009; OCDE, 2010; PREAL, 2008).

Los elementos impulsados por la tecnología política de la performatividad se localizan en la reforma educativa mexicana de 2013. En dicha reforma, la calidad educativa se establece como el eje del trabajo del sistema educativo y se define como el máximo logro de aprendizaje de los educandos y determina la eficacia de la enseñanza como factor central para el logro de la calidad, en términos de la “idoneidad” de docentes y directivos escolares (DOF, 2013a). Por lo tanto, una acción prioritaria de dicha reforma fue el establecimiento de un nuevo sistema de regulación de la profesión docente, el *Servicio Profesional Docente*.

La idoneidad se define a partir de un marco regulatorio de las características y aptitudes que los docentes deben poseer, los *Perfiles, parámetros e indicadores*, que sirven de referencia para los mecanismos de *ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia* en el servicio (DOF, 2013b), mismos que son evaluados a través de métodos e instrumentos externos, centralizados y, principalmente, estandarizados (SEP, 2014a). De esta manera, tal como lo plantea Ball (2014), la identidad y la estructura ética de la profesión docente, así como sus condiciones laborales son redefinidas a partir de un conjunto de normas mensurables.

Particularmente, en el ámbito de la inserción docente, los “problemas genéricos” definidos por los OI se refieren al ingreso a la docencia de los profesionistas menos preparados y a la manera en que las dificultades, la falta de preparación y de experiencia de los primeros años de los docentes afectan la calidad de la enseñanza. Dentro de las soluciones genéricas o “mágicas” propuestas por los OI para estos problemas, se encuentra la atracción de “mejores candidatos” a partir de la flexibilización de las vías de ingreso al servicio, el ingreso de profesionistas de otras disciplinas y el concurso de ingreso. Asimismo, se recomienda el desarrollo de procesos de inducción para los docentes noveles, particularmente a través de la tutoría o mentoría, así como el proceso de certificación de la competencia de los docentes para desempeñar la función de manera permanente a

partir de un periodo de prueba (OCDE, 2009; 2010). Como se mostró en los resultados y como se discutirá más adelante, cada uno de esas premisas se encuentran reflejadas en la política mexicana y contenidas en la LGSPD (DOF, 2013b).

El tercer proceso mediante el cual se ha desarrollado el campo global de políticas globales es la “diseminación” de los valores, ideas y tecnologías de políticas. Ball (1998) explica que los flujos de ideas y personas propios de la sociedad actual han facilitado los procesos de diseminación de las políticas, pero recalca que el rol más importante en este proceso han sido los nuevos patrones de relaciones internacionales y las nuevas funciones asumidas por los OI. Por su parte, Lingard (2014) sugiere que estos cambios introducidos por la globalización y el involucramiento de los OI en el ámbito de las políticas públicas han llevado a la constitución de un *habitus* en la producción de políticas globales.

Ball y Lingard coinciden en la identificación de mecanismos que impulsan la diseminación de las ideologías políticas.

El primer mecanismo es la legitimación de esas ideologías a través de la utilización de evidencias empíricas para sustentar la definición de problemas, críticas y soluciones. El principio rector del nuevo contexto global de producción de políticas es que éstas sean “basadas en evidencias”. Lingard (2014) expone que la información ocupa un lugar central en la sociedad y en el ámbito de las políticas públicas y añade que esa información se traduce en “números”, los cuales se interpretan como “conocimiento”. Esto se refleja en los análisis, postulados y recomendaciones plasmados en los documentos de los OI analizados, los cuales señalan que sus conclusiones son derivadas de los resultados de la investigación. “Entre esos datos, hay un conjunto de estadísticas de calidad garantizada que se han acopiado recurriendo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación”. “Esos datos son también esenciales para elaborar una política de educación basada en elementos factuales, así como para evaluar con rigor las prácticas educativas” (UNESCO, 2004, Observaciones sobre los datos).

Además, autores como Ball (2012; 2014), Lingard (2014), Ozga, Seddon y Popkewitz (2006) coinciden en señalar que el contexto de políticas educativas basadas en evidencias se constituye de características particulares que influyen tanto en el ámbito de producción de las políticas, como en el ámbito de la investigación.

Por un lado, respecto a su naturaleza y propósitos, la “evidencia” se considera como datos estadísticos que sirven para la medición de los diversos elementos de los sistemas educativos.

Además, el proceso de producción de esa evidencia tiene como marco de referencia el “rendimiento”. Lingard argumenta que los “números” se convierten en “verdad” y, en consecuencia, en la base de las directrices de las políticas. Así se constata en los documentos analizados, cuyo eje de discusión es el mejoramiento de la calidad educativa, medida en términos de resultados de evaluaciones, así como el impulso de estrategias para el mejoramiento de dicha calidad basadas en el aprendizaje de la experiencia de los sistemas educativos de “mejor o más alto desempeño” (BM, 2013; OCDE, 2009; OCDE, 2010; PREAL, 2008). De esta manera, la comparación se constituye como un elemento central de la discusión y la decisión de las políticas educativas, como lo refiere A. Schleicher, Director de la División de Indicadores y Análisis de la Dirección de Educación de la OCDE:

Los análisis comparativos de este tipo serán cada vez más importantes, ya que los sistemas con mejor desempeño, y no simplemente la mejora en base a [sic] estándares nacionales, se convertirán rápidamente en la medida del éxito. [...] El mundo es indiferente a la tradición y a la reputación pasada, no perdona las flaquezas e ignora las costumbres o prácticas. El éxito será para las personas y los países que sean rápidos para adaptarse, moderen sus quejas y estén abiertos al cambio. La tarea de los gobiernos será garantizar que los países asuman este desafío (PREAL, 2008, Palabras preliminares).

Por otro lado, los autores coinciden en que hay factores que inciden en la dirección que siguen los procesos de producción de esa evidencia. Ozga et al. (2006) apuntan hacia “el moldeamiento y la codificación de la investigación educativa para abordar las prioridades de las políticas” (p. 1). Ball, Lingard, Ozga y colaboradores indican que la priorización de temas y tipos de investigación generan “convergencias” en las evidencias de la investigación educativa. Estas prioridades y convergencias en la investigación están fuertemente influidas por procesos característicos del nuevo contexto global de políticas educativas, dentro de los cuales los OI juegan un papel fundamental. Enseguida se explican algunos de esos procesos:

Uno de los procesos influyentes en la convergencia de políticas es el financiamiento. Los organismos de financiamiento invierten en proyectos de investigación específicos que impulsan la generación de información para las políticas, como el caso de los estudios realizados por PREAL, programa financiado por el BDI que ha generado una serie de documentos en el marco del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo de la Profesión Docente y financiados. Un caso más reciente es el estudio realizado por Bruns y Luque (2014) para el Banco Mundial: “Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina”. Asimismo, los OI invierten en la implementación de pautas de acción,

como el caso del BM (2011) que establece las condiciones para “concentrar su asistencia financiera y técnica en las reformas del sistema educativo que promueven resultados de aprendizaje”, para lo cual se propone “ayudar a los países asociados a crear la capacidad nacional de gobernar y gestionar el sistema educativo, aplicar normas de calidad y equidad, medir el desempeño del sistema en función de los objetivos educativos nacionales y respaldar la formulación de políticas y la innovación fundadas en pruebas (p. 6)”.

Un mecanismo que ha sido clave en la disseminación de ideas e ideologías se refiere a los nuevos patrones de relaciones internacionales y de intervención que han desarrollado los OI. Las relaciones, membresías y los acuerdos multilaterales son un elemento importante dentro de la producción de políticas de los países. Mediante éstos los países adquieren compromisos hacia el desarrollo de determinadas acciones o medidas que se consideran objetivos comunes de una región o un grupo, como el caso de las Metas Educativas 2021 firmada por los países de la OEI (2008) al que pertenece México.

Sin embargo, más allá de los compromisos adquiridos, un rol clave que están fungiendo los OI en la influencia al desarrollo de políticas es el establecimiento de un marco discursivo global, un marco que define lo que se considera como válido, confiable o, incluso, verdadero y que otorga o resta autoridad a determinadas personas u organizaciones (Ball, 1998). De esta manera, los OI están desplazando los mecanismos de motivación extrínseca (financiera) para el desarrollo de ciertas acciones por la motivación intrínseca que considera el querer apuntar hacia la dirección correcta. En ese sentido, es destacable el papel de la OCDE que como varios autores señalan ha transformado sus funciones y naturaleza de “una “organización económica” a una “organización de influencia epistémica” (Scott et al. p. 59). A pesar de no ser uno de los propósitos por los que se formó, la educación se ha convertido en un tema central de su agenda, como lo corroboran sus múltiples publicaciones respecto a mediciones y comparaciones del logro, diagnósticos de los sistemas educativos y recomendaciones de políticas educativas. El sentido que ha adquirido la calidad educativa en todo el mundo se sostiene principalmente en los juicios que la organización establece a partir de PISA, como se observa en todos los documentos analizados del BM, UNESCO, OEI que hacen referencia a esta evaluación o a los estudios y recomendaciones de la OCDE como base legitimadora de sus propuestas:

En los países iberoamericanos, como prácticamente en el resto de mundo, esta preocupación por conocer el estado de los sistemas educativos para poder mejorar se ha traducido, en una

mayor preocupación por disponer de buenos indicadores y programas de evaluación y por una participación más intensa en los estudios internacionales de evaluación (OEI, 2008, p. 38).

Por lo que varios países latinoamericanos se están sumando a participar en “el estudio PISA de OCDE, uno de los más exigentes y extendidos en el mundo actual” (OEI, 2008, p. 38).

Ball (2001a), Lingard (2014), Ozga et al. (2006), Scott et al. (2015), entre otros autores han documentado las transformaciones en el modo de operar de este organismo, que se ha vuelto cada vez más intervencionista en el campo de las políticas educativas de los países, al punto en que, a pesar de no ser un organismo financiero ni tener la capacidad legal de establecer obligatoriedad en sus recomendaciones, ha pasado de ser un *think tank* a un “actor por derecho” (Lingard, 2014, p. 37) con la suficiente autoridad para influir en las decisiones de política educativa de países miembros y no miembros.

Estas características de la OCDE se han reflejado de forma muy particular en el caso de México a partir de 2008 y de manera más evidente en su influencia sobre las políticas magisteriales establecidas en la reforma de 2013, como se discutirá a continuación.

A lo largo de este apartado se ha puesto de manifiesto la gran relevancia que esta investigación asume tienen las condiciones del contexto global de influencias sobre la arena nacional y sobre la producción de las políticas de profesionalización docente en México.

A pesar de lo anterior, se coincide con Rizvi y Lingard (2010) acerca de que las influencias del campo global no son irremediamente totalizadoras y determinantes y, con Ball (2008), acerca de que el Estado no es impotente y sí es la última voz en la decisión del rumbo de las políticas. Diversas condiciones particulares que prevalecen en el país y en la agenda del gobierno influyen en que algunos países estén más prestos que otros para adoptar las influencias y esquemas marcados desde el exterior. En esta discusión se argumenta, a partir de los resultados del estudio, que el Estado mexicano está fuertemente influido por los procesos del contexto global, pero que las decisiones en materia de reforma educativa dependieron de un conjunto de condiciones locales que así lo favorecieron.

Los resultados acerca del desarrollo histórico de la arena de las políticas de profesionalización docente demostraron lo propuesto por Ball acerca de la presencia de un Estado policéntrico y heterárquico en el que las “redes de políticas” desarrolladas en la arena de las políticas jugaron un papel determinante en la definición de la reforma educativa de 2013 a través del impulso de discursos subsidiarios desarrollados a partir de la influencia de los marcos discursivos globales, de los flujos de ideas y personas entre las redes y de la definición y diseminación de problemas y soluciones relativos

a la educación mexicana y al contexto político en el que se ha desarrollado la profesión docente. A continuación se discuten los elementos que influyeron en la constitución del Estado policéntrico mexicano y de las “redes de políticas” que impulsaron la reforma educativa.

Las condiciones de la profesión docente, ya no como profesión de Estado sino como profesión de gobierno, que se construyeron históricamente de la fundación del SNTE fueron el punto de partida en el desarrollo del contexto nacional de influencias. Al definirse como un elemento fundamental de un sistema corporativista, el sindicato ayudó a la conformación de lo que Vargas Llosa denominó la “dictadura perfecta” gracias a su poder de movilización de votos (Lloyd, 2011). Ese poder generó que el sindicato se convirtiera en lo que Maerker (2011) llamó “la ilusión del atajo”, aun después de la salida del poder del partido gobernante al que había estado vinculado (PRI).

Como apunta Loyo (2010), las condiciones de pluralidad política que iniciaron con la destitución del único partido que había gobernado hicieron más evidente el poder político del sindicato magisterial y su “impresionante capacidad adaptativa” y de interlocución con el partido en turno, puesto que su “vínculo privilegiado con el Ejecutivo federal no solamente se mantuvo sino que emergió fortalecido” (p. 193), cuestión que acentuó la atención de la sociedad civil hacia el protagonismo del sindicato en las decisiones y en la operación del sistema educativo y hacia las prácticas discrecionales y opacas que se habían generado en el gremio, lo cual posteriormente fue un catalizador para la promoción de la regulación de la profesión docente como medio para alcanzar la calidad educativa.

Otro factor del contexto de influencias fue la instauración de un marco discursivo global acerca de las prioridades de la educación, mismo que se ha ido construyendo desde la década de los 90, como señala Loyo (2010):

El centro de gravitación del discurso educativo se trasladó de la cobertura a la calidad y de la educación como uno de los pivotes para lograr una mayor justicia social, a la educación como imperativo de la competencia por los mercados (p. 190).

En los años recientes, el marco discursivo se ha enfocado en la calidad de la educación, de la mala educación mexicana en términos de los resultados de PISA, de la centralidad de los docentes en el logro de esa calidad y todos aquellos que se han discutido con anterioridad. Los resultados de PISA han sido un instrumento de impulso a la definición de problemas y soluciones acerca de las políticas educativas. En México, desde inicios del siglo XXI a partir de la publicación de PISA 2000, estos resultados han tenido amplia cobertura por parte de los medios de comunicación, quienes se han caracterizado en los últimos años por la difusión de los resultados de la prueba cada vez que son

publicados por la OCDE y por la publicación de versiones simplistas negativas o catastrofistas de esos resultados (Martínez, 2006). Este tipo de publicaciones proliferó entre 2010 y 2012, años decisivos en el ámbito de discusión de la necesidad de transformar la profesión docente. Este marco discursivo relativo a la baja calidad educativa mexicana relacionada con los resultados de PISA se adoptó como elemento fundamental del discurso de muchos de los actores que participaron en el contexto de discusión de las políticas docentes previas a la reforma, particularmente de las OSC.

Los procesos de constitución del campo global de políticas educativas explicados por Ball y Lingard se evidenciaron en el contexto político mexicano. Primero, la definición de problemas genéricos se reflejó en la atención prioritaria de los medios y de las OSC a la necesidad de mejorar la calidad educativa y a la necesidad de reformar las condiciones institucionales de la profesión docente. Después, la definición de soluciones genéricas se reflejó en el traslado de las nociones propias de la era de la gestión y performatividad en las discusiones y propuestas de las OSC desde 2002 con la firma del CSCE y, particularmente, a partir de 2010 con la publicación de las recomendaciones de la OCDE, para la elaboración de políticas en México. Estas nociones, como se desplegó en el apartado de resultados, incluían desde hace más de una década la necesidad de mejorar resultados, la necesidad de incluir la participación social y la rendición de cuentas en las escuelas, la necesidad de regular la carrera docente en función del mérito y el concurso y la necesidad de mejorar la profesión mediante la evaluación y la formación. Finalmente, el proceso de difusión de la ideología de la globalización, la gestión y la performatividad se ha manifestado y ha estado vigente en México desde el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) a través de “una clara convergencia entre las orientaciones del gobierno federal y las de los organismos internacionales, tanto en materia económica como en educación” (Loyo, 2010, p. 190) y de la intensificación de sus relaciones internacionales (por ejemplo, con la integración en 1994 a la OCDE como el único país no desarrollado y la firma del Tratado de Libre Comercio), tendencia que se ha mantenido durante los años y ha sido prioridad de los gobiernos subsecuentes (PROMéxico, s. f.). Además, el proceso de difusión se demuestra en el Acuerdo México-OCDE “Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México” en el que se establecen condiciones para privilegiar la influencia de la visión de dicho organismo en las políticas educativas mexicanas, así como en la proliferación de organizaciones de la sociedad civil y redes de OSC constituidas en torno al discurso de la defensa de la educación de calidad con visiones, propósitos y miembros compartidos.

Derivado de estos procesos de difusión explicados por Ball (1998), es muy relevante la manifestación de la OCDE como “actor por derecho” (Lingard, 2014, p. 37) en el contexto mexicano. Como se expuso en los resultados, la relación entre la OCDE y México ha sido *sui generis* y particularmente el Acuerdo de 2008 no tuvo precedentes. Todas las características únicas mencionadas sobre ese acuerdo, que además fue solicitado por el propio gobierno, evidencian, por un lado, la constitución de la OCDE como un organismo hegemónico (Ozga et al., 2006) en la distribución de información y “evidencias” como insumo para las políticas públicas globales, puesto que en el informe de recomendaciones se reproducen los postulados centrales de su documento “Los docentes importan” (OCDE, 2009). Por otro lado, se evidencia también la disposición y el interés de la agenda gubernamental para introducir y legitimar cambios en la estructura de su relación con el gremio docente, a través de la voz considerada como autoridad en el campo educativo.

Otro elemento del contexto de influencias de la reforma educativa fue la voz de las OSC dentro de la última década. Según autores como Ball (2008), Olmedo et al. (2013) y Torres (2001) la visibilidad de la sociedad civil dentro de los países se ubica en el contexto más amplio, en un marco de “redefinición de lo público y lo privado, entre lo local, lo nacional y lo global” (Torres, 2001, p. 2). La participación de la sociedad civil ha gozado particular relevancia en el campo de la educación, ya que como Rizvi y Lingard (2010) argumentan, ésta es considerada un bien público y un bien cultural. En México, las OSC han desempeñado un papel crucial para la democracia, al abrir el diálogo en temas del interés público y al introducir nuevas voces en la discusión de esos asuntos, que anteriormente eran inexistentes (fuera de la voz de los gobernantes y partidos políticos). Sin embargo, en los últimos años la naturaleza y la acción de las OSC se han transformado. Como indica Torres, estos cambios se sintetizan en el cambio de denominación de ONG a OSC. La N de “No gubernamentales” desapareció porque ahora estas organizaciones no actúan de manera independiente del gobierno al promover acciones públicas mediante fondos del Estado, por medio de los cuales se establece una “nueva filantropía” en la “sociedad civil”, representada básicamente por actores del sector privado o empresarial que participan activamente en el impulso de nuevos temas en la agenda gubernamental (Ball, 2008).

Otro elemento importante es el flujo de ideas y personas a través de las “comunidades epistémicas”. Como se señaló en los resultados, los OSC conformaron grandes redes y redes de redes de organizaciones con un objetivo común, discurso común y medios comunes. *10 por la educación* reunió casi 200 organizaciones bajo una acción coordinada. Redes como *Muévete por la educación* o

*10 por la educación* publicaron abierta y orgullosamente en sus respectivas plataformas su influencia en la definición de la rectoría del Estado en la educación, la profesionalización docente y la evaluación del sistema educativo como prioridades de la agenda de los candidatos presidenciales. Asimismo, publicaron su influencia en la propuesta de reforma del artículo tercero, en la definición de las leyes secundarias y en el impulso de un nuevo modelo educativo. Además, estas redes comprendieron también el flujo de ideas y personas entre los tipos de organizaciones: académicas, civiles e internacionales, que definieron discursos subsidiarios en el campo de discusión de las políticas docentes, como el caso ejemplificado de investigadores que participaron en la producción de los informes de OCDE y de Mexicanos Primero simultáneamente.

Por ello, no es de extrañar la coincidencia casi textual entre las recomendaciones de la OCDE, las de OSC como la Coalición Ciudadana por la Educación o Mexicanos Primero y las disposiciones de la LGSPD, lineamientos y otros documentos normativos acerca de la profesionalización docente, respecto a la definición de estándares del desempeño (PPI), la designación de un organismo autónomo para la evaluación de la educación (INEE), el establecimiento de un Sistema Profesional del Magisterio (Servicio Profesional Docente) o el desarrollo de un sistema riguroso de evaluación docente que incluya elementos formativos y sumativos para recompensar, apoyar o excluir a los docentes.

En el caso de la política de inserción profesional docente, las coincidencias entre estas tres instancias se ilustran de manera detallada en el Anexo I. La LGSPD recuperó todos los elementos de las recomendaciones de política de OCDE y de Mexicanos Primero de una manera muy cercana. Se mencionan tres ejemplos:

- Establecer un período de prueba para los docentes principiantes, durante el cual habría una tutoría y apoyo intensivos, seguido de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente (OCDE, 2010).
- El concurso debiera complementarse con un periodo condicional acompañado de una tutoría clara antes de obtener la plaza (Mexicanos Primero, 2011).
- Art. 22 LGSPD. El Personal Docente de nuevo Ingreso, durante un periodo de dos años tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la Autoridad Educativa. Al término del periodo señalado, se evaluará el desempeño del personal docente y se determinará si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y si cumple con las exigencias propias de la función

docente. Cuando se identifique insuficiencia en el desempeño de la función, se darán por terminados los efectos del nombramiento en la plaza (DOF, 2013b).

Dentro del contexto de influencias marcadas de nuevos actores, se sostiene que la agenda gubernamental es decisiva. Como se expuso anteriormente, la nueva profesionalización docente, el ingreso a través del mérito y la evaluación docente habían estado presentes en el discurso de los gobiernos desde 1992. Sin embargo, estos no se concretaron en políticas acordes a esos discursos. Como explica Lloyd (2011), Flores y Mendoza (2012) las políticas de los gobiernos desde Salinas hasta Calderón tomaron rumbos más cercanos a los intereses de los líderes sindicales que a los propuestos por los gobernantes. Es relevante que Calderón haya propuesto el Acuerdo con la OCDE en (2008) para desarrollar estrategias de políticas para la mejora educativa cuando recién había firmado la Alianza (ACE) en 2002 con el SNTE para los mismos fines. Se había promocionado ampliamente la responsabilidad y el compromiso de los actores firmantes con la transformación del sistema educativo y la importancia de las acciones desarrolladas en el marco de esa alianza (ACE, 2002). Sin embargo, se recurrió a un actor externo para legitimar las intenciones que el gobierno consideraba no se cumplirían por medio de la ACE. Sin embargo, aunque las recomendaciones derivadas de dicho Acuerdo fueron entregadas en 2010, durante el gobierno de Calderón, y a pesar de la amplia difusión que gozaron, el gobierno en turno no las implementó.

Sin embargo, el actual gobierno (2012-2018), que accedió al poder por el PRI, se enfrentó con condiciones diferentes que sirvieron para impulsar esas medidas. En primer lugar, el gobierno se desligó del compromiso político con el sindicato, dado que, como Loyd (2011) y Loyo (2010) han documentado, tanto el PAN como el sindicato se habían favorecido política y mutuamente, por lo que al gobierno de Calderón (2006-2012) no le convenía el costo político de un enfrentamiento. En segundo lugar, encontró condiciones como el desprestigio social del magisterio y la fuerte presión de las OSC por cumplir los objetivos de la transformación de la profesión docente. Adicionalmente, la reforma educativa encajaba con la agenda política liberal del gobierno que impulsó otras 10 reformas orientadas a la nueva gestión pública, y la apertura a la competitividad en el mercado mundial. Por lo tanto, el contexto de influencias de las políticas de profesionalización docente representa la conjunción de las agendas de los diferentes actores del ámbito internacional y nacional.

A lo largo de este capítulo se describieron las diferentes arenas en las que se han discutido y desarrollado las políticas docentes, los discursos y actores que destacan por su influencia y la convergencia con la agenda gubernamental, de manera que estas influencias se ven reflejadas en la producción de las políticas educativas del país. El siguiente capítulo abordará la manera en como estos discursos han sido introducidos y adaptados al contexto nacional y las características de la política de inserción docente en los textos normativos de la reforma educativa mexicana de 2013. Asimismo, se describirán con detalle los procesos de instrumentación, adaptación o ajuste de estos textos en relación con las condiciones contextuales de su puesta en acto.

## Capítulo V. Resultados del Contexto de la producción de textos y del Contexto de la puesta en acto:

### Disposiciones normativas, condiciones de viabilidad y recontextualización

El propósito de este capítulo es la descripción y discusión del contenido de los textos formulados para normar la política de inserción en México, así como las condiciones y resultados de su práctica. Aunque la LGSPD no hace mención directa del término inserción profesional docente, sí establece condiciones institucionales para el ingreso y el desarrollo profesional de los nuevos docentes durante los dos primeros años de servicio; éstas se refieren al concurso por las plazas, el derecho y obligación de estos profesores de recibir un acompañamiento pedagógico a través de la tutoría de un docente experimentado y al ser sujetos de un periodo de prueba.

Los resultados de este capítulo se presentan en tres apartados correspondientes a las dimensiones de la política de inserción profesional docente contempladas en la normatividad:

- Ingreso
- Inducción
- Periodo de prueba

Cada uno de estos tres apartados integra los resultados de los contextos de *la producción de textos* y de *la puesta en acto*. Los resultados del *contexto de la producción de textos* condensan el análisis de las disposiciones establecidas por las leyes, lineamientos y demás artefactos normativos identificados en la *tabla 3* del apartado 3.4.1 respecto a la concepción, organización y operación de la política de inserción profesional docente. Los resultados del *contexto de la puesta en acto* surgieron del análisis de las entrevistas realizadas a los informantes clave descritos en la *tabla 4* del apartado 3.5.3 y constituyen las acciones, estrategias y ajustes desarrollados por diferentes actores educativos para llevar a cabo la organización y operación de la política de inserción profesional docente en sus respectivos contextos.

Se decidió integrar los resultados de los contextos de *producción de textos* y de *puesta en acto* para trazar la trayectoria que siguió la política desde las disposiciones contenidas en los textos legales hasta las condiciones y resultados de su práctica. Como se observa en la figura 6, la secuencia descriptiva y analítica de los resultados de este capítulo se desarrollan a partir de las tres dimensiones de la política: el ingreso, la inducción y el periodo de prueba, cada una de las cuales integra la

descripción y discusión del contenido de los textos normativos y de los resultados de la puesta en acto a nivel federal y a nivel local.



Figura 6: Secuencia descriptiva y analítica de los resultados de la producción de textos y la puesta en acto

En el *contexto de la producción de textos* se presentan los hallazgos acerca de las concepciones y disposiciones contenidas en los textos normativos, así como de la coherencia, intertextualidad y las reformulaciones de los mismos. En cambio, el *contexto de la puesta en acto* involucra los hallazgos de las condiciones de organización e instrumentación de la política en el ámbito federal, así como las condiciones de la operación y la práctica en el contexto de Baja California en el periodo de 2014 a 2016.

A partir de esta estructura, los resultados de cada una de las dimensiones de la política se organizan en torno a las categorías temáticas identificados en los textos normativos, mismos que se exhiben a continuación en la figura 7.

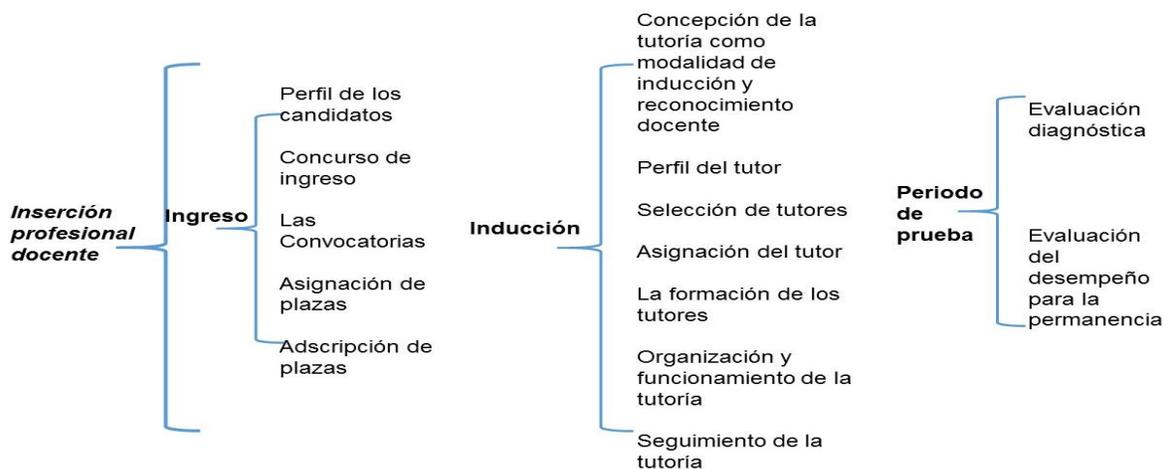


Figura 7: Estructura de los resultados del contexto de producción de textos y de la puesta en acto.

## 5.1 El ingreso al Servicio Profesional Docente

El tema de los mecanismos para el ingreso al servicio docente a través del mérito no es nuevo en México, sin embargo, es hasta la reforma de 2013 que se legisla al respecto. El sistema de concurso para el otorgamiento de plazas docentes introducido por la ACE estaba normado por las condiciones establecidas en este acuerdo entre gobierno federal y el SNTE (véase apartado 4.2.1.1).

En cambio, la reforma educativa de 2013 buscó regular y garantizar el cumplimiento de las condiciones para el ingreso al Servicio Profesional Docente con base en el mérito, no sólo mediante la expedición de las correspondientes leyes sectoriales, sino también elevando el alcance de esta normatividad a nivel constitucional. La adición de la fracción III al Artículo Tercero Constitucional estableció la obligatoriedad del ingreso al servicio docente en la educación básica y media superior que imparte el Estado mediante concursos de oposición, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan, así como la nulidad de cualquier ingreso que no se realice conforme a la ley (DOF, 2013a).

### 5.1.1 El perfil de los candidatos a ingresar al Servicio Profesional Docente.

Los artículos 55, 56 y 57 de la LGSPD y los *Lineamientos para el ingreso* indican que los aspirantes a ingresar al SPD deberán contar con ciertas cualidades y aptitudes definidas a través de un proceso de propuesta por parte de la SEP y de validación y autorización por parte del INEE. Asimismo, en este proceso se estipula que la SEP debe considerar las propuestas de las Autoridades Educativas de las entidades federativas en la definición de los Perfiles Parámetros e Indicadores (*PPI*) de los docentes y técnicos docentes, así como generar mecanismos para consensuarlos con dichas autoridades (DOF, 2013b; DOF, 2014a; DOF, 2015a; DOF, 2015b).

A partir de lo establecido, en febrero de 2014 se publicaron los *PPI* y las *Etapas e instrumentos de evaluación* (SEP, 2014a). Este documento describe cinco dimensiones generales del perfil de desempeño esperado en un docente de los cuales se derivan parámetros e indicadores específicos para el nivel educativo, la modalidad o la especialidad correspondientes. Estas cinco dimensiones del saber y quehacer docente se sintetizan de la siguiente manera:

- un docente que conoce a sus alumnos, sabe cómo aprenden y lo que deben aprender;
- un docente que organiza y evalúa el trabajo educativo y realiza una intervención didáctica pertinente;

- un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje;
- un docente que asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a la profesión para el bienestar de los alumnos; y
- un docente que 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 (p. 12).

Además, una importante innovación que introdujo la LGSPD respecto al ingreso a la carrera docente fue abrir la convocatoria de todos los niveles de la educación básica a egresados de diversas instituciones de educación superior, lo que ya se había establecido anteriormente para el caso de educación secundaria (DOF, 2013b, artículo 24), disposición que sería optativa dentro de los dos años posteriores a la publicación de la ley y tendría carácter obligatorio después de ese periodo.

De esta manera, además de responder a las diversas recomendaciones internacionales acerca de la oportunidad de ampliar el universo de candidatos para contar con más opciones de elección y aprovechar las características de los profesionistas de diversas disciplinas, se elimina el privilegio o “proteccionismo” que habían gozado los egresados de las Escuelas Normales en las convocatorias anteriores.

La medida no implica el ingreso indiscriminado de todos los profesionales a cualquier nivel educativo, sino que brinda la oportunidad a los egresados de cualquier institución de educación superior con validez oficial que hayan sido formados en las diversas licenciaturas relacionadas al campo de la educación y la pedagogía, así como a aquéllos que, aún sin contar con una formación en el campo educativo, posean un perfil relacionado con las áreas de conocimiento de las diversas asignaturas impartidas en la educación secundaria y la media superior.

La LGSPD en su artículo transitorio vigésimo primero establece que las convocatorias para el concurso de oposición de los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016 deberán ser dirigidas a los egresados de las Escuelas Normales del país, ofreciendo la posibilidad a las autoridades locales de decidir si emiten alternativamente convocatorias públicas abiertas, solamente para los casos en que se considere que los egresados de escuelas normales fueran insuficientes para atender las necesidades (DOF, 2013b). Posteriormente, en los lineamientos para la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente publicados en marzo de 2015 se especifica que las convocatorias de ingreso que se publiquen a partir del 12 de septiembre de 2015 sólo podrán ser de naturaleza pública

y abierta, es decir, dirigidas a todo profesionista egresado de cualquier Institución de Educación Superior que cumpla con los requisitos establecidos en las convocatorias correspondientes (DOF, 2015a).

### **5.1.2 El concurso de ingreso.**

El artículo 21 de la LGSPD establece que todo ingreso al servicio docente, tanto en la Educación Básica como en la Media Superior, se llevará a cabo mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los candidatos a partir de la evaluación de la suficiencia de sus conocimientos y capacidades, con la opción, en casos necesarios, de expedir convocatorias extraordinarias. Asimismo, los artículos 21, 55, 56 y 57 indican que el concurso se realizará con base en los *PPI* y en las *Etapas e instrumentos de evaluación* establecidos al respecto (DOF, 2013b).

Además, los *Lineamientos para la evaluación del ingreso* emitidos para el ciclo 2014-2015, establecen en su artículo 5 que se asignará a través del concurso la totalidad de las plazas de nueva creación, las vacantes definitivas disponibles, tanto de origen estatal como federal y las plazas vacantes que surjan a lo largo del ciclo escolar, por lo que las listas de prelación surgidas a través del concurso de ingreso tendrán vigencia hasta el 31 de mayo del siguiente año. Más tarde, en los *Lineamientos para la evaluación de ingreso* emitidos para el ciclo 2015-2016, se añadió la disposición que las vacantes temporales deben ser contempladas en el total de plazas disponibles para concurso (DOF, 2014a; DOF, 2015a; DOF, 2015b).

Todos los aspirantes interesados en ingresar al servicio profesional en educación básica deben presentar un examen nacional que consta de dos etapas que se describen a continuación. Además, una tercera etapa consiste en una evaluación complementaria aplicada a los candidatos de las siguientes asignaturas: Lengua Indígena, Segunda Lengua: inglés, Asignatura Francés, Asignatura Estatal, Artes (artes visuales, danza, música, teatro) y Tecnología (SEP, 2014a).

El instrumento de evaluación utilizado para el concurso de ingreso se trata de un examen estandarizado y en línea, conformado por distintos tipos de reactivos de opción múltiple, en el que sólo una de cuatro respuestas es correcta.

La primera etapa de la evaluación nacional obligatoria para todos los aspirantes es el *Examen de conocimientos y habilidades para la práctica docente*, el cual busca evaluar el nivel de dominio sobre los contenidos y los enfoques de enseñanza y habilidades didácticas que son propios del nivel

o disciplina, conforme a lo establecido en la primera y segunda dimensiones de los *PPI* de docentes y técnicos docentes.

La segunda etapa, el *Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales*, busca evaluar las capacidades para la comunicación, el estudio, la reflexión y la mejora continua de su práctica, así como las actitudes necesarias para el ejercicio de la profesión docente, la gestión escolar y los vínculos con la comunidad, con base en la tercera, cuarta y quinta dimensiones de los *PPI*.

Asimismo, los *Criterios Técnicos para la evaluación de ingreso* (DOF, 2014b) señalan que los concursos se llevarán a cabo a través de instrumentos de evaluación de tipo criterial, en los que se establecen puntos de corte y tres diferentes niveles de desempeño definidos por Comités Académicos de expertos con base en los conocimientos y habilidades que consideren indispensables para un adecuado trabajo docente. El sustentante será considerado **idóneo** sólo si obtiene al menos el nivel de desempeño suficiente (N II) en todos y cada uno de los instrumentos de evaluación. Esos tres niveles de desempeño se definen de la siguiente manera:

Nivel I (NI). Dominio insuficiente de los conocimientos y habilidades indispensables para un adecuado desempeño docente.

Nivel II (NII). Dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades indispensables para un adecuado desempeño docente.

Nivel III (NIII). Dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades, con amplia capacidad de generalización a situaciones didácticas novedosas y complejas.

### **5.1.3 Las convocatorias.**

La SEP es responsable de publicar una Convocatoria *Marco* que incluya el listado de todas las posibles categorías de docentes y técnico docentes de acuerdo a nivel, tipo de servicio, modalidad y asignaturas y la descripción de los perfiles de los docentes y técnico docentes correspondientes a cada una de ellas, los requisitos generales para el registro, la descripción de las etapas, aspectos, métodos e instrumentos que comprenderá la evaluación, las fechas y horarios del registro y de las sesiones de evaluación, los procedimientos de calificación y publicación de resultados, así como los criterios de desempate y de asignación de plazas. Por su parte, las Autoridades Educativas Locales (AEL) deberán emitir sus respectivas convocatorias estatales, con apego a dicha Convocatoria *Marco*

y con base en las características y necesidades particulares de la entidad (DOF, 2014a; 2015a; DOF, 2015b).

#### **5.1.4 La asignación de las plazas docentes.**

Una vez obtenidos los resultados del concurso de oposición, el artículo 23 de la LGSPD indica que las plazas serán asignadas con estricto apego al orden de prelación, ordenando de mayor a menor solamente los puntajes de aquellos candidatos que obtuvieron un resultado idóneo. De manera extraordinaria y sólo si se generan vacantes habiendo agotado las listas de prelación, se podrá asignar a otros docentes, siempre y cuando éstos cumplan con el perfil correspondiente y se les otorgue un nombramiento con una duración que no podrá exceder el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar (DOF, 2013b).

Las AEL están obligadas a acreditar ante el INEE y la SEP que la asignación de plazas se haya realizado conforme a lo dispuesto en la ley. Para asegurar el cumplimiento de esta disposición, el reporte de las plazas existentes de nueva creación, vacantes definitivas y temporales deberá ser entregado al INEE y a la CNSPD al menos cinco días antes de emitir las convocatorias (DOF, 2015b). Asimismo, deben informar cada trimestre de las plazas que sean asignadas conforme a las listas de prelación (DOF, 2015a).

Para que las AEL cumplan con estas obligaciones es necesario que cuenten con la información actualizada de las escuelas de la entidad. Para ese efecto, los artículos 64 y 65 de la LGSPD indican que las escuelas deberán contar con una estructura ocupacional y plantilla de personal que deben ser actualizadas constantemente para permitir a las autoridades contar con la información oportuna (DOF, 2013b).

Asimismo, para garantizar la transparencia y legalidad en el proceso de asignación de plazas, los nombramientos y asignación de plazas se llevarán a cabo en eventos públicos previos al inicio del ciclo escolar. Las AEL que incumplan estas disposiciones serán sujetos a la legislación en materia de responsabilidades administrativas correspondiente (DOF, 2014a; 2015a; DOF, 2015b).

#### **5.1.5 La adscripción de las plazas.**

La LGSPD explica que la adscripción a la escuela en la que laborará el nuevo docente no es permanente, sino que ésta podrá cambiar de acuerdo con las necesidades del servicio docente. Sin embargo, también señala la necesidad de evitar los cambios constantes para velar por el interés

superior de los estudiantes, por lo que dicha adscripción tendrá vigencia durante el ciclo escolar en el que fue asignada (DOF, 2013b).

Respecto al procedimiento de adscripción a las plazas docentes, es en la Convocatoria *Marco* donde se especifica que se realizará de conformidad con las necesidades en los niveles y modalidades, la naturaleza de las plazas vacantes disponibles y en función de los resultados obtenidos en el concurso de ingreso y que los sustentantes podrán elegir su adscripción al centro de trabajo de su preferencia de acuerdo con la disponibilidad y al orden de prelación, dando preferencia a los que hayan obtenido mayores puntajes de ocupar las plazas de nueva creación o las vacantes sin titular (SEE, 2014).

Finalmente, un señalamiento importante que representa una innovación en la legislación se refiere a evitar, en lo posible, la movilización de los nuevos docentes de un centro escolar a otro. Esto se incluye en el artículo 63 de la LGSPD, el cual establece que se evitarán los nombramientos o asignaciones fragmentarias para los docentes de jornada, mientras que para los docentes contratados por horas, se fomentará la compactación de sus horas en una sola escuela (DOF, 2013b).

#### **5.1.6 Contribución de la política de ingreso a la profesionalización docente.**

La reforma educativa introdujo la lógica del mérito como la base del crecimiento profesional de los docentes. Particularmente, en el caso del ingreso era una demanda que había estado presente por años en el discurso de la sociedad civil y los medios y que no había sido atendida propiamente. El “mérito” es uno de esos valores de los que Ball (2001a) y Rizvi y Lingard (2010) argumentan se han adoptado en las sociedades como verdades universales e irrefutables. Es difícil contradecir el argumento del logro de privilegios con base en el merecimiento de los mismos, particularmente en el contexto mexicano en el que las oportunidades profesionales son escasas. Se puede asumir que el reconocimiento de la importancia del mérito en el proceso de ingreso se refleje en que el concurso no ha sido el tema protagonista en las manifestaciones de rechazo a la reforma educativa, como lo muestran las coincidencias en los pliegos petitorios del SNTE y la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), en los cuales la evaluación no punitiva del trabajo docente y la estabilidad laboral son las principales exigencias (Moreno, 2016).

El mérito en el ingreso al servicio docente toma particular importancia en el contexto político mexicano en el que la relación corporativa entre SNTE y gobierno provocó el desarrollo de diversas prácticas que convirtieron las plazas docentes en recursos y medios de intercambio de favores

políticos, consolidando lo que Latapí caracterizó como “feudos políticos” (Latapí, 2004 como se cita en Flores y Mendoza, 2012, p. 93). Estas prácticas discrecionales afectaban las condiciones de justicia y equidad al utilizar las influencias como criterio para asignar las plazas docentes, incluso contratando a personas sin formación docente o estudios profesionales, para ubicar a ciertos docentes en lugares preferenciales o para “la contratación de maestros ‘interinos’ [...] para zonas rurales, indígenas y urbano-marginadas [lo que] se ha traducido en aumento de las inequidades” (Latapí, 2004 como se cita en Flores y Mendoza, 2012, p. 93).

En este sentido, la legislación y reglamentación del ingreso al servicio docente representa una importante contribución al prever la eliminación de dichas prácticas.

Otro acierto de la política de ingreso es que los procedimientos de adscripción de las plazas favorezcan las preferencias de los nuevos docentes respecto a la selección de las escuelas y la permanencia de los docentes en un centro escolar por todo el ciclo escolar, puesto que se atiende a una problemática señalada a nivel mundial por autores como Marcelo (2008) y corroborada en el contexto mexicano por autores como Sandoval (2012) o Inurrigarro et al. (2012) acerca de la asignación de los nuevos docentes principalmente en contextos desfavorecidos, localidades alejadas, rurales o urbanas marginales, así como el constante cambio de centro de trabajo, lo cual afecta su adaptación a la profesión y su trabajo de enseñanza y genera inequidad en las condiciones de aprendizaje de los estudiantes de esas escuelas.

#### **5.1.7 Tensiones en la política de ingreso al Servicio Profesional Docente.**

Por otro lado, la concepción de “mérito” implícita en los mecanismos de ingreso establecidos en la ley manifiesta la influencia de las tecnologías de la gestión y la performatividad en la educación y presenta ciertas tensiones con la definición de la profesión docente.

La “normalización” de los individuos a la que Ball (2014) hace referencia se identifica en los *PPI* que definen la “buena enseñanza” o al “buen docente” a partir de indicadores. La mirada de los *PPI* sobre la práctica docente en términos de eficacia “la imagina modelizable por medio de un conjunto de competencias genéricas” (Terigi, 2013, p. 9). Sin embargo, el carácter complejo, multidimensional y cultural de la profesión docente “hacen poco promisorios los análisis que pretenden tipificar buenas prácticas, establecer parámetros simples de actuación o diseñar políticas uniformes” (Terigi, 2013, p. 14).

Terigi (2013) explica que la profesión docente es al mismo tiempo específica y diversa. Por un lado, es una práctica institucional que posee especificidad mediante los requerimientos del currículo y de la estructura escolar y del sistema educativo. Por otro lado, es “un proceso interactivo, cara a cara” (Feldman como se cita en Terigi, 2013, p. 14) que se inscribe en espacios sociales más amplios que le requieren del desarrollo de saberes diversificados para trabajar con actores y situaciones que se ubican en condiciones y contextos particulares. Por eso, es importante entender la profesión docente desde esos dos ángulos, puesto que:

Al reflexionar sobre los saberes que los docentes tienen o que requieren, una definición restrictiva de los encuadres institucionales de su desempeño puede quizá conducir a ocuparnos de que sepan más de las disciplinas que tienen que enseñar, inclusive a que estén mejor preparados para trabajar en la escuela, pero no nos llevará a atender a su formación específica para entrar en diálogo con otras instituciones que convergen con la propia escuela (Terigi, 2013, p. 14).

De ahí, llama la atención la desvalorización del saber y la experiencia pedagógica expresada en la tendencia global a priorizar los saberes profesionales formalizados y a no reconocer “el saber acerca de la transmisión” (Terigi, 2013). Esta tendencia encontró eco en la legislación mexicana por medio de la introducción de mecanismos para seleccionar a los “candidatos idóneos” (“mejores candidatos” en términos de la recomendación de la OCDE) a través de un concurso “público y abierto” que considere profesionistas de las disciplinas especializadas “sin demérito de su formación profesional” (DOF, 2013b).

Esta concepción de la enseñanza implícita en la LGSPD presenta dos inconvenientes. Por un lado, implica la priorización de la transferencia de conocimientos especializados por encima de la atención a los procesos de aprendizaje, dado que esta política de ingreso no contempla para los profesionistas no formados en la docencia ninguna estrategia adicional de formación previa a la incorporación al servicio para compensar la carencia de conocimientos y experiencia acerca de los procesos cognitivos y sociales involucrados en el aprendizaje de los estudiantes.

Por otro lado, esta concepción en la ley se encuentra con una contradicción, puesto que al mismo tiempo que se considera benéfico el ingreso de otros profesionistas a la docencia, también se indica la preferencia de los perfiles con especialidad pedagógica, lo que en las convocatorias para el ingreso al servicio se ha traducido en la definición de perfiles profesionales que favorecen a los candidatos egresados de carreras como Educación, Ciencias de la Educación, Pedagogía,

Psicopedagogía, Intervención Educativa, entre otras, como una medida para reconocer la importancia del conocimiento pedagógico. Sin embargo, en general, el currículo y el perfil de egreso de esas licenciaturas carece de una formación disciplinar. De manera que los egresados de esas carreras conocen acerca de la teoría educativa y pedagógica, pero no conocen los contenidos a enseñar (Cordero y Salmerón, en prensa).

#### **5.1.8 La puesta en acto de la política de ingreso al Servicio Profesional Docente.**

Las políticas docentes, centrales y prioritarias en la reforma educativa de 2013, encontraron, como era de esperarse, un contexto bastante adverso para su puesta en acto. Diferentes manifestaciones de protesta contra todas las disposiciones referentes a la evaluación docente se han realizado a lo largo del país desde la promulgación de la LGSPD. Estas protestas se intensificaron y se salieron de control a lo largo de estos tres años, llegaron incluso a situaciones de enfrentamiento violento en algunos estados del país como Oaxaca y Guerrero.

Las disposiciones acerca del ingreso al servicio docente causaron conflictos entre los actores que normalmente habían estado involucrados en ese proceso, desde los egresados de Normales quienes estaban acostumbrados a la asignación automática de las plazas, hasta las secciones estatales del SNTE y la CNTE cuya intervención y poder en ese proceso se vieron afectados.

Particularmente, en los estados de Oaxaca y Michoacán los procesos de evaluación para el ingreso tanto para el ciclo 2014-2015 como para el ciclo 2015-2016 fueron boicoteados y suspendidos, por lo que la SEP se vio obligada a establecer nuevas fechas y asignar la Ciudad de México como sede para realizarlos.

Como explica Ball (1994; Ball et al., 2012), las políticas no existen en el texto sino en su puesta en acto, en la cual la disposición de los actores hacia las mismas, así como las condiciones tanto políticas como materiales en las que se insertan definirán su desarrollo y resultados. De manera que la política mexicana de ingreso implicó, desde su formulación, la expectativa de resistencia.

Uno de los informantes, autoridad del SPD a nivel federal, expresó que ha sido complejo evaluar el cumplimiento de la ley respecto al ingreso puesto que las autoridades educativas de las entidades federativas no habían sido transparentes ni oportunas para comunicar el número de plazas asignadas, puesto que había casos en los que no se proporcionaban esos datos o no se hacía en los tiempos establecidos. “Esta no es una cuestión que nadie sepa. A la fecha los estados no han

otorgado, todos, la información para saber cuántas plazas se han asignado en el país” (SPD-FEDERAL, p. 7).

También explicó que las autoridades educativas tienen conocimiento del incumplimiento de la ley, incluso, mencionó que “había, creo, como siete mil casos que no pasaron por concurso de oposición” (SPD-FEDERAL, p. 33).

Hay auditorías que se han hecho por parte de la Coordinación y sí ha resultado que hay maestros asignados que no pasaron por el concurso, que no están en la lista de prelación. Eso es grave, eso es muy grave, pero da cuenta de que hay una resistencia a un proceso y da cuenta de que hay injerencia de diversas instancias, tanto sindicales como oficiales que toman decisión al margen de la ley. Eso lo ha planteado el mismo Ramiro Álvarez Retana<sup>11</sup> en las reuniones nacionales y ha puesto a la vista de todos los secretarios los resultados de las auditorías y es muy grave que haya una buena cantidad de maestros que están desempeñándose sin haber pasado por concurso de oposición o que no pertenezcan a la lista de prelación (SPD-FEDERAL, p. 7).

Posteriormente, en agosto de 2016, el Coordinador Nacional del SPD en su informe al senado sobre los resultados de evaluación presentó resultados de la asignación de plazas docentes a nivel nacional donde se mostró el número de plazas asignadas a partir de los resultados *idóneos* de las listas de prelación, así como un número de plazas denominadas como “otros ingresos”, aunque no se explicó cómo se llevaron a cabo estos últimos (CNSPD, 2016).

Tabla 8.  
*Plazas docentes asignadas a nivel nacional durante el ciclo 2014-2015*

NIVEL EDUCATIVO	IDONEOS						OTROS INGRESOS					
	VACANTES DEFINITIVAS			VACANTES TEMPORALES			VACANTES DEFINITIVAS			VACANTES TEMPORALES		
	PLAZAS JORNADA	HSM		PLAZAS JORNADA	HSM		PLAZAS JORNADA	HSM		PLAZAS JORNADA	HSM	
		PLAZAS	HORAS		PLAZAS	HORAS		PLAZAS	HORAS		PLAZAS	HORAS
EDUCACIÓN BÁSICA	18,823	9,431	85,620	7,672	7,549	48,610	2,222	2,575	28,705	11,417	11,402	114,382

Fuente: CNSPD (2016)

De acuerdo con los datos de la *tabla 8*, obtenida de dicho informe, el 77% de las plazas definitivas (por jornada y hora) fue asignado a candidatos idóneos y el 23% se registró como “otros

<sup>11</sup> Coordinador Nacional del Servicio Profesional Docente durante el periodo de 2013 a 2016

ingresos”. Por el contrario, sólo el 32% de las vacantes temporales correspondió a candidatos idóneos, mientras que el 68% se registró bajo el rubro de “otros ingresos”.

En Baja California, la base de datos con el registro de las plazas asignadas por la autoridad educativa local durante el ciclo escolar 2014-2015<sup>12</sup> permitió una aproximación al grado de cumplimiento de las disposiciones legales para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Baja California. Mediante el análisis de la información registrada en esa base de datos se obtuvieron los resultados que se muestran en la *tabla 9*.

Tabla 9.

*Plazas docentes abiertas a concurso y asignadas por la AEL en Baja California en el ciclo 2014-2015*

<b>Convocatoria</b> <b>Plazas Definitivas</b>	<b>Asignadas</b> <b>Plazas Definitivas</b>	<b>Convocatoria</b> <b>Plazas Temporales</b>	<b>Asignadas</b> <b>Plazas Temporales</b>
<i>Plazas de Jornada</i>		<i>Plazas de Jornada</i>	
200	195	82	291
<i>Plazas por Hora-Semana-Mes</i>		<i>Plazas por Hora-Semana-Mes</i>	
800	520	94	381
<i>Plazas por Hora-Semana-Mes de Nueva Creación</i>			
397	*19 docentes No se registraron horas asignadas		

Fuente: Convocatoria B. C. (SEE, 2014); Base de datos ingreso B. C. (SPDBC, 2014-2015)

Esta información muestra que, en términos generales, en el estado de Baja California se ha cumplido con la asignación de plazas docentes definitivas por jornada en función de los resultados del concurso de ingreso.

Por el contrario, en el caso de las plazas por hora-semana-mes definitivas, se observó que la autoridad local no registró la asignación de casi 300 horas definitivas, correspondientes al 35% del total de las horas abiertas a concurso.

Mientras tanto, en el caso de las plazas de nueva creación, referidas a la asignatura de Inglés en educación primaria, que fueron concursadas por la vía de plazas por hora-semana-mes, el archivo no muestra registro de plazas por hora, sino que documenta la asignación de 19 docentes. Si se asume que a cada uno de esos 19 docentes se les asignaron las 20 horas que representan el total de horas semanales con las que cuenta la jornada en educación primaria, se tendrían 380 horas, cifra cercana

<sup>12</sup> Gracias al apoyo de uno de los informantes, se tuvo acceso a una base de datos con el registro de los docentes, el número y el tipo de plazas asignadas por el SPD en Baja California a lo largo de todo el ciclo escolar 2014-2015.

al total de las 397 concursadas. Sin embargo, dado que es común que las plazas por hora se asignen de manera fraccionada, es difícil sostener esa conclusión, por lo que no se puede conocer el grado de cumplimiento en la asignación de esas horas.

Desde la perspectiva de la información incluida en esta base de datos, se puede asumir la disposición de las autoridades educativas de Baja California para el cumplimiento de la ley y un importante logro de implementación. Sin embargo, desde la perspectiva del estudio de la puesta en acto, más allá de los resultados informados en dicha base de datos, se buscó identificar las condiciones en que la política de ingreso se llevaba a la práctica en el contexto escolar. Desde esa perspectiva, se identificó que los resultados de la base de datos no representan el panorama completo de la puesta en acto, puesto que hay condiciones no formales que han intervenido y que no se reflejan en esa información.

Por un lado, en la práctica se desarrollaron situaciones extraoficiales, producto de la acción de los involucrados en su operación e independientes de la decisión de la autoridad. En el caso de Baja California, esto se traduce a que los datos presentados anteriormente respecto a la asignación de plazas no representan la realidad en el contexto escolar. Se cuenta con testimonios de que la autoridad educativa local enfrentó dificultades para la operación de la política de ingreso derivadas de la intervención del sindicato magisterial en las escuelas, de manera que aunque la autoridad educativa expidió los nombramientos de plazas correspondientes, algunos docentes de nuevo ingreso se encontraron con el impedimento para ingresar a las escuelas para desempeñar el cargo asignado bajo la explicación de las autoridades escolares de que esas plazas ya estaban ocupadas. Como explicó una de las informantes, los registros con los que contaba la autoridad no estaban actualizados, ni eran confiables. Esta informante confesó: “no sabemos en realidad cuántos son, ni dónde están los de nuevo ingreso” (SPD2-BC).

Como lo narró una de las informantes que fue testigo de algunos de estos casos mientras se desempeñaba como supervisora, hubo casos de nuevos docentes que no pudieron ocupar las plazas a las que fueron asignados porque éstas ya estaban ocupadas por interinato desde antes de iniciar el ciclo escolar o porque estaban ocupadas por cambio de adscripción de docentes en servicio en función de los corrimientos que ya se habían definido con anterioridad con el sindicato (TUTOR-BC).

Asimismo, se encontró evidencia de estos casos en la propia base de datos del Servicio Profesional Docente de Baja California donde se registran las asignaciones de las plazas. Esta base de datos cuenta con un apartado de observaciones, en el cual se encontraron diversos registros como

los siguientes: “no las trabajó porque no lo dejaron entrar”, “no le permitieron la entrada”, “no la dejaron pasar desde septiembre” o “la sacaron” (SPDBC, 2014-2015).

Sin embargo, no todos estos casos fueron responsabilidad de la acción sindical. Otra de las informantes explicó que uno de los problemas de las asignaciones de plazas era la falta de comunicación entre el área de ingreso del Servicio Profesional Docente y el área de Administración de Personal, puesto que la plantilla del personal está en continuo movimiento, por docentes que se incapacitan, se retiran, solicitan cambio de adscripción, etc. y las autoridades no han tenido la capacidad de llevar control de todos esos cambios, de manera que los encargados de realizar las asignaciones de las plazas no cuentan con información actualizada por parte del área de Administración de Personal y asignan a docentes a puestos que ya están ocupados (DOCENTE2-BC).

Por otro lado, también se considera que existen otras situaciones extra oficiales que intervienen en el cumplimiento de la ley que son responsabilidad de la decisión de la propia autoridad educativa local. Estas situaciones se refieren al número de plazas que son sometidas a concurso.

En este sentido, llama la atención en el caso de Baja California la disminución del número de plazas sometidas a concurso durante las tres etapas de concurso que se han realizado a la fecha. Como se muestra en la *tabla 10*, de 2014 a 2015 la oferta de plazas, tanto definitivas como temporales, se redujo significativamente, mientras que para el 2016 no se sometió a concurso ninguna plaza de preescolar, primaria, educación especial, educación indígena, telesecundaria y ninguna de las múltiples asignaturas de educación secundaria. Las únicas sometidas a concurso fueron de la asignatura de Inglés en primaria, por ser de nueva creación.

Tabla 10.

*Plazas docentes sometidas a concurso en Baja California*

Convocatoria 2014-2015	Convocatoria 2015-2016	Convocatoria 2016-2017	Convocatoria 2014-2015	Convocatoria 2015-2016	Convocatoria 2016-2017
Plazas jornada definitivas			Plazas jornada temporales		
200	54	0	82	25	0
Plazas por hora definitivas			Plazas por hora temporales		
800	508	0	94	0	0
Plazas por hora nueva creación					
397	0	466			

Fuente: Convocatorias del concurso de ingreso en Baja California (SEE, 2014; SEE, 2015; SEE, 2016)

Es importante recalcar que es difícil que las convocatorias incluyan el total exacto de las plazas vacantes, puesto que, como se mencionó, la plantilla de personal está cambiando continuamente. Además, es importante aclarar que el concurso de ingreso del ciclo 2016-2017 sí se llevó a cabo bajo las condiciones establecidas en la ley y que, sí se han asignado plazas a lo largo del ciclo escolar 2016-2016 a partir de los resultados del concurso. Sin embargo, lo que se discute es la posibilidad de que al momento de la convocatoria no existiera una sola vacancia en ninguno de los niveles, modalidades o asignaturas de la educación básica en todo el estado.

Para intentar explicar esta situación, es posible formular algunas conclusiones derivadas del análisis del contexto local.

Por un lado, parece no haber sido erradicada la injerencia del sindicato de maestros en las decisiones de la vida educativa en las que tradicionalmente tenía participación, particularmente en el caso de la asignación de docentes por medio de interinatos, como lo muestran las erogaciones hechas por el gobierno estatal durante el año 2016 para el pago de 3,500 maestros interinos (UniMexicali, 2016).

Por otro lado, la situación que vive Baja California en la que desde hace años se tiene una deuda por el pago de finiquitos por concepto de jubilaciones y que generó que se “liberaran” a esos maestros de su función pero no se desocuparan sus plazas administrativamente. Es decir, muchos docentes que han cumplido y superado los años de servicio establecidos por la ley para jubilarse, no han podido retirarse porque el gobierno no tiene la capacidad para el pago de sus finiquitos, pero la AEL emitió un oficio en el que se les exime de la obligación de asistir a sus lugares de trabajo y del desempeño de sus funciones mientras esperan a que culmine el proceso de jubilación. En esta situación están actualmente 2,420 maestros que, como señala Cuéllar (2016), se encuentran “en el limbo” jurídicamente ya que siguen registrados como trabajadores activos y siguen recibiendo sus pagos íntegros aun sin desempeñar sus labores. En consecuencia, muchas plazas se encuentran sin ser laboradas, pero tampoco pueden ser concursadas porque todavía no se encuentran oficialmente vacantes.

Esta situación tiene una importante implicación en el número de plazas disponibles para concurso, además de generar condiciones graves para la equidad educativa al provocar que niños se queden sin docente y que muchos profesores se vean obligados a desempeñar las obligaciones administrativas y de gestión de la dirección además de sus funciones docentes.

Además de la asignación de plazas, otro aspecto de la política de ingreso al SPD se refiere a la adscripción a los centros escolares.

Este aspecto históricamente ha entrañado un problema importante para la inserción profesional docente, debido a la tradición de asignar a los nuevos docentes a localidades remotas o desfavorecidas como se ha documentado ampliamente (Podsen y Denmark, 2000; Marcelo, 2008; Vezub y Alliaud, 2012). En el caso de México, los estudios al respecto (Inurrigarro et al., 2012; Pinto, 2012; Rodríguez et al., 2012; Sandoval, 2012) recogen diversas experiencias de los primeros años de servicio de maestros a lo largo del país, quienes manifiestan importantes preocupaciones y dificultades enfrentadas al realizar su labor en condiciones adversas para las que no se sentían preparados. Muchos de los casos se refieren a docentes que son enviados a comunidades rurales, generalmente alejadas de las zonas urbanas, mientras otros casos se refieren a quienes son enviados a escuelas ubicadas en las periferias urbanas. Lo anterior se debe, principalmente, a que éstas se han convertido en lo que uno de los informantes denomina “zonas de paso” (SPD-FEDERAL, p. 25), lugares en los que los docentes no desean permanecer, por lo que buscan ocupar las nuevas vacantes en otras zonas gracias a los “corrimientos”.

Los resultados de las entrevistas corroboran estos hallazgos, pues, tanto a nivel federal como a nivel estatal, los informantes comunican que los docentes de nuevo ingreso siguen siendo asignados a las localidades rurales o periféricas.

De acuerdo con dos de los informantes entrevistados, la experiencia general a nivel federal mostró que “la población de nuevo ingreso está ubicada regularmente en el medio rural” (SPD-FEDERAL, p. 13). “Nos encontramos con que los tutores no tenían tutorados ya que el reciente ingreso -pues como ocurre siempre- está en las comunidades más alejadas” (UPN- FEDERAL, p. 2).

La ley indica que la adscripción al centro escolar se llevará a cabo de acuerdo con las necesidades del sistema, pero no hace referencia a la costumbre de los “corrimientos”<sup>13</sup>. Se considera un aspecto importante que debería ser abordado con detalle en la normatividad, dadas las implicaciones que tiene en el ámbito del desarrollo profesional del docente novel, puesto que, como lo indican los estudios (Inurrigarro et al., 2012; Pinto, 2012; Rodríguez et al., 2012; Sandoval, 2012), la

---

<sup>13</sup> El sistema de “corrimientos” permite a los docentes en servicio solicitar el cambio de adscripción de su plaza a otras localidades o escuelas de su preferencia. Cuando se abre una vacante se genera un mecanismo de movimientos y sólo hasta que termina este proceso de reacomodo, se abre la plaza que haya quedado vacante a los maestros de nuevo ingreso.

práctica educativa de los nuevos profesores es afectada por su falta de experiencia para afrontar situaciones complejas características de esos contextos desfavorecidos.

En el caso de Baja California, se presentaron dos situaciones. Por un lado, se presentaron casos en los que se asignaron los nuevos docentes a las plazas vacantes, lo que provocó conflictos por no respetar los “corrimientos” que muchos docentes tenían años esperando, como lo atestiguó una de las informantes (TUTOR-BC).

Por otro lado, se observó la tendencia de asignar a los nuevos docentes a las periferias, como lo afirma una de las informantes involucrada en el área de Formación Continua de Baja California: “a los de nuevo ingreso, precisamente por ser de nuevo ingreso, los mandan a las periferias”. “Los mandan al Valle de la Trinidad, por ejemplo, los mandan a Villas de Jesús María, desde Ensenada [...] los mandan a las periferias, pero las periferias son 200 o 300 kilómetros (SPD1-BC, p. 4).

Otro aspecto relacionado con la adscripción al centro escolar, el cual sí se especifica claramente en la LGSPD se refiere a evitar, en lo posible, los cambios constantes de centro escolar. Al respecto, se recuperan algunas de los testimonios plasmados en el estudio realizado por Canedo y Gutiérrez y publicado por el INEE en 2016 acerca de las experiencias en el primer año de enseñanza de algunos docentes de diferentes entidades del país que ingresaron al servicio en 2014, quienes manifiestan como una preocupación la falta de estabilidad en el centro de trabajo.

El caso de un docente de preescolar: “En mi caso me han estado moviendo y moviendo, yo creo que le afecta más a mis alumnos que a mí misma” (Canedo y Gutiérrez, 2016, p. 98).

El caso de un docente de secundaria general: “No nos dan una paz emocional, me estreso, sí, porque yo tengo un trabajo acá y tengo un horario de cierta manera, y que me estén diciendo: ‘Maestra, durante tres meses se va a la 28’ y después: ‘No, que siempre a la 8’, y que: ‘No, espérese que probablemente la vuelva a cambiar’; o sea, es un cambio emocional realmente terrible” (Canedo y Gutiérrez, 2016, p. 99).

En el estado de Baja California, una informante que se desempeñaba como autoridad en el SPD aseguró que no se contaba con información precisa sobre la ubicación de los docentes de nuevo ingreso, puesto que estaban cambiando constantemente de adscripción escolar (SPD2-BC).

El proceso de la puesta en acto de la política de inserción a la docencia ha seguido una trayectoria sinuosa durante el periodo analizado. Este proceso, que corresponde a lo que Ball (1994) denomina la “recontextualización” de la política ha dependido de diversos factores relativos a la introducción de las nuevas disposiciones en los ámbitos de la práctica. Por un lado, ha dependido de

la falta de disposición de ciertos actores que han visto trastocados no sólo sus intereses, sino también sus tradiciones y lo que se puede considerar como prácticas justas inherentes a la carrera, como el caso de los corrimientos. Por otro lado, ha dependido también de las limitaciones impuestas por las condiciones políticas y materiales existentes previamente en el contexto social en las que son introducidas.

## **5.2 La inducción al Servicio Profesional Docente**

Antes de 2013, en México no se había desarrollado ninguna acción dirigida a atender las necesidades particulares de los docentes noveles. Es hasta la publicación de la LGSPD que se define una estrategia formal que establece las condiciones para el desarrollo profesional de los nuevos maestros durante los dos años posteriores a su ingreso a través de un programa de acompañamiento en la modalidad de tutoría.

La LGSPD establece, en su artículo 22, que “con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del Personal Docente de nuevo Ingreso, durante un periodo de dos años tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado” (DOF, 2013b).

En la siguiente sección se describe la concepción del acompañamiento y las condiciones para su organización y operación previstas en la legislación mexicana, así como sus respectivos procesos y condiciones de recontextualización y puesta en acto.

### **5.2.1 Concepción de la tutoría como modalidad de inducción.**

La introducción de un sistema de acompañamiento al docente novel, además de ser una innovación, se considera una importante contribución al campo del desarrollo profesional docente en México, puesto que busca atender la problemática ampliamente documentada sobre las condiciones y necesidades de los primeros años de enseñanza (Marcelo, 1991; Veenman, 1984), la cual ha sido identificada y reportada también en el campo de la práctica docente en México (Inurrigarro et al., 2012; Sandoval, 2012). Además, la importancia de la introducción de esta política en México se refiere al reconocimiento explícito del periodo de inserción como una fase del desarrollo profesional, la vinculación de la formación inicial con la formación continua y la introducción de un nuevo dispositivo de formación y desarrollo docente que no había sido explorado en México y que se aparta de los mecanismos masivos, homogéneos, descontextualizados y basados en la “clásica ‘forma escolar’ que

reproduce entre los capacitadores y los docentes que participan, las relaciones de poder/saber propias del vínculo escolar” (Vezub, 2005, p.3) que habían prevalecido en el país.

La LGSPD establece que la inducción al servicio docente se llevará a cabo mediante la tutoría a los docentes de nuevo ingreso. La SEP (2015a) define a la tutoría como:

un conjunto de acciones sistemáticas de acompañamiento, apoyo y seguimiento que contribuyen a enriquecer la experiencia profesional del Docente y Técnico Docente de nuevo ingreso, para que puedan enfrentar en mejores condiciones las demandantes tareas que implica que los niños, independientemente de su condición social, cultural, económica o de salud, accedan a experiencias educativas pertinentes (p.10).

En la definición de la función y actividades de tutoría en documentos como el *Marco* (SEP, 2014b) y el *Manual del tutor* (SEP, 2015a) se identifican las características centrales de la mentoría como modalidad de acompañamiento pedagógico descritas por autores como Vonk (1993), Marcelo (2008), Vélaz de Medrano (2009) y Vezub y Alliaud (2012): el aprendizaje situado, la relación de colaboración horizontal entre pares, el proceso reflexivo para la mejora de las prácticas de enseñanza y el beneficio mutuo de mentores y mentorados. Estas importantes características del desarrollo profesional docente centrado en la escuela se pueden ilustrar con los planteamientos de los documentos normativos que se describen enseguida.

El *Manual del tutor* (SEP, 2015a) hace referencia al *aprendizaje situado* al indicar que la tutoría servirá para apoyar a los nuevos docentes en su “desarrollo de nuevas habilidades a partir de resolver de manera coordinada las situaciones que se presentan en la escuela” (p. 15). Asimismo, enfatiza las características de la *relación horizontal* mediante el señalamiento de la importancia de tener en cuenta que el docente de nuevo ingreso es un profesionalista que se sometió a evaluación y resultó idóneo y que por lo tanto ambos, tutor y tutorado, son colegas maestros en servicio. En consecuencia, “la tutoría debe desarrollarse en un plano de igualdad, de colaboración, diálogo y respeto mutuo” (p. 11).

Dicho documento alude al *trabajo colaborativo y reflexivo* cuando describe este proceso como una oportunidad para que Tutor y Tutorado se conviertan en compañeros de una trayectoria que se construye en la medida que se reflexiona en conjunto, donde se conjuguen la experiencia del Tutor y el interés formativo del Tutorado para un beneficio común resultado del intercambio de vivencias o situaciones (SEP, 2015a).

Asimismo, con el propósito de identificar las concepciones acerca de la profesión docente, del desarrollo profesional y del acompañamiento que subyacen a la política de inducción y tutoría y que

orientan sus propósitos se analizó deductivamente el *Manual del tutor* utilizando como categorías analíticas las tres dimensiones del desarrollo profesional definidas por Vonk (1995): las dimensiones personal, profesional y contextual; así como los tipos de saberes profesionales docentes descritos por Tardif (2009): pedagógico, disciplinar, curricular y experiencial; mismas que se describen en la *tabla 11*.

Tabla 11.  
*Dimensiones del desarrollo profesional que apoya la Tutoría*

Código	Categoría: Dimensiones del desarrollo profesional docente		Frecuencia
	Regla de codificación	Ejemplos	
<b>Dimensión personal</b>	Cuando manifiesta la atención y apoyo a los retos y emociones experimentados por el docente novel durante su adaptación a las responsabilidades de la profesión y al fomento de la autorreflexión.	“Escuchar al Tutorado sobre las dificultades que ha enfrentado en su labor docente, con la finalidad de compartir sus experiencias y dar posibles soluciones” (p. 19).	5
<b>Dimensión profesional:</b>			
<b>Saber pedagógico:</b>	Cuando se refiere al apoyo y acompañamiento orientado a fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje.	“Aportar estrategias para conocer los estilos de aprendizaje de los alumnos con la intención de diseñar actividades didácticas acordes a sus necesidades” (p.19)	10
<b>Saber disciplinario</b>	Cuando se refiere al apoyo orientado a fortalecer los conocimientos del campo disciplinario que enseña el docente novel.		0
<b>Saber curricular:</b>	Cuando se refiere al apoyo y acompañamiento orientado a fortalecer la enseñanza de los objetivos, contenidos, aprendizajes esperados y competencias incluidos en el currículo oficial.	“El Tutor orienta y ayuda al Docente en la instrumentación del currículo” (p. 15).	4
<b>Saber experiencial</b>	Cuando se refiere al acompañamiento orientado a fomentar en el docente novel el desarrollo de recursos, estrategias y habilidades que faciliten el desempeño de su práctica docente.	“La Tutoría orienta al nuevo Docente en tareas concretas que requieren no sólo de sus conocimientos previos, sino del acompañamiento de un docente con experiencia para la mejora de las prácticas de enseñanza” (p. 11).	12
<b>Dimensión contextual o ecológica</b>	Cuando expresa formas de acompañamiento para apoyar la socialización del docente novel en su escuela, colectivo docente y entorno social en el que se ubica y el desarrollo de actividades adecuadas a ese contexto.	“Sugerir alternativas para la comunicación con los padres de familia y otros miembros de la comunidad escolar” (p. 19)	18

Análisis deductivo del documento *Manual del tutor* (SEP, 2015a). Categoría y códigos definidos a partir de Vonk (1995) y Tardif (2009)

Como se muestra en la *tabla 11*, dentro de las acciones de acompañamiento descritas, se ofrece escasa relevancia al desarrollo de *saberes curriculares* y no se hace ninguna mención al apoyo al docente novel respecto al desarrollo de *saberes disciplinarios*. Con estos resultados, se puede inferir que la concepción del propósito de la Tutoría implícita en el *Manual del tutor* supera la visión “carencial” en la que se entiende el acompañamiento como un modo de cubrir las insuficiencias de la formación inicial (Vezub y Alliaud, 2012).

Las funciones del tutor descritas en dicho documento priorizan el desarrollo de saberes experienciales y el conocimiento del contexto escolar y comunitario.

Algunos de los saberes experienciales que la tutoría contempla en el texto analizado son el intercambio de experiencias e inquietudes y la reflexión acerca del desarrollo de estrategias para cuestiones específicas de la práctica como la organización didáctica de la clase, el manejo de la disciplina, la generación de evidencias de trabajo, el uso eficiente de las tecnologías y los materiales, el aprovechamiento de la diversidad lingüística y cultural de los alumnos, entre otras (SEP, 2015a).

Algunas de las acciones referidas en el *Manual del tutor* que aluden a los saberes propios de la dimensión contextual o ecológica de la profesión son el apoyo al nuevo docente en su integración a la dinámica escolar y comunitaria, al desarrollo de vínculos con los colegas, los padres de familia y la comunidad en su conjunto y a la discusión y apoyo en el desarrollo de actividades o temas relacionados con la problemática del contexto social en el que se desarrolla la escuela (SEP, 2015a).

De lo anterior, se puede interpretar que la definición de la Tutoría se sustenta en la concepción de la inserción como una fase del desarrollo profesional y del reconocimiento de la necesidad de socialización en la cultura escolar y del desarrollo de un saber experiencial como elementos centrales de la identidad profesional que sólo pueden ser desarrollados en el contexto real de la práctica y que pueden ser facilitados a través del apoyo de un docente experto. Esta concepción resulta pertinente para atender los problemas que caracterizan los primeros años de enseñanza, los cuales se relacionan principalmente con el enfrentamiento de las expectativas de los nuevos docente y la realidad acerca de las condiciones del contexto áulico y con su falta de experiencia para afrontar la diversidad de situaciones educativas, tanto en relación con el diseño y adecuación de las actividades de instrucción, como con la toma de decisiones para la organización y control del grupo (Veenman, 1984; Vonk, 1989; Marcelo, 1991; Kagan, 1992; Hudson, 2012).

Asimismo, esta perspectiva de la tutoría responde a las necesidades expresadas por los nuevos docentes mexicanos en el estudio de Inurrigarro et al. (2012), Rodríguez et al. (2012) y

Sandoval (2012) quienes manifestaron entre sus principales dificultades cuestiones relacionadas con la falta de ciertas habilidades experienciales como mantener una adecuada organización de clase, la distribución de los contenidos y el tiempo para planificar cada día y la motivación de los alumnos. Además, manifestaron dificultades relacionadas con el trabajo en los contextos escolares específicos, ya que los maestros iniciaban su servicio generalmente en escuelas rurales o urbanas de alta marginación en las que se enfrentaban a problemas como trabajar en aulas improvisadas, sin libros o materiales, organización de actividades en escuelas multigrado, trabajar con grupos muy numerosos (referidos como “megagrupos”), el desarrollo de estrategias para atender el rezago educativo de los alumnos, el alto ausentismo escolar, problemas de comunicación con los padres de familia, el control de problemas de convivencia, violencia y pandillerismo.

### **5.2.2 Perfil y requisitos para ser tutor.**

La SEP define a la tutoría como un acompañamiento entre pares, por lo tanto, se concibe como tutor al docente o técnico docente que posee cierta experiencia, y que comparte con el profesor de nuevo ingreso características que le permitirán apoyarlo, como el nivel educativo, la modalidad o la especialidad (SEP, 2014b). Asimismo, debido a que la tutoría como modalidad de desarrollo profesional implica un acompañamiento experto, es necesario que quien realice dicha tarea cuente con un perfil profesional específico. Para lograr este objetivo, en mayo de 2014 se publicaron los *Lineamientos para la selección de tutores* que acompañarán al personal docente o técnico docente de nuevo ingreso, mismos que han presentado ajustes en sus posteriores publicaciones de 2015 y 2016 a partir de las circunstancias y resultados surgidos de su puesta en marcha.

Para facilitar la descripción de este perfil, la *tabla 12* ilustra los rasgos que los tutores deben poseer de acuerdo con los propósitos establecidos para la tutoría, así como una síntesis comparativa de los cambios realizados a los requisitos para ser tutor establecidos en las diferentes versiones de los *Lineamientos para la selección de tutores*. Es importante explicar las consideraciones que llevaron al establecimiento de dichos requisitos y las condiciones que originaron las diferentes modificaciones realizadas.

Tabla 12.  
Requisitos para desempeñar la función de tutoría

Lineamientos para la selección de tutores para el ciclo 2014-2015	Lineamientos para la selección de tutores ciclo 2015-2016	Lineamientos para la selección de tutores ciclo 2016-2017
Contar con título de nivel superior afín al nivel educativo, tipo de servicio, modalidad, asignatura, tecnología o taller en la que se requiera la tarea de tutor.	<i>Permanece</i>	<i>Permanece</i>
Ocupar al menos categoría docente equivalente a la que ocupa el nuevo ingreso	<i>Se elimina</i>	<i>Se elimina</i>
Contar con experiencia de docencia frente a grupo de al menos cinco años de servicio ininterrumpidos.	Se cambia a contar con experiencia frente a grupo de tres años. Se elimina la disposición de que estos años sean ininterrumpidos.	<i>Permanece</i>
Tener nombramiento definitivo en la plaza que ocupa.	<i>Permanece</i>	<i>Permanece</i>
Tener habilidades básicas en el manejo de tecnologías de la información.	<i>Permanece</i>	<i>Permanece</i>
Mostrar evidencia de los elementos contemplados en la Ficha Técnica. (cursos, certificaciones profesionales, publicaciones, estudios de posgrado)	<i>Permanece</i>	<i>Permanece</i>
No haber incurrido en alguna falta grave en el cumplimiento de sus funciones.	<i>Permanece</i>	<i>Permanece</i>
	<i>Se adiciona disposición: No ocupar algún cargo o representación sindical.</i>	
		<i>Se adiciona disposición: En caso de haber presentado la evaluación del desempeño, haber obtenido al menos un resultado suficiente.</i>

Elaboración propia a partir de DOF, 2014c; DOF, 2015c; DOF, 2016a.

Primeramente, el requisito de contar con un título de nivel superior se considera indispensable para que un tutor tenga los elementos necesarios para apoyar en el desarrollo profesional de un nuevo docente. Aunque pudiera parecer irrelevante, puesto que hace más de 30 años que se elevó la Educación Normal a nivel superior, existen todavía algunos docentes que no cumplen con ese requisito, particularmente en el medio rural. La autoridad federal entrevistada manifestó que este requerimiento también causó conflicto en algunos interesados, porque “si bien es cierto ya tenemos

un número alto de personas que tienen licenciatura en el medio rural, todavía queda gente solamente con Normal Básica” (SPD-FEDERAL, p. 13).

Asimismo, al tratarse de un acompañamiento a nuevos profesores, el requisito de experiencia frente a grupo se puede considerar como el más importante de ellos tomando en cuenta que el *Marco* define como una función indispensable del tutor el compartir su experiencia acerca de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, así como de la relación y vinculación con la comunidad y contexto escolares, además considera su experiencia profesional como una herramienta que le aportara elementos para aportar observaciones y sugerencias al docente de nuevo ingreso.

El *Marco* y los *Lineamientos para la selección de tutores* para el ciclo 2014-2015 establecen como requisito para ser tutor el contar con cinco años ininterrumpidos. Sin embargo, como se observa en la *tabla 12*, en los posteriores lineamientos se reducen a tres los años de experiencia y se elimina la condición de que sean ininterrumpidos. De acuerdo con la autoridad federal entrevistada este ajuste se realizó como resultado de un análisis del estado de implementación de la tutoría realizado por la Coordinación del SPD en conjunto con el INEE y obedece a dos razones.

La primera, se relaciona con la falta de personal interesado en desarrollar la tutoría. Durante la primera convocatoria se observó muy escasa participación, además se encontraron algunos casos de personal interesado que no cumplía esta condición. De esta manera, este ajuste buscó, en primer lugar, ampliar el número de posibles candidatos a ser tutores (SPD-FEDERAL; SPD1-BC).

La segunda razón se relaciona con la dificultad para cumplir este requisito en las escuelas rurales, apartadas o periféricas del país, donde regularmente se asigna a los docentes de nuevo ingreso. En general, se trata de escuelas de organización incompleta, multigrado o unitarias, o aun escuelas de organización completa pero ubicadas en localidades lejanas o aisladas del país en las que, debido a las mismas condiciones desfavorables de estas escuelas, es común que se renueve cada año la planta docente o que los maestros no permanezcan mucho tiempo, justo ahí donde se encuentra gran parte de los docentes de nuevos (UPN- FEDERAL). Por lo tanto, se trata de “zonas de paso”, de escuelas con “población flotante” donde difícilmente se encuentran maestros con antigüedad de cinco años. A partir de este análisis, se concluyó “si seguimos pensando que cinco años, no vamos a tener gente allá, donde más se necesitan tutores. Vamos bajándole a tres, que es lo menos que podríamos esperar que tenga de experiencia para poder apoyar y tuturar” (SPD-FEDERAL, p. 13).

Dos características que se consideran imprescindibles para la operación de la tutoría son la posesión de un nombramiento definitivo y el contar con habilidades en el manejo de las tecnologías

de la información; la primera para garantizar que el tutor cumpla con los dos años de su función, puesto que si consideraran docentes de plazas temporales, la movilidad de éstos afectaría esta condición, y la segunda para poder acceder a la formación como tutor, puesto que se trata de una modalidad semiescolarizada.

Por su parte los requisitos que se consideran como condiciones mínimas para que la tutoría represente un reconocimiento al desempeño son, por un lado, el no haber incurrido en falta grave y, por otro lado, el mostrar evidencias de la disposición del docente hacia la formación y actualización constante.

Por otro lado, en los *Lineamientos para la selección de tutores* para el ciclo 2015-2016, se adiciona una nueva disposición, que los tutores no ocupen cargo de dirigencia sindical. Al respecto la autoridad federal entrevistada refiere la desconfianza a la posibilidad de que se le brinde la atención requerida en la realización de tutoría, al tiempo que se tiene una multiplicidad de responsabilidades y obligaciones; “no queremos esta doble función, es difícil atender las demandas de la parte sindical y atender las demandas que implica una tarea de esta naturaleza”. Asimismo, agrega que también se trata de “una estrategia política, puesto que esta situación no es muy pertinente” (SPD-FEDERAL, p. 13).

Finalmente, en los lineamientos emitidos para el ciclo 2016-2017, se añade un requisito más. Puesto que para este periodo ya se contempla que una proporción de los maestros hayan sido evaluados en su desempeño y en concordancia con el discurso de la evaluación como búsqueda de la idoneidad de los docentes, se establece consecuentemente que un docente que resulta *no idóneo* no puede desempeñarse como tutor que sirve de ejemplo a los nuevos maestros. Por lo tanto, se determina que el tutor debe contar como mínimo con un resultado *suficiente* en su evaluación del desempeño.

### **5.2.3 Tensiones inherentes a la definición de perfiles alternativos para tutores.**

A pesar de que el tutor se define como un docente o técnico docente que cumple con los requisitos anteriormente mencionados, tanto en el *Marco* como en los *Lineamientos para la selección de tutores*, se abre la posibilidad para que personal con otras funciones lleve a cabo la tutoría en casos particulares. Se establece que en los casos de escuelas de organización incompleta y cuando las características de la escuela no permitan asignar a docentes o técnico docentes como tutores, podrán desempeñar la función de tutoría los Asesores Técnico Pedagógicos, Subdirectores Académicos,

Directores o, incluso, Supervisores (SEP, 2014b; DOF, 2014c; DOF, 2015c; DOF, 2016a). Enseguida se explican las diferentes tensiones que esta disposición genera en relación con la concepción de la naturaleza y de los procesos de implementación de la tutoría.

### **5.2.3.1 La figura del ATP como tutor.**

Si bien el ATP está considerado dentro del subtítulo anterior, las características y las condiciones de operación de esta figura merecen una mención aparte. En 2014 se emitió un *Marco del ATP con carácter temporal*, en el cual se define como función prioritaria del ATP el brindar tutoría a los docentes de nuevo ingreso y al personal sujeto de Formación Continua. Este documento describe la estrategia de asignar ATP como tutores debido a “la amplia experiencia adquirida a lo largo del tiempo en el proceso de asesoría, apoyo y acompañamiento a docentes, directivos y escuelas; son ellos quienes mejor conocen las características de las escuelas de la zona escolar, las necesidades educativas de los alumnos que asisten a ellas y el reto que implican para el trabajo docente las características sociales, económicas y culturales de la localidad” (SEP, 2014c, p. 7).

Sin embargo existen diversas ambigüedades a este respecto. Por un lado, el *Marco del ATP con carácter temporal* se establece solamente para el ciclo 2014-2015. Según la autoridad federal, los ATP temporales sólo se consideraron para ese ciclo escolar y posteriormente ya no debería haber ATP temporales. De hecho se esperaba que las supervisiones “se dismantelaran” y se enviaran a las escuelas a los ATP que no participan por concurso (SPD-FEDERAL). Por otro lado, según la misma autoridad federal, los ATP no están considerados actualmente para dar tutoría, porque su función se concibe para otro tipo de asesoría y actividades “que tienen que ver con las matemáticas, con la lectura y la escritura, que son prioridades que se han planteado desde la federación” (SPD-FEDERAL, p. 14).

Estas ambigüedades han generado tensiones en el proceso de implementación del programa de tutoría y en el desempeño del ATP como tutor.

La primera tensión se refiere a la disposición federal de nombrar ATP temporales como tutores, basados en el hecho de que el *Marco del ATP con carácter temporal* publicado sólo considera el ciclo 2014-2015, sin embargo, esto implica contradicciones dentro de la propia normatividad. Primero contradice la propia LGSPD, la cual establece la figura de ATP temporal como un movimiento lateral a través de un proceso de selección de los interesados que cumplan con requisitos específicos (DOF, 2013b). Asimismo, contradice lo estipulado en los *Lineamientos para la selección de ATP*

*temporales* publicados en 2015, los cuales establecen las condiciones para realizar esta función durante el ciclo 2015-2016 (DOF, 2015d).

La segunda tensión se refiere al hecho de la expedición de un *Marco del ATP con carácter temporal* que establece la tutoría como una función prioritaria, pero que contempla sólo un ciclo escolar (2014-2015), a pesar de que la tutoría al docente de nuevo ingreso se define como un acompañamiento de dos años. Estas ambigüedades abren paso a diversas preguntas acerca del cumplimiento de lo dispuesto para la tutoría de docentes de nuevo ingreso: ¿se contempla que los tutorados de estos ATP reciban tutoría solamente por un año?, ¿se contempla que al segundo año se les asigne un tutor diferente (lo cual tendría consecuencias en las condiciones para establecer una relación de confianza y en la continuidad del trabajo)?, o si no es el caso de ninguna de estas situaciones, ¿por qué especificar que el *Marco del ATP con carácter temporal* se emite para el ciclo 2014-2015, mientras que el *Marco* para los tutores se expide para 2014-2016?

Estas condiciones provocaron dificultades en la implementación de la tutoría a nivel local. Debido a la falta de autorización por parte de la federación, la AEL de Baja California se vio imposibilitada para llevar a cabo la asignación de tutores que ya habían sido formados y a quienes ya se les había encontrado tutorados. Como ya se mencionó, la mayoría de los formados como tutores en la primera y segunda generación del taller y diplomado de esta entidad fueron ATP, pero al no contar con las condiciones de viabilidad necesarias para la asignación al inicio del ciclo escolar 2014-2015, la AEL buscó asignar a estos mismos ATP para que iniciaran su función a finales de ese ciclo escolar y que prosiguieran con la función durante el ciclo 2015-2016, a lo que recibieron negativas por parte de la federación: “pregunté: “bueno, ¿y estos que ya tengo capacitados?” ‘No, no pueden ser.’ México me dice que no pueden ser. Yo he tenido una lucha ya como el Quijote; hablo con México y les digo que por qué no puede ser y me dicen: ‘es que la figura de ATP temporal ya no existe’ ” (SPD1-BC, p. 6).

La autoridad educativa de Baja California entrevistada expresó la frustración que esta situación generó, no solamente por obstaculizar en gran medida el cumplimiento de la obligación de brindar tutoría durante el ciclo 2015-2016, sino en general, por considerar que con esta medida se desaprovechan las ventajas que aporta la figura del ATP al desarrollo de la tutoría. De acuerdo con esta informante, sería ideal que el ATP fungiera como tutor, puesto que solucionaría muchos de los problemas de viabilidad de este proceso. Por un lado, el ATP es quien más experiencia tiene en el acompañamiento pedagógico, aunque necesitarían formarse en el acompañamiento a los docentes

noveles. Por otro lado, por la naturaleza de su función, son los ATP quienes cuentan con las condiciones para realizar las diversas tareas que implica la tutoría, como la observación y las reuniones de diálogo, puesto que ellos no se encuentran frente a grupo y pueden disponer de su tiempo para trasladarse a las diferentes escuelas de su zona y atender adecuadamente estas tareas (SPD1-BC).

### **5.2.3.2 La figura del jubilado como tutor.**

La autoridad federal entrevistada menciona que en los lineamientos de 2015 aparece la figura del jubilado como tutor y que en los lineamientos de 2016 se elimina (SPD-FEDERAL), mientras que la tutora entrevistada señala que a partir de la segunda convocatoria de Baja California se considera que pueden participar como tutores los maestros con hasta cinco años de jubilados (TUTOR-BC). Sin embargo, ni el *Marco*, ni ninguno de los Lineamientos, ni las convocatorias publicadas para la selección de tutores en Baja California hacen mención de ello.

De cualquier manera, se trata de un tema que es importante analizar, no sólo porque se esté llevando a cabo en la práctica, sino por las posibilidades, ventajas y posibles desventajas que ofrece.

Dentro de las múltiples ventajas que ofrece el desarrollo de la tutoría por parte de docentes jubilados se encuentra, en primer lugar, la disposición de tiempo para realizar las diferentes tareas que implica la tutoría, en segundo lugar, la motivación que posee un docente que decide voluntariamente realizar la función sólo por el interés de continuar desarrollando un trabajo educativo y, finalmente, la oportunidad de ampliar el número de posibles tutores en un contexto en el que hay escasa convocatoria.

Desde la experiencia de la tutora entrevistada (quien inició su proceso de formación siendo supervisora, pero que consiguió su jubilación antes de terminar esta formación), su motivación inicial para ser tutora fue su gusto por el desarrollo de acciones de apoyo pedagógico y por mantenerse actualizada en las nuevas propuestas de formación. Sin embargo, una vez que tuvo conocimiento de que se jubilaría, le interesó realizar esta actividad como una manera de continuar su labor educativa. “Me interesaba no desligarme del todo del ámbito educativo que es mi pasión [...] No me quedo completamente fuera, sino que me da la oportunidad de enfocarme a lo que más me gusta y además tener el tiempo de realizarlo” (TUTOR-BC).

Otra de las ventajas que esta informante considera tener como tutora jubilada es la riqueza de las experiencias pedagógicas acumuladas a lo largo de su carrera, para poder compartir las estrategias que a ella le funcionaron (TUTOR-BC).

En su opinión, la ventaja más importante de ser jubilada fue el contar con el tiempo que requiere tanto el proceso de formación como tutor, como el desarrollo de las diferentes actividades de tutoría, como las observaciones y las reuniones con los tutorados. “Yo no sé si estuviera trabajando si tendría el tiempo de hacer estas reflexiones y todo el aprendizaje que he obtenido con esta formación”. Además, se manifiesta en toda la disposición de reunirse con su tutorado tanto como sea necesario: “estaría yo dispuesta a dar el tiempo que fuera necesario para apoyarlo, aún fuera de lo que esté programado, si dijera: ‘maestra necesito platicar con usted en relación con alguna problemática’... si necesitara algún tipo de apoyo, pues ahí estaría”. Pero recalca que esa disposición se relaciona no sólo con su actitud, sino también con su disponibilidad de tiempo: “que si estuviera trabajando en los horarios que tenía, no creo que pudiera hacerlo” (TUTOR-BC).

Sin embargo, también existen desventajas, como el hecho de que la formación y las condiciones de la práctica de estos docentes son muy diferentes a las actuales. Así lo reconoce la propia entrevistada quien admite que puede ser que algunas de sus experiencias no necesariamente le ayuden al profesor, porque son diferentes generaciones y circunstancias. Sin embargo, añade que se puede aportar mucho siempre y cuando hayas sido un profesional reflexivo y que se haya mantenido actualizado (TUTOR-BC).

Según la autoridad federal entrevistada, para la tercera convocatoria no se contemplaría la figura del jubilado como tutor. Lo que llama la atención es que esta decisión no obedece al análisis de estas posibles desventajas, sino a una decisión de carácter administrativo. “Por lo menos los que corresponden al sistema federalizado, es porque dificulta la asignación de incentivos. Por ejemplo, los jubilados tienen otro esquema de remuneración que no pasa por el FONE<sup>14</sup>, ellos ya no pueden pasar por ese sistema de pago, [lo cual] dificulta el proceso de la asignación de incentivos” (SPD-FEDERAL, p. 14).

---

<sup>14</sup> El Fondo para la Nómina Magisterial y el Gasto Operativo (FONE) se constituyó en 2015 para centralizar la nómina educativa como parte de las estrategias de la reforma educativa.

### **5.2.3.3 Asignación de autoridades escolares como tutores.**

Esta disposición implica diversas contradicciones entre la definición conceptual de la tutoría como forma de acompañamiento y como forma de reconocimiento al buen desempeño y las condiciones operativas para su desarrollo.

Una primera contradicción entre esta disposición y los principios que definen a la tutoría como una función de acompañamiento horizontal orientada al apoyo y no a la evaluación. El *Marco* (SEP, 2014b) describe a la tutoría como una relación de igualdad y de respeto profesional entre pares, sin embargo, al asignar a figuras con autoridad escolar se convierte en una relación jerárquica que difícilmente podrá cumplir las características del acompañamiento y que, por el contrario, hará factible que se convierta en una supervisión más.

Tal como lo señala una de las informantes, el docente de nuevo ingreso no se sentirá acompañado sino evaluado: “y de alguna manera así va a ser, porque ésa es tu función como supervisor o director y será difícil desligarte de ella” (TUTOR-BC). Esta opinión concuerda con una de las conclusiones del estudio realizado por Vonk (1996) en el que declara que hay diferencias en los estilos de tutorar entre los tutores que poseen además un cargo de gestión escolar y los que no. Aquellos tutores que no están involucrados en ningún cargo de gestión tienen “como función primordial el apoyo a los profesores principiantes y tratar como confidencial toda información que reciben de éstos”, a diferencia de aquellos tutores que además desempeñan un cargo de gestión escolar para quienes “desde su perspectiva, el interés de la escuela prevalece sobre el interés individual” (p. 9)

Además, esta contradicción no se trata solamente del temor del nuevo docente por sentirse fiscalizado implícito en la relación jerárquica con su superior, sino que en realidad sí será sujeto de evaluación por éste. El *Marco* define al tutor como un acompañante y no un evaluador, lo que corresponde con la concepción de mentoría al docente novel. Dos de los informantes enfatizaron que esta disposición era un “gran acierto” en la definición de la tutoría en México como medida que permitiría cumplir con el propósito de acompañamiento (SPD-FEDERAL; UPN- FEDERAL). Sin embargo, esta disposición no se cumple en los casos de los directores que desempeñen la función de tutoría puesto que éstos son responsables de emitir el *reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales*, uno de los instrumentos de la evaluación del desempeño del nuevo docente que tendrá efectos en su permanencia en el cargo. Con ello, se refleja lo señalado por Hobson (2009) y Vonk (1993) acerca de que tanto los beneficios como los resultados del acompañamiento se ven afectados cuando la misma persona se encarga del apoyo y de la evaluación de los nuevos docentes, ya que se

dificulta establecer la relación de confianza y el ambiente de seguridad en el que el novel se sienta “libre de riesgo”, elementos necesarios para que ocurra el aprendizaje; además de que los tutores “serían más capaces de atender las necesidades de los maestros principiantes (tanto ‘psicológicas’ como ‘instruccionales’) si no estuvieran también encargados de la nada envidiable tarea de evaluar sus capacidades” (p. 17).

Una segunda contradicción entre la definición y la operación de la tutoría se genera en relación con la visión de un acompañamiento voluntario que se da por el interés del docente de realizar esta actividad (SEP, 2014b), al indicarse que el ATP, director o supervisor asuman la función de tutoría a falta de docentes tutores.

En este sentido, cabe destacar que a pesar de que el *Marco* y los lineamientos establecen la asignación de autoridades escolares como una excepción aplicable a los casos particulares de escuelas que por su organización no cuentan con personal suficiente, durante la puesta en acto, esta práctica se ha generalizado y se ha asumido como una estrategia para compensar la falta de tutores que participen voluntariamente, así como una obligación de la autoridad escolar.

Desde el punto de vista de las autoridades encargadas de implementar el programa de tutorías, si bien se reconoce que la asignación de autoridades escolares como tutores no es la situación ideal, sino una estrategia para atender casos particulares y así poder cumplir con lo dispuesto en la ley, también se entiende como una responsabilidad atribuible a estas mismas figuras. Puesto que “no le corresponde al director o al supervisor hacer solamente la parte administrativa, le corresponde también la parte pedagógica. Entonces se concibe como una tarea que le toca al director y al supervisor, que debería de tocarle, pero no todos lo asumen como tal” (SPD-FEDERAL, p. 24).

Tanto la autoridad educativa federal entrevistada, como la informante involucrada con la organización de la tutoría a nivel estatal reconocieron que la asignación de autoridades escolares ha sido una práctica común en las entidades del país, debido a la escasa participación de docentes que deseen realizar la función (SPD-FEDERAL; SPD1-BC).

De esta manera, la asignación de autoridades escolares como tutores pasó de ser una excepción a ser una medida generalizada que, al parecer, se asumió como una disposición normativa como lo demuestra el testimonio de una docente de nuevo ingreso en Puebla: “Inclusive cuando contestamos el examen de diagnóstico venía en esa parte: ‘Y tu director fue el tutor, y tu director te apoyó, y tu director esto’. ¡Pues no! porque nunca supe que mi director tenía que ser mi tutor” (Canedo y Gutiérrez, 2016, p. 70).

Esto se observó también en la forma en que se llevó a cabo la asignación de autoridades escolares como tutores, primero a manera de convencimiento y después de manera obligatoria.

Por ejemplo, en la primera y segunda convocatorias realizadas en Baja California para la selección de tutores, al observar la baja participación que había, la autoridad educativa empleó como estrategia comunicarse de manera personal o telefónica con las supervisiones para invitar al personal a participar en la convocatoria de selección y en la formación como tutores, particularmente a los ATP (SPD1-BC). Así lo confirma una de las informantes que se desempeñaba como supervisora y que fue formada como tutora “me llamaron por teléfono personalmente para invitarme a participar como tutora y para extender la invitación al personal a mi cargo. Me dijeron que la convocatoria estaba abierta sobre todo a ATP, directivos y supervisores como tutores”. “Yo invité a los ATP de mi zona, y hasta eso que todos me dijeron que sí, pues yo creo que por yo ser la supervisora, ¿verdad?” (TUTOR-BC).

En consecuencia, la autoridad entrevistada indicó que del personal formado como tutor en el estado, la mayoría era ATP (SPD1-BC). Asimismo, uno de los facilitadores responsables del diplomado para tutores en Ensenada indicó que del personal inscrito en la segunda generación “el personal con cargo de docente eran los menos, la mayoría eran ATP y directores y una inspectora” (FORMADOR2).

Posteriormente, para las siguientes convocatorias de tutores se desarrolló una estrategia diferente, en la que se contempló la tutoría como una obligación de los directores. La informante que participó en la organización de la tutoría en Baja California señaló que se estaba organizando otra vía más específica para la asignación de tutores, por medio de una instrucción directa y por escrito a las autoridades escolares. La informante indicó que era necesario que el director y el supervisor “se vuelvan copartícipes con las actividades educativas, de manera que si no hay tutor, volver responsable al director, que tiene que cumplir con esta parte, porque el *Marco* dice que el director tendrá que entrar [...] entonces esto se va a bajar vía oficio” (SPD1-BC, p. 11).

Asimismo, a nivel federal, el informante que desempeñaba funciones en el SPD indicó que la tutoría como acompañamiento pedagógico era parte de las obligaciones de directores, jefes de enseñanza o supervisores. “Otros inclusive han puesto por escrito que no, que no les toca... y sí les toca.” “De hecho yo contesté un oficio a un maestro diciéndole que era parte de las funciones que le correspondían y que no era remunerada”. (SPD-FEDERAL, p. 24)

La tercera contradicción se refiere a la definición de la tutoría como un movimiento lateral de reconocimiento al buen desempeño en oposición a la tutoría como una tarea más dentro de las

funciones de los ATP, directores o supervisores. Como modalidad de reconocimiento, los *Lineamientos para la selección de tutores* establecen condiciones para los docentes y técnicos docentes que se desempeñen como tutores; éstos deberán cumplir ciertos requisitos para ser seleccionados, deberán participar en un proceso de formación y serán recompensados a través de incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional (DOF, 2016a). Sin embargo, no se especifican condiciones particulares para los ATP, directores o supervisores que asuman la función.

En la práctica, la autoridad federal del SPD entrevistada informó que estas figuras no pasan por proceso de selección, puesto que asumen directamente la función en caso de ser necesario. Además, no reciben ningún incentivo o pago extra puesto que el acompañamiento a los docentes de nuevo ingreso se considera como una de sus responsabilidades dentro de su función, misma que desempeñan durante su jornada de trabajo. Finalmente, se reconoció que muchos no se incorporan al proceso de formación, “aunque sí se les invita, no se les puede obligar, puesto que no recibirán ningún pago” (E-6, 23-02-1016).

Estas contradicciones generan consecuencias que afectan el desarrollo del acompañamiento a los docentes de nuevo ingreso.

En primer lugar, no se cumple con una característica básica contemplada en la propia normatividad (*Marco y Manual del tutor*) que es un factor que la literatura distingue como esencial en el acompañamiento a los docentes noveles: la relación horizontal. Como Martínez y González (2010) señalan, el acompañamiento se trata de un proceso de mediación y de apoyo que se da de manera horizontal y fomentando las relaciones de confianza y cooperación profesional. En este sentido, Veenman, de Laat y Staring (1998) señalan que el desarrollo de una relación personal entre colegas es la característica distintiva en la mentoría, asimismo, autores como Borko (2004), Vezub y Alliaud (2012) indican que el trabajo colaborativo y la discusión y análisis de las prácticas de enseñanza llevada a cabo entre pares son fundamentales para el desarrollo profesional de los docentes.

De esta manera, al no tratarse de una relación horizontal, sino jerárquica, se ven afectadas las bondades de la relación que se da entre pares, en términos de confianza y cercanía en las relaciones interpersonales y de entendimiento mutuo en el ámbito profesional. Asimismo, el estilo y el propósito del acompañamiento se ven afectados, pues como Vonk (1996) indica, los tutores que también desempeñan un cargo en la gestión escolar tienden a ser más directivos y autoritarios, lo cual menoscaba la autonomía del profesor novel, así como el planteamiento de objetivos basados en las

necesidades y preocupaciones expuestas por el propio novel, factores que la investigación ha demostrado ser determinantes en el éxito de un programa de tutoría (Hobson et al., 2009).

En concordancia, uno de los informantes manifiesta su temor a que los directores no lleven a cabo una tutoría adecuada: “No se trata de decirle: ‘es que acá y acá, hazle así’, esto que regularmente hacen muchos directores, o señalar las deficiencias ¡pero no dar ninguna propuesta de solución!” (SPD-FEDERAL, p. 3)

Además, se descuida uno de los aspectos centrales del acompañamiento al docente novel: el apoyo en el ámbito personal y afectivo del nuevo docente en una etapa de su desarrollo profesional que se considera particularmente angustiante y constituida de sentimientos de inseguridad (Marcelo, 2008; Vonk, 1996). En consecuencia, el clima de confianza necesario para apoyar la integración del novel a su profesión y a su contexto escolar puede ser reemplazado por un clima de mayor estrés y de temor al juicio por parte de sus superiores (Hobson, 2009).

Así lo visualiza una de las informantes, quien considera que el nuevo maestro se sentirá “incómodo, nervioso o evaluado”. Al narrar su experiencia como supervisora en educación secundaria, esta informante describe que al desarrollar su función siempre se enfrentaba a actitudes de nervios o de miedo por parte de los maestros, aunque ella tratara de fomentar un clima de confianza. “Yo te lo digo por experiencia como Supervisora, llegaba yo a una escuela y todos se ponían nerviosos: ‘¡ay, es que ya llegó la Supervisora!’”. Aunque yo les decía: ‘no, sólo llegó una maestra, ustedes sigan con su trabajo, yo soy una profesora más que tanto viene a aprender como a compartir el trabajo’. Cuando llegaba al aula, aunque fuera maestro de muchos años, se ponía nervioso” (TUTOR-BC).

En segundo lugar, al establecer la tutoría por parte de las autoridades educativas como una imposición que, además, no será remunerada, se resta la motivación y se suma una actitud de resistencia por parte de los tutores que afectará el proceso de acompañamiento y los resultados del mismo. Con esta medida se ignoran dos importantes factores relacionados con la efectividad del acompañamiento a los profesores noveles: la voluntad, disposición y actitud positiva por parte del tutor hacia el acompañamiento (Abell, Dillon, Hopkins, McInerney y O'Brien, 1995), así como la retribución a quienes lo llevan a cabo, tanto en términos de reconocimiento profesional como de remuneración de su labor (Hobson et al., 2009). En este sentido, según la autoridad federal entrevistada, ya se han dado varias manifestaciones de esta resistencia. “Ya ha habido reacciones por parte de algunos directores o jefes de enseñanza a los que se les ha asignado la función tutora por parte de la entidad. Dicen: ‘¿y yo por qué tengo que hacerlo?’” (SPD-FEDERAL, p. 24).

Finalmente, el hecho de desarrollar la tutoría sin la debida formación afecta su finalidad y alcance. Al respecto, Hobson et al. (2009), Marcelo (2008), Odell (1990), Veenman (1998) y Vezub y Alliaud (2012) han señalado a la formación de los tutores como un elemento indispensable para que los programas de tutoría cumplan sus objetivos, puesto que las características particulares de un acompañamiento horizontal orientado a apoyar la inserción del docente novel requieren de parte de los tutores una sensibilización hacia el tema y el desarrollo de habilidades para desempeñarse en su nuevo rol. Particularmente, son necesarios la toma de conciencia acerca de las características y necesidades de la etapa de inserción, el conocimiento acerca del aprendizaje de adultos (con lo que la mayoría de los docentes experimentados no están relacionados) y, sobre todo, el desarrollo de habilidades particulares para orientar al nuevo docente a la reflexión.

Así lo testimonia una de las informantes que fue formada como tutora, quien asegura que dentro de los aprendizajes más importantes que obtuvo del taller y diplomado fueron la reflexión de su propia práctica y el entender el acompañamiento como una colaboración entre colegas y no una relación maestro-alumno, “un proceso en el que no se trata de enseñar, porque el de nuevo ingreso ya es un profesionalista, sino de fomentar la reflexión” (TUTOR-BC).

Uno de los informantes que fungió como facilitador del diplomado manifestó su preocupación al enterarse de que se estaba llamando a registrarse como tutores a ATP o directores que no estaban recibiendo formación de la siguiente manera: “Se supone que el diplomado y el taller eran para preparar a esta gente para trabajar con sistematicidad y rigurosidad con los tutorados. [...] ¿De qué se trata, va a haber tutores de primera y de segunda?” (FORMADOR1, p. 8)

Las consecuencias de la falta de formación se reflejan en la opinión de una docente del estado de Jalisco recogidas en la investigación de Canedo y Gutiérrez (2016):

Yo al principio tuve tutor, que fue mi director, pero considero que falta que primero los capaciten a ellos para que nos puedan apoyar, porque a veces ni ellos mismos saben cuál es su labor. Conmigo fue muy honesto el director, él me dijo que aquí íbamos a aprender: ‘Tú y yo juntos, porque no sé aquí qué se tiene que hacer, la verdad no estoy enterado, estoy en la espera de una capacitación’. Creo que nunca llegó; fue el factor determinante. Sí tuve acercamiento con él, las dudas que tuve me las disipó, me apoyó desde sus posibilidades, pero algo concreto, nada (p. 68).

#### 5.2.4 El proceso de selección del tutor.

El *Marco* (SEP, 2014b) dispone una serie de procedimientos para la selección de los tutores, misma que se considera puede ser sintetizada en las siguientes etapas.

**Etapas 1.** Las autoridades educativas locales emitirán Convocatorias Estatales conteniendo información acerca de los requisitos para ser tutor, la documentación necesaria para la inscripción, los tiempos y sedes para la entrega de dicha documentación, los procedimientos y criterios para la formulación de las listas de prelación y las obligaciones de la función de tutoría.

**Etapas 2.** El Director de la escuela recibirá la documentación proporcionada por los aspirantes que deseen inscribirse como tutores en su centro escolar y llevará a cabo la conformación de sus expedientes, verificando que toda la documentación correspondiente sea integrada.

**Etapas 3.** El Consejo Técnico de Zona constituirá un Comité Colegiado de Revisión que se encargará de valorar los expedientes de los aspirantes.

**Etapas 4.** El Comité Colegiado de Revisión seleccionará a los tutores de acuerdo con la valoración de expedientes.

**Etapas 5.** En caso de que el Comité se vea imposibilitado para realizar dicha asignación, la autoridad educativa local realizará la asignación a partir de las listas de prelación.

**Etapas 6.** El director de la escuela informará a los aspirantes que hayan sido seleccionados como tutores.

**Etapas 7.** Una vez terminado el proceso de selección, el Comité Colegiado de Revisión entregará los expedientes de los tutores seleccionados a la autoridad educativa local, misma que será responsable de incorporar a los tutores seleccionados en el Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente (SNRSPD).

Sin embargo, en los *Lineamientos para la selección de tutores* publicados en el Diario Oficial se encuentra una importante discrepancia con el documento anterior (DOF, 2014c; DOF, 2015c; DOF, 2016a). Dichos lineamientos ratifican las etapas anteriormente mencionadas para la selección de tutores, pero para la etapa de entrega de documentos indican que los aspirantes deberán presentar los documentos necesarios para su registro a la Autoridad Educativa y que esta autoridad es responsable de conformar los expedientes y enviarlos al Comité de Revisión para su valoración. Estos lineamientos definen como Autoridades Educativas a la SEP y a las correspondientes en los estados.

La consecuencia de esta contradicción es la interpretación de dos diferentes rutas en el proceso de selección: una que emerge de la propia escuela con la conformación de expedientes por

los directores (en el *Marco* de funcionamiento de la tutoría) y otra que emerge desde el nivel estatal con la conformación de expedientes por parte de las autoridades educativas locales (en los Lineamientos para la selección de tutores).

Esta ambigüedad se reflejó en la práctica a nivel local. De acuerdo con una de las informantes involucrada en el proceso de selección de tutores, en Baja California, durante la primera y segunda convocatorias, la AEL asumió la responsabilidad de todo el proceso de selección y asignación de tutores, desde la emisión de convocatorias, la recepción y análisis de documentos probatorios, conformación de expedientes, hasta el análisis de los padrones de tutores y de docentes de nuevo ingreso para la asignación de tutores a tutorados. Sin embargo, la lógica de este procedimiento y la escasez de tutores complicaron el proceso, como se explica más adelante. Durante la entrevista, dicha informante manifestó que su equipo estaba replanteando los procesos de selección y asignación de tutores, puesto que consideraban que el *Marco* contemplaba una ruta distinta a la que ellos habían estado realizando (SPD1-BC).

El proceso descrito en el *Marco* no sólo fue entendido por la autoridad local como un proceso diferente, sino como una vía que habría facilitado el proceso de selección y asignación de tutores de haberse entendido así desde el inicio, lo cual da cuenta de las consecuencias que las contradicciones en los textos normativos de una política generan en el campo de acción de las mismas.

Asimismo, este nuevo proceso de selección que se pretende implementar representa un ejemplo del señalamiento de Ball (1994) acerca de que la política está sujeta a diferentes lecturas en función de las circunstancias y necesidades de los actores. Al describir la responsabilidad que tendrá el Director en el nuevo proceso de selección apegado al *Marco*, la autoridad encargada de la tutoría asigna un nuevo sentido a las palabras del texto. Su lectura de la política pasa del contenido escrito: la responsabilidad del director de recibir, revisar y organizar la documentación de los interesados en ser tutores; al contenido interpretado: la responsabilidad del director de analizar los perfiles del personal a su cargo para proponer él mismo a quien considere adecuado para ser tutor (SPD1-BC).

#### **5.2.4.1 Obstáculos para el reclutamiento de tutores.**

De acuerdo con lo señalado por todos los informantes entrevistados, tanto a nivel federal como estatal, el principal obstáculo para la implementación de la tutoría ha sido el escaso número de tutores con los que se cuenta, ya que ha sido difícil atraer y conservar a docentes para desarrollar esta función. Han sido muy pocos los que se han acercado voluntariamente para ser tutores, según la fuente federal, ha

habido entidades en las que ha habido muy poca convocatoria, o incluso, ha habido casos en que la convocatoria “se ha declarado desierta”, además de aquéllos registrados se han presentado muchas deserciones (SPD-FEDERAL, p. 6).

Han sido diversos los factores que han afectado la participación y la permanencia de docentes que aspiren a realizar esta función. Enseguida se explican los principales considerados desde el punto de vista de los informantes.

El primer motivo de esta falta de participación es de corte político. La reforma educativa ha sido fuertemente rechazada por el magisterio y, al asociar la tutoría con la reforma, los docentes han sido reacios a formar parte de esta función. Además, aun aquellos maestros interesados pueden ser desalentados porque no son bien vistos por sus compañeros, según el testimonio de la autoridad federal entrevistada, “muchos maestros que han aceptado incorporarse a estos procesos [cualquiera relacionado con la reforma educativa, ya sea como observadores, evaluadores o tutores] han sido sujetos de amenazas por parte de sus colegas” (SPD-FEDERAL, p. 15).

Otro factor que se manifiesta como obstáculo para atraer y retener a tutores fue la falta de información y de claridad acerca de las características del proceso y de su organización. La posición de facilitador del Diplomado de uno de los informantes entrevistados le permitió obtener opiniones de docentes que manifestaron mucha incertidumbre acerca de la tutoría. De acuerdo con el testimonio de este informante, a muchos tutores no les quedaba claro en qué consistiría su función, cuál sería su rol en el proceso de evaluación del maestro de nuevo ingreso, además, no entendían y les preocupaba particularmente las condiciones de organización de tiempo para realizar la función y si recibirían un incentivo (FORMADOR1).

Aunque a partir del proceso de formación a los tutores se les aclaró que su función era adicional, éstos manifestaron preocupación sobre el insuficiente tiempo para cumplir con las múltiples responsabilidades que implica la tutoría con el que contarían, debido a la necesidad de cumplir con diversas obligaciones profesionales y académicas (FORMADOR1; TUTOR-BC).

Por su parte, el tema de los incentivos ha sido un tema que ha generado incertidumbre y que se ha convertido en un obstáculo para la participación y permanencia de los tutores.

Las primeras convocatorias para la selección de tutores en el país fueron emitidas en agosto de 2014 y fue hasta diciembre del mismo año que se definió el incentivo para esta función. Es decir, todos los docentes en el país que se registraron como tutores en esa primera convocatoria, lo hicieron

sin conocer si recibirían un estímulo económico, lo cual puede explicar, en parte, la baja inscripción en la convocatoria.

Además, hubo otras condiciones que provocaron deserciones de tutores ya registrados y que desalentaron la participación de docentes en posteriores convocatorias. La primera se refiere al descontento surgido por el establecimiento del periodo de pago del incentivo al término de un ciclo escolar de trabajo como tutor. La segunda condición se refiere a los casos de retraso de los pagos que se dieron en varias entidades, donde muchos de los tutores no habían recibido ningún pago aun meses después de finalizar el ciclo escolar desempeñando la función. (SPD-FEDERAL). De manera que al correrse la voz de estas condiciones se afectó negativamente el interés y la participación de otros docentes en posteriores convocatorias.

En este sentido, es necesario abrir un paréntesis para explicar la situación particular de Baja California y dimensionar la relevancia que el tema de los incentivos tuvo en la incorporación de tutores en el estado. Si bien la autoridad federal aclaró el tema del incentivo económico hasta finales de diciembre de 2014, en Baja California esta información no fue proporcionada a los tutores. La autoridad local encargada del programa de tutorías decidió no informar a los tutores sobre las características del incentivo pues consideró necesario esperar hasta que el gobierno estatal tuviera destinada esa partida de pago. Esta informante manifestó que debía ser muy prudente con la información que proporcionaba en cuestiones de finanzas, puesto que se trataba de un tema fuera de su competencia. También manifestó preocupación por generar problemas en el caso de informar a los tutores sobre los incentivos y que posteriormente se incumpliera el pago. Explicó: “yo no puedo hablar por Planeación y Finanzas [...] y la verdad yo no sé si el presupuesto esté preparado para este pago” (SPD1-BC, p. 8).

En consecuencia, los docentes que se registraron como tutores en las dos primeras convocatorias, lo hicieron sin conocer el tipo de incentivo que recibirían. Incluso, la primera generación de tutores egresó del Diplomado sin recibir esta información. Como explica uno de los facilitadores del Diplomado, esta situación afectó el ánimo de los tutores y se reflejó en la deserción de varios de ellos, quienes le preguntaban: “¿Si me van a pagar por esto o no? [...] Porque aquí dice que pueden publicarme no sé qué cosa, pero de eso no vivimos” (FORMADOR1, p. 10).

Dentro de este contexto, merece la pena resaltar la fuerte motivación intrínseca de los escasos tutores que se registraron y culminaron el proceso de formación en aras de ayudar a sus colegas y por ética profesional, hecho consistente con lo reportado por Abell et al. (1995), quienes propusieron

que la satisfacción personal y profesional y el sentido de responsabilidad con la profesión, con la escuela y con la educación en general, son motivaciones importantes de quienes deciden desempeñar la función de tutoría. Asimismo, estos autores demostraron que la motivación intrínseca influye más que la motivación extrínseca en el compromiso de los tutores y en el éxito de la relación entre éstos y sus tutorados. Un ejemplo de esto se muestra en el comentario de uno de los tutores en la voz del responsable del Diplomado en Ensenada: “Bueno compañeros, si no nos pagan, pues que sea una labor de apoyo, acuérdense que estamos haciendo historia” (FORMADOR1, p. 10).

El hecho de omitir la información acerca de los incentivos representa una estrategia o un “ajuste” en la puesta en acto de la política, que se relaciona con lo que Ball (1994) refiere como los retos que enfrentan aun “los lectores proactivos” de la política en función de “los espacios para maniobrar” con los que cuentan en sus circunstancias específicas (p. 18). En este caso una de las autoridades del SPD de Baja California consideró necesario. Para buscar comprender esta decisión es necesario ubicarla en el contexto político-educativo del estado en esos momentos. El gobierno de Baja California ha venido arrastrando por varios años una deuda en el pago de jubilaciones de docentes, deuda que para abril de 2015 ascendió a cerca de 3, 500 millones de pesos, según las palabras del Secretario de Educación en entrevista con el periódico Frontera (Durán, 2015). Esta situación, aunada a la falta de pago de nóminas de docentes interinos federalizados, provocó diversas manifestaciones y paro de labores por parte del magisterio durante 2014 y 2015. Particularmente, en abril de 2015 (dos meses antes de la entrevista), alrededor de 450 mil estudiantes de educación básica y de escuelas normales se habían quedado sin clases debido a estas protestas (Sánchez, 2015). Esta situación puede explicar la preocupación de la informante acerca del cumplimiento del pago de incentivos a tutores.

En otro orden de ideas, un factor que afectó particularmente la incorporación de docentes tutores en las zonas rurales fue la escasez de personal que cumpliera con el perfil y los requisitos establecidos. Como se explicó, la condición de continua rotación de personal en las escuelas rurales y de localidades apartadas impidió en muchos casos el contar con personal docente que pudiera desempeñarse como tutor.

Asimismo, otros obstáculos surgieron durante el proceso de formación de tutores relacionados con las condiciones de organización y de implementación del diplomado, mismas que se explican a detalle en un apartado posterior, pero que de acuerdo con los informantes implicaron limitaciones para el reclutamiento y la permanencia de tutores.

#### **5.2.4.2 Estrategias y ajustes desarrollados durante el proceso de selección de tutores.**

Puesto que la escasa participación e interés para desempeñar la función de tutoría ha sido el principal obstáculo para la implementación de esta política, las autoridades educativas han buscado diferentes opciones para solventar este problema.

Una estrategia desarrollada a nivel nacional fue la expedición de convocatorias extraordinarias para la selección de tutores. De acuerdo con la autoridad federal entrevistada, no se desarrollaron convocatorias extraordinarias generales, sino que algunos estados lo solicitaron, entonces la autoridad federal autorizó la emisión de convocatorias extraordinarias estatales a aquellas entidades que argumentaran su solicitud. De manera que hubo más de diez entidades que emitieron este tipo de convocatorias (SPD-FEDERAL).

Otra estrategia desarrollada en el caso de Baja California por parte de Formación Continua y Servicio Profesional Docente fue realizar una campaña de invitaciones de manera personal y telefónica para la inscripción como tutores (SPD1-BC). Durante la primera convocatoria, hizo un llamado de manera personal a diferentes docentes que se consideraba podían estar interesados y a las supervisiones escolares para notificar que la convocatoria para ser tutor estaba abierta particularmente a los ATP para que los supervisores exhortaran al personal a su cargo a realizar dicha función.

Por otro lado, al enfrentarse a la falta de resultados, aún después de las acciones implementadas, la autoridad educativa de Baja California, al momento de ser entrevistada, describió una nueva estrategia a implementarse para la tercera convocatoria para selección de tutores. Mediante esta estrategia, la autoridad educativa envió un oficio a supervisores para que lo transmitieran a todos los directores de la zona. En este oficio se comprometió a los directores a notificar a la autoridad de la llegada de un docente de nuevo ingreso a sus escuelas, a acompañar esa notificación con propuestas de candidatos para ser tutores y a asumir el rol de tutor en caso de ser necesario y no contar con personal para esa función (SPD1-BC).

#### **5.2.5 La asignación del tutor al docente de nuevo ingreso.**

Una vez que los tutores han sido seleccionados, es necesario establecer un proceso que permita asignar los tutores registrados a los docentes de nuevo ingreso que se beneficien mayormente de los conocimientos y experiencia de cada tutor, de manera que sea conveniente para todos los involucrados. Es por eso, que el *Marco* (SEP, 2014b), determina los siguientes criterios para la asignación de tutores.

- Que sea asignado a docentes de nuevo ingreso de su mismo nivel educativo, tipo de servicio, modalidad, asignatura, tecnología o taller del docente de nuevo ingreso.
- Que se asigne a docentes de nuevo ingreso dentro de la misma escuela, en otra escuela en el mismo inmueble, o en otra escuela en la misma zona, siempre y cuando lo permitan las condiciones del tiempo laboral y de traslado, así como la dispersión geográfica.
- Podrá asignarse como tutor a un máximo de tres tutorados.
- En caso de ser necesario, a falta de docentes tutores, se asignará al ATP, Subdirector académico, Director o Supervisor.

En una primera instancia, estos criterios contemplan un elemento que la literatura considera indispensable para la relación entre tutor y tutorado: la asignación de un colega de la misma escuela que comparta el mismo perfil profesional en relación con el nivel educativo y el área de conocimiento que enseñan (Hobson et al., 2009; Kearney, 2014; Marcelo, 2008; Odell, 1990). Sin embargo, en este caso las adaptaciones y “ajustes” a los criterios iniciales se establecen de manera paralela por la propia normatividad como una consideración anticipada de los retos que se prevén para la puesta en práctica de la política, a decir, la falta de tutores suficientes.

Por otro lado, a partir de 2015, los *Lineamientos para la selección de tutores* introducen una nueva disposición relacionada con el periodo límite para la asignación de tutores. En el artículo séptimo de los lineamientos para el ciclo 2015-2016 y para el ciclo 2016-2017 determinan que los movimientos laterales deben realizarse previamente al inicio del ciclo escolar, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 50 de la LGSPD.

Adicionalmente, el artículo 11 de los lineamientos de 2015 y el artículo 12 de los lineamientos de 2016 establecen que la autoridad educativa deberá incorporar a los tutores seleccionados a la plataforma del SNRSPD a más tardar el 5 de agosto de esos años.

#### **5.2.5.1 Los retos para la asignación de tutores enfrentados en la práctica.**

Algunos informantes narraron una serie de dificultades enfrentadas respecto al proceso de empatar los perfiles y características de los tutores con los de los profesores de nuevo ingreso, lo cual ha provocado que se obtengan pobres resultados en la implementación del programa de tutoría. De acuerdo con la autoridad local del estado de Baja California, éste proceso ha implicado el mayor reto en cuestión de organización e implementación.

La dificultad de emparejar a tutores y tutorados se relaciona con tres problemas de diferente naturaleza. Primero, la escasez de tutores inscritos ha provocado que sea más complicado buscar coincidencias entre los tutores disponibles y las necesidades de los profesores que ingresan. Segundo, la costumbre que se ha mantenido de asignar a los docentes nuevos a localidades alejadas o rurales, que se ha sido descrita como práctica común y normal tanto por los informantes del ámbito federal como estatal, ha dificultado también la asignación de tutores (SPD-FEDERAL; UPN-FEDERAL; SPD1-BC). Tercero, la confusión creada por las contradicciones entre el *Marco* y los lineamientos respecto al proceso de selección generaron que la organización de los procesos de selección y asignación de tutores en la primera y segunda convocatorias de Baja California se llevara a cabo desde las instancias educativas estatales y no desde la propia escuela o zona escolar, de manera que la autoridad estatal se encargó de analizar y comparar listados de tutores y de docentes de nuevo ingreso de toda la entidad. Esto implicó un extenso y complejo trabajo para obtener y comparar información que permitiera vincular a tutores y tutorados. Estas mismas autoridades reconocen que este trabajo se hubiera simplificado, al realizar el proceso de selección desde la misma zona escolar (SPD1-BC).

Estas circunstancias provocaron diversos obstáculos para llevar a cabo la asignación de tutores y tutorados que se pueden clasificar de la siguiente manera.

**Compatibilidad geográfica.** El primer reto que se ha enfrentado al tratar de asignar tutores es la compatibilidad geográfica en el trabajo o residencia de tutores y tutorados. De acuerdo al testimonio de informantes tanto a nivel federal como estatal, las autoridades encargadas del proceso se han encontrado con la dificultad de asignar tutorados a los tutores disponibles, puesto que los docentes de nuevo ingreso se encuentran asignados a diferentes escuelas o localidades que se encuentran muy alejadas de aquéllas de los tutores. Como manifiesta la autoridad local, los tutores se han encontrado sin docentes a quien tuturar puesto que algunos docentes de nuevo ingreso pueden encontrarse hasta a 300 kilómetros de donde laboran o radican los tutores más cercanos (SPD1-BC).

**Compatibilidad de nivel educativo.** Otro reto para la asignación de tutores fue el de emparejar la formación y experiencia docente en el nivel educativo de los tutores disponibles con aquéllas de los docentes de nuevo ingreso. Debido a que el proceso de selección de tutores se realizó de manera desvinculada de la información acerca de las características de los nuevos docentes que ingresaron y debido a que se registraron pocos tutores, la autoridad educativa de Baja California admite que fue difícil cubrir las necesidades de los docentes de nuevo ingreso. Como un ejemplo de este problema,

los informantes involucrados en el proceso de formación de tutores del municipio de Ensenada, Baja California señalan que en la primera generación del diplomado, “la mayoría de los inscritos eran docentes de secundaria, mientras que la mayor proporción de docentes de nuevo ingreso se encontraba en primaria” (FORMADOR1). Por otro lado, en la segunda generación del diplomado de tutores “la mayoría fue de primaria, pocos de secundaria, pero no hubo ningún inscrito de nivel preescolar” (FORMADOR2).

**Compatibilidad disciplinaria.** Una dificultad más derivada de la escasez de tutores fue la de encontrar coincidencias en la especialidad de los tutores y los nuevos docentes, para cumplir con lo establecido por los lineamientos. La mayor complicación en este sentido se encontró en la educación secundaria, puesto que los docentes se especializan en una de las diversas asignaturas que comprende este nivel. De esta manera, se dio la situación en la que no había tutores que contaran con la especialidad de varios de los nuevos docentes que ingresaron a educación secundaria, así como casos de asignaturas para las que no existen docentes con experiencia en la enseñanza de ellas por ser de nueva creación, como es el caso de Ofimática o el caso de Inglés en educación preescolar y primaria, asignaturas que se acaban de incorporar en Baja California (SPD1-BC). Además, otro reto para brindar una adecuada tutoría a los nuevos docentes de educación secundaria es el hecho de que la mayoría de los tutores sean directores o ATP como lo señalado para el caso de Baja California, dado que en estos casos los tutores “sí tendrán competencia en la formación pedagógica, pero no en el conocimiento de la signatura y su didáctica específica” (SPD1-BC).

**Compatibilidad de horario.** Para la autoridad educativa de Baja California, los horarios laborales de los tutores y tutorados fueron una preocupación. Según su consideración, si una función de los tutores implica la observación de clase y esta función debe realizarse fuera del horario laboral de los tutores, entonces sería necesario que para la asignación de tutores y tutorados se tomara en consideración que estuvieran “a contra turno”, es decir, que uno laborara en turno matutino y otro en turno vespertino. Sin embargo, la informante considera este aspecto muy difícil de lograr dado que “la mayoría [de los tutores que se registraron] tiene doble turno (SPD1-BC, p. 7).

**Tiempo límite para la asignación de tutores.** Otro obstáculo para el proceso de asignación de tutores fue el establecimiento de un tiempo límite para designar los movimientos laterales. Como se mencionó, es a partir del ciclo escolar 2015-2016, que los *Lineamientos para la selección de tutores* incluyen la condición de realizar la asignación de tutores antes del inicio del ciclo escolar, específicamente hasta el día cinco de agosto, para cumplir con lo especificado en la LGSPD. Sin

embargo, esta disposición representa una contradicción tanto en la LGSPD, como en los propios lineamientos, puesto que ambos documentos establecen también que los docentes que participan en el concurso de ingreso podrán ser designados a su plaza docente durante el ciclo escolar, conforme se vayan generando las vacancias, dado que las listas de prelación tendrán vigencia hasta el 31 de mayo. De esta manera, no es viable que los nombramientos y asignaciones de tutores se realicen solamente antes de iniciar el ciclo escolar, mientras que los nuevos docentes seguirán ingresando y requiriendo tutores a lo largo del ciclo lectivo. De acuerdo con la autoridad federal, este fenómeno afectó el proceso de asignación de tutores y generó que se tuviera un menor número de registros de tutores a partir del ciclo 2015-2016, en comparación del primer registro llevado a cabo en 2014-2015 cuando todavía no se incluía esta disposición en los lineamientos, lo que brindó mayor tiempo para realizar las acciones de selección y de emparejamiento de tutores y nuevos docentes (SPD-FEDERAL).

***Irregularidades en la adscripción escolar de los docentes de nuevo ingreso.*** Finalmente, el último obstáculo que impidió la asignación de los tutores que ya habían sido formados y a los que se les había encontrado en las bases de datos un docente de nuevo ingreso a quien tuturar fue una condición no relacionada con las características del proceso de asignación de tutores, sino con el proceso de ingreso de los nuevos profesores.

Como lo mencionó la autoridad federal entrevistada, el proceso de asignación de tutores “ha sido una acción fallida” en gran parte “porque está alineado con el proceso de asignación de plazas docentes”, mismo que ha sido irregular (SPD-FEDERAL). Este informante comentó que había sido un problema a nivel nacional el ubicar dónde se encontraban los docentes de nuevo ingreso, asimismo, indicó que no había funcionado la disposición de contar con un sistema y plataforma para incorporar la información sobre las asignaciones de plazas docentes. Según su testimonio, los reportes de las entidades se entregaron muy tardíamente, presentaron irregularidades o, simplemente en algunos casos, esa información no se proporcionó, de manera que “la autoridad federal no logró hacer ese cruce de porcentajes de demanda de tutores por entidad, porque que no teníamos el dato final de cuántas plazas habían sido asignadas” (SPD-FEDERAL, p. 24).

El caso de Baja California ejemplifica la dificultad para la asignación de tutores ligada a problemas relacionados con la adscripción de las plazas docentes. Después de que la asignación de tutores se pospusiera por los diferentes retos y obstáculos referentes a las coincidencias en perfiles de tutores y tutorados, la autoridad local se enfrentó al hecho de no contar con información fidedigna

de la ubicación de los docentes de nuevo ingreso. Según una autoridad de Servicio Profesional Docente del estado, en muchos casos se desconocía dónde se encontraban estos maestros, sus bases de datos acerca de la adscripción de los nuevos maestros no eran confiables y necesitaban ser actualizadas puesto que cambiaban constantemente (SPD2-BC).

#### **5.2.5.2 Estrategias desarrolladas durante el proceso de asignación de tutores.**

Puesto que las diversas condiciones para la asignación de tutores representaron un difícil trabajo para empatar y satisfacer las necesidades tanto de tutores como docentes de nuevo ingreso, las autoridades locales de Baja California desarrollaron como estrategia involucrar en este proceso y coordinar esfuerzos con los Centros de Maestros de todos los municipios del estado para analizar información acerca de las características de tutores y tutorados para buscar compatibilidad entre éstos. Esta información iba desde su nivel educativo y especialidad, hasta los domicilios de sus centros de trabajo. Incluso, se buscó relacionar las distancias entre sus viviendas, con tal de encontrar una manera de lograr estas asignaciones (SPD1-BC).

Sin embargo, a pesar del gran esfuerzo que implicó, esta estrategia no fue exitosa, puesto que una vez que se relacionaron tutores a tutorados, al momento de la asignación, las autoridades se encontraron que algunos profesores de nuevo ingreso a quienes se les había asignado tutor, no estaban laborando en la escuela que indicaba la base de datos de SPD. Por lo tanto, en octubre de 2015 las autoridades encargadas del ingreso al SPD implementaron una nueva estrategia. De acuerdo con una de las informantes, estas autoridades visitaron los municipios del estado y reunieron a los supervisores escolares para indicarles que deberían proporcionar información acerca de las plantillas docentes de cada escuela de la zona escolar respecto a los profesores de nuevo ingreso que se encontraban laborando, para así poder identificar cuántos nuevos ingresos había y dónde estaban (SPD2-BC).

#### **5.2.6 La formación de los tutores.**

Debido a la importancia de la tutoría en el desarrollo profesional del docente de nuevo ingreso, el *Marco* contempla la necesidad de diseñar una oferta de formación específica para quienes se desempeñen como tutores, para sensibilizarles acerca de su nueva función y ofrecerles las competencias necesarias para su desempeño, lo cual es coherente con las conclusiones acerca del

perfil necesario para los tutores de los docentes noveles en diferentes investigaciones (Hobson et al, 2009; Marcelo, 2008; Odell, 1990; Veenman, 1998; Vélaz de Medrano, 2009; Vezub y Alliaud, 2012).

El *Marco* indica que será responsabilidad de la autoridad local proveer esta formación y que podrá suscribir convenios con instituciones de educación superior para diseñar programas orientados a desarrollar en los tutores las habilidades pedagógicas, sociales y comunicativas necesarias para esta función (SEP, 2014b).

Posteriormente, la SEP estableció las condiciones para la formación de tutores, organizando la oferta de dos etapas de formación a través de un taller y un diplomado.

La CNSPD diseñó un taller introductorio denominado *Ser Tutor de un Docente o Técnico Docente de nuevo ingreso de Educación Básica* (SEP, 2014d), mismo que puso a disposición de las autoridades educativas estatales para su implementación. De esta manera, las AEL de todos los estados del país, a través de sus direcciones de Formación Continua, ofrecieron este taller a todos los tutores registrados como primera fase de su formación.

Asimismo, para la segunda fase de formación la CNSPD desarrolló un acuerdo con la Subsecretaría de Educación Superior, a fin de que la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Dirección General de Educación Superior para que profesionales de estas dos instituciones diseñaran, organizaran e impartieran de manera coordinada el *Diplomado en Formación de Tutores de Docentes o Técnico Docentes de nuevo ingreso* (UPN-DGESPE, 2014). Posteriormente, la SEP emitió un protocolo de organización en el que estableció que estas dos instituciones trabajarían en conjunto con las autoridades educativas locales para la operación y monitoreo del diplomado. Este protocolo estableció el día 18 de octubre de 2014 como fecha de inicio de la primera generación del diplomado a nivel nacional y definió un periodo de capacitación para los facilitadores (formadores de tutores) a llevarse a cabo en la Ciudad de México los días 30 de septiembre, 1 y 2 de octubre (SEP, 2014e).

Según la opinión de uno de los informantes, la asignación de la responsabilidad del diseño y organización del Diplomado a UPN y DGESPE implicó la centralización del proceso y se decidió así por las ventajas operativas que aportaba; contar con una sola oferta permitiría asegurar que todos los tutores del país recibieran una formación completa y pertinente y facilitaría el acceso a la información sobre la operación y resultados del proceso. En esta decisión se tomó en cuenta la experiencia de la UPN en formación docente a distancia, puesto que se tenía el objetivo que este diplomado se realizara en esta modalidad. Además, debido a la dimensión de este programa, se instruyó a la UPN que debería de trabajar en coordinación con las Escuelas Normales del país, dado que sería difícil para una sola

institución manejar la operación de la tutoría en todo el país (SPD-FEDERAL). Para el diseño de la estructura y contenidos del diplomado se formó un grupo de trabajo de docentes e investigadores de diferentes Unidades de la UPN y de Escuelas Normales de varios estados del país. Este equipo construyó el contenido del diplomado a partir de las pautas establecidas por la Dirección de Formación Continua y en función del sentido asignado a la tutoría por el *Marco* y el taller de tutores (UPN-FEDERAL).

#### **5.2.6.1 El contenido de la formación.**

Para la primera fase, el taller fue diseñado para realizarse de manera presencial, con una duración de 20 horas, distribuidas en cinco sesiones. El taller tiene como propósito sensibilizar a los tutores sobre las problemáticas que enfrentan los profesores noveles y sobre la importancia de su función como medio para “acompañar y apoyar a otro en ese camino inicial que entraña dudas, incertidumbres, desaciertos y grandes aprendizajes” (SEP, 2014d, p.3), así como darles a conocer las funciones y responsabilidades que conlleva esa función dentro del *Marco* normativo. Para ese propósito, el taller incluye una serie de actividades organizadas en torno a nueve temas (SEP, 2014d):

La experiencia de ingreso a la docencia;

- el significado de la Tutoría para los docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso;
- las necesidades profesionales de los docentes y técnicos docentes como contenido de la Tutoría;
- las funciones y responsabilidades en el *Marco* de la Tutoría;
- acciones básicas de los Tutores y los Tutorados;
- la inserción del Docente o Técnico Docente de nuevo ingreso en la escuela;
- la mejora del desempeño del Tutorado al interior del aula;
- características del diálogo profesional entre el Tutor y el Tutorado; y
- preparación de la reunión inicial de Tutoría.

Para la segunda fase, se planeó una formación más intensiva y completa a través de un diplomado diseñado con una duración de 120 horas distribuidas en un periodo aproximado a cinco meses. Se diseñó para realizarse en modalidad mixta o semipresencial, organizando el tiempo de formación en 40 horas presenciales, es decir, de asistencia y trabajo en aula en sesiones sabatinas de cuatro horas y en 80 horas de trabajo a distancia en una plataforma virtual donde los informantes debían subir tareas y participar en foros de discusión. Dicho diplomado se orientó a la reflexión sobre

los diversos escenarios del contexto escolar que representan dificultad para los docentes de nuevo ingreso y sobre las estrategias de intervención tutorial para favorecer la mejora de la enseñanza (UPN-DGESPE, 2014).

El diplomado fue concebido como un modelo de formación en la práctica, es decir, para llevarse a cabo de manera simultánea y paralela al desempeño de la tutoría. La autoridad educativa federal solicitó al equipo de diseño del diplomado que desarrollaran una propuesta de formación práctica y vinculada directamente al desarrollo de las tareas del tutor, en el entendido de que se trata de la opción formativa más pertinente y de que los tutores tendrían asignados tutorados y deberían cumplir con su función desde el inicio del ciclo escolar, al mismo tiempo que se formaban (SPD-FEDERAL, p. 11). Por lo tanto, varias actividades del diplomado toman la relación con el tutorado como el principal insumo para su realización. Algunas actividades parten del estudio, reflexión y discusión de un tema para su posterior aplicación con el tutorado, por ejemplo, la preparación del plan de trabajo o la observación de clases. Otras actividades parten de la información obtenida mediante la interacción con el tutorado para su posterior análisis, por ejemplo, el análisis de las necesidades del docente novel con base en una entrevista con el tutorado (UPN-DGESPE, 2014).

El contenido del diplomado está orientado básicamente a fomentar la reflexión acerca de la práctica docente y la concepción del acompañamiento como un proceso dialógico de aprendizaje y desarrollo profesional. Este contenido se organizó en cuatro módulos:

*La función de la tutoría en el desarrollo profesional docente.* Tiene como propósito la sensibilización acerca de los retos y necesidades del docente novel, así como los recursos que la tutoría puede ofrecer para afrontarlos.

*Prácticas para mantener y enriquecer la interacción tutorial.* Este módulo busca la reflexión sobre los atributos necesarios para el acompañamiento a los noveles, como la empatía o la capacidad de escucha, además de las condiciones adecuadas para construir una buena relación con el tutorado, como la construcción de un ambiente de confianza y el respeto mutuo como colegas.

*Estrategias de intervención tutorial para favorecer la mejora de la enseñanza.* Este apartado se orienta al desarrollo de habilidades y herramientas metodológicas para el análisis de la práctica docente del novel y el impulso de su transformación y mejora, como el desarrollo de la observación de segundo orden y de instrumentos para la valoración de las clases observadas que sirvan de base para la reflexión sobre la práctica docente.

*La tutoría en el marco de organización y funcionamiento de la escuela.* Tiene como objetivo desarrollar estrategias para acompañar al tutorado en el proceso de adaptación a la comunidad escolar y a su rol dentro del trabajo colegiado.

La formación de los tutores se considera como un gran acierto dentro de la política de inserción profesional, ya que los contenidos y procesos tanto del taller como del diplomado fueron cuidadosamente diseñados y planeados para atender las funciones prioritarias contempladas para la tutoría en la normatividad.

Además, los contenidos también tienen en cuenta los hallazgos de la investigación acerca del acompañamiento a los profesores noveles. En primer lugar, otorgan un lugar central al desarrollo de habilidades de reflexión que es el principal medio para el desarrollo de la autonomía, el *expertise* y el mejoramiento profesional de los docentes noveles (Abell, 1995; Hobson et al., 2009; Marcelo, 2008; Vezub y Alliaud, 2012; Veenman, 1998; Vonk, 1993). Como señalan Veenman (1998) y Vonk (1993), la reflexión no sólo es indispensable para el desarrollo del nuevo docente, sino también para el crecimiento profesional del propio tutor, para el mejoramiento de su propia práctica como docente y para el adecuado desempeño del acompañamiento, para que éste no se enfoque en compartir conocimientos procedimentales mecánicos, sino en una práctica que promueva el reto y la innovación.

El logro de este propósito de la formación de los tutores se refleja en el testimonio de la tutora que participó como informante en el estudio:

El que yo tenga muchos años de experiencia, no significa que yo haya vivido la experiencia pedagógica como debería haber sido [...] Ha sido un momento de detenerse y analizar cómo he hecho las cosas, porque a lo mejor las había hecho en automático, sin tener tiempo de reflexionar.

Esta formación lo hace a uno entender la importancia de ciertas cosas que tal vez antes no le daba la necesaria. Me ha hecho pensar qué he hice yo en esos años de mi carrera docente o qué están haciendo los docentes y directores actualmente. [...] Un ejemplo concreto es la evaluación diagnóstica de los alumnos, que sí la hacemos los docentes y es una herramienta importante para conocer a nuestros alumnos, pero qué tan importante es el diseño propio de una metodología, del instrumento, de los ítems adecuados para mi grupo. Algo que quizás no había hecho como debería de ser. Sí hago un alto y digo, '¿en verdad cómo le estamos haciendo?' '¿Cómo le estaban haciendo también los maestros y directores bajo mi

supervisión?’ Porque es un hecho que se comparten materiales o se compran materiales (TUTOR-BC).

En segundo lugar, la formación de los tutores considera el desarrollo de actitudes y habilidades necesarias para la tutoría. Tal como lo señalan autores como Odell (1990), Hobson et al. (2009) y Vélaz de Medrano (2009) no todo docente experto puede desempeñarse como tutor, necesita poseer ciertos rasgos personales y sobre todo desarrollar ciertas habilidades o competencias que le permitan crear el ambiente y la relación adecuada con su tutorado y entender sus procesos de aprendizaje y sus necesidades.

Así lo reconoce la informante que se formó como tutora al reflexionar sobre la etapa de su propia inserción y sobre lo que puede aportarle a su tutorado (TUTOR-BC).

La verdad es que después de los años, ya no se acuerda uno de cómo empezó. Pero regresas 35 años atrás, y dices: ‘¡uy, sí es cierto!’ En ese tiempo, yo llegué y nadie quería primer grado. Llegué a la escuela y ya se habían repartido los grupos y todo, pero como llegué yo, dijeron: ‘ya llegó la nueva’ y me pusieron en primero. Y después tenía todos los ojos sobre mí, para ver si esos niños de primero que me tocaron, si ya sabían leer y escribir. [...] Qué bueno hubiera sido tener a alguien que te apoyara, que te aportara ideas, que te dijera: ‘no estás sólo, no te preocupes, esto es normal, esto no, hay diferentes tiempos de maduración, hay procesos, es así, es así’.

El acompañamiento es trabajar como colegas. Yo no le voy a enseñar al docente, él ya tiene su formación, pero le hace falta la práctica y yo le puedo compartir mis experiencias [...] La otra función del tutor es fomentar la reflexión y animar a que se siga preparando [...] Mi aportación será ofrecer lo que he aprendido a lo largo de mi carrera, pero sobre todo brindarle empatía, que no se sienta presionado ni juzgado (TUTOR-BC).

#### **5.2.6.2 Condiciones de la puesta en acto del Diplomado de formación de tutores.**

La práctica de formación de tutores se vio influida por diversos factores derivados de la interacción entre las propias características del programa y el contexto en el que se desarrolló, factores relacionados con su dependencia y vinculación con otros procesos de organización del programa de tutorías, con las características socioeconómicas y demográficas del país y con las características personales particulares a los docentes involucrados.

Primeramente se describen tres grandes tensiones surgidas del choque entre las concepciones y el diseño del programa de formación y las características del contexto nacional de la práctica.

a) La primera tensión se refiere al diseño del programa como modelo de formación en la práctica, es decir, simultáneo al desempeño de la tutoría. Sin embargo, esta tensión no es inherente al propio modelo formativo, sino derivado de las condiciones en las que se desarrolló el proceso de asignación de tutores. Como ya se explicó a detalle, se enfrentaron diferentes obstáculos que dificultaron el cumplimiento en tiempo y forma de la asignación de tutores a docentes de nuevo ingreso, de manera que en algunas entidades del país este proceso se retrasó o no se realizó. Consecuentemente, el resultado del proceso de asignación de tutores afectó su proceso de formación, puesto que se enfrentaron al problema de decidir cómo realizar actividades que involucraban la interacción con los tutorados, sin contar con ninguno. De acuerdo con los informantes, este fue el principal reto para el desarrollo del *Diplomado*, sobre todo en la primera generación, ya que nadie había previsto este escenario, considerando que la propuesta formativa se diseñó bajo la perspectiva planteada por la normatividad, asumiendo que todos los tutores registrados deberían tener asignados sus respectivos tutorados (FORMADOR1; SPD-FEDERAL; UPN- FEDERAL).

Esta situación creó confusión no sólo en los tutores, sino también en los facilitadores del diplomado. Uno de estos facilitadores en Baja California narra que su primera opción para enfrentar el problema fue sugerir a los tutores que desarrollaran las actividades conforme a “un caso hipotético o a una situación que recordaran de su propia experiencia como nuevos docentes”. En consecuencia, se dificultó el trabajo tanto de tutores como de formadores y se afectó la motivación de los involucrados (FORMADOR1). Posteriormente, se estableció como estrategia a nivel nacional la consigna de que aquellos tutores del país que no contaban con tutorado, eran responsables de buscar en su escuela, en su zona escolar o en cualquier escuela cercana pública o privada a un docente de recién ingreso y negociar con él y con su escuela el permiso para colaborar en las acciones de tutoría; además, se estableció que en los casos en que fuera imposible esta estrategia, las actividades de acompañamiento se realizarían entre los mismos compañeros tutores (UPN- FEDERAL).

La informante formada como tutora narra su experiencia al respecto como un factor desmotivador: “Ha sido una desilusión el que no se hayan asignado los tutores, porque hemos estado trabajando en casos hipotéticos, para nada es lo mismo imaginar cómo funcionarían las actividades” (TUTOR-BC).

b) Una segunda tensión en el diseño del modelo formativo se derivó de las características de la modalidad semipresencial. Según la informante, la autoridad educativa tenía la intención de que el programa de formación se llevara a cabo de manera completamente virtual, sin embargo, el equipo de la UPN sugirió y negoció que se realizara de manera semipresencial, ya que, con base en su experiencia, se consideró una opción más adecuada y viable (UPN- FEDERAL). De cualquier modo, las características de esta modalidad de formación impusieron retos para su puesta en práctica relacionados con las condiciones del contexto mexicano en el que se desarrolló. Enseguida se describen las condiciones que generaron esos retos.

Para iniciar, la implementación de un programa formativo en línea implica la necesidad de contar con ciertas condiciones materiales y técnicas para su realización. México es un país en el que el acceso a internet no se da de manera generalizada. Sólo el 34 % de los hogares mexicanos tienen acceso a internet y las principales razones de la falta de acceso son la falta de recursos económicos para costearlo o la falta de conexión a internet. Además, hay que señalar que este acceso varía considerable respecto a las regiones del país. Por ejemplo, en los estados con mayor nivel de marginación como Chiapas, Oaxaca y Guerrero el porcentaje de hogares que cuentan con este servicio es menor al 20%. Asimismo, otra observación importante es que la población de usuarios de internet en el país son en su mayoría jóvenes entre 6 a 34 años de edad (INEGI, 2015). Estos datos cobran relevancia en el tema de los retos que implica poner en marcha una formación en línea o semipresencial en un país donde hay localidades en las que no se tiene acceso al servicio de internet y donde la mayoría de los adultos mayores de 35 años (que representa a la mayoría de los docentes) reporta no contar con las habilidades y condiciones para realizar tareas en internet.

Esto se reflejó en el desarrollo del *Diplomado* de la siguiente manera. Aunque no se tienen datos precisos acerca cuántos docentes de las zonas rurales o aisladas del país pudieron haber deseado ser tutores y se vieron imposibilitados por esta condición, sí se cuenta con el testimonio de los efectos provocados en los casos de tutores formados bajo esas circunstancias, casos en los que según la información proporcionada “se cambió el carácter de la formación”. Una de las informantes narra el testimonio de un facilitador del *Diplomado* en el estado de Chihuahua que contaba en su grupo de trabajo con docentes formándose como tutores que residían en localidades rurales que no contaban con servicio a internet. Por lo tanto, no llevaban a cabo las actividades en línea, ni participaban en los foros de discusión. Para las sesiones presenciales se trasladaban al punto de reunión en la ciudad correspondiente y aprovechaban ese momento para descargar el material, analizarlo y llevar a cabo

las actividades correspondientes (UPN- FEDERAL). La dimensión de este problema se aprecia al tomar en cuenta que el testimonio narrado corresponde a un ejemplo de un docente perteneciente a un estado clasificado con un índice de marginación bajo y como la octava entidad con mayor porcentaje de hogares con acceso a internet.

Además, el trabajo de los facilitadores y de los tutores se ha dificultado por la carencia de habilidades digitales. Uno de los facilitadores en Ensenada, Baja California relata que esta condición fue un problema que afectó el trabajo de los tutores, describe como “caóticas” las primeras semanas en las que se enfocaron más a dominar los procesos del manejo de diferentes tipos de archivos y de la plataforma. Incluso, señala que hubo una deserción por esta causa: “uno de ellos me dijo: ‘eso de la tecnología no se me da, yo todo lo que haga aquí lo disfruto, pero no me ponga a hacer algo en línea porque ya no puedo’. Y terminó yéndose” (FORMADOR1, p. 6).

Otra manifestación de este problema la describe un miembro del equipo de diseño del diplomado, quien explica que hubo muchas quejas acerca del sistema de otorgamientos de códigos de usuario y contraseñas y si bien se aceptó que hubo algunos problemas al inicio, se trabajó en la solución de ellos, pero las dificultades continuaron no debido al sistema, sino a las habilidades de los usuarios. Dificultades que iban desde que los docentes no tenían cuentas de correo electrónico, se les tenía que enviar usuario y contraseña hasta tres veces porque las olvidaban o no las recibían porque olvidaban sus propias cuentas de correo electrónicos. Además de que estos problemas no se limitaban a docentes de edades avanzadas, “uno supone que porque son jóvenes necesariamente van a tener un acceso fácil y resulta que no” (UPN- FEDERAL, p. 14). Los mismos facilitadores no poseen un manejo experto de la plataforma y sólo cuentan con una capacitación a través de una videoconferencia de una hora. Uno de los facilitadores del *Diplomado* en Ensenada, Baja California reconoce sus limitaciones en cuestiones de tecnología y su necesidad de invertir una gran cantidad de tiempo para preparar el trabajo de cada sesión (FORMADOR2).

c) Otra tensión se refiere a que el contenido del *Diplomado* fue diseñado sólo para el primer año de tutoría, según las palabras de uno de los involucrados en ese proceso (UPN- FEDERAL). En primera instancia, esta observación se puede apreciar como innecesaria, puesto que se asume que al desarrollar los atributos y las habilidades necesarias para el acompañamiento los tutores están preparados para atender las necesidades del novel a lo largo de su etapa de inserción. Sin embargo, si se considera que el modelo de inducción mexicano involucra un proceso de evaluación diagnóstica, el cual tiene el propósito de identificar las áreas de oportunidad y vincular el proceso formativo a la

mejora de las mismas; entonces la formación de los tutores debería prepararlos para desarrollar estrategias que les permitan interpretar los resultados de esta evaluación y utilizarlos como insumo para la tutoría. Por lo tanto, al no contemplar este propósito, se deja un vacío en la articulación de la evaluación con la formación.

De acuerdo con la informante, el equipo contemplaba diseñar dos etapas formativas en el diplomado que incluiría formar al tutor en el seguimiento a la evaluación formativa, sin embargo, surgió un conflicto entre este equipo y la autoridad educativa federal, ya que sólo se dio un pago inicial para el diseño del *Diplomado* y posteriormente la autoridad ya no quiso invertir más en este rubro (UPN-FEDERAL, p. 18).

Además de estas tensiones existieron otras condiciones que influyeron en el desarrollo del *Diplomado* relacionadas con las características personales y los contextos particulares de los tutores en Baja California.

Un aspecto de gran relevancia que impactó positivamente en el desarrollo de este proceso fue la fuerte motivación de los tutores que se mantuvieron a lo largo del *Diplomado*. Es importante recalcar la presencia de docentes con vocación de servicio y disposición a apoyar a otros docentes. Aunque los obstáculos en la definición y organización de la tutoría afectaron la motivación para atraer y conservar tutores, llama la atención que los tutores que decidieron permanecer y culminar este proceso lo hicieron por convicción. Desde el testimonio de quienes trabajaron en su formación, estos docentes contaban con una motivación intrínseca destacada, aun sin conocer las características de su incentivo, lograron una amplia consciencia de las problemáticas de los noveles, estaban interesados en compartir su experiencia y apoyar en el desarrollo profesional de sus colegas, asimismo, estaban muy interesados en lograr nuevos aprendizajes y ser parte de un proyecto nuevo en México (FORMADOR1; FORMADOR2).

Por otro lado, algunas condiciones y características propias a los tutores de Baja California afectaron de manera negativa el desarrollo y los resultados del proceso. Una de ellas fue la disposición de tiempo para invertir en las actividades del diplomado. La mayoría de ellos eran docentes con diversos compromisos laborales y académicos, maestros con doble plaza y varios que se encontraban en proceso de otros tipos de formación como diplomados o posgrados. Esto afectó la permanencia y el desempeño de los tutores en este proceso formativo. La falta de tiempo para cumplir con las tareas del diplomado fue la principal causa de deserción en Ensenada y la principal crítica al programa; no la

calidad de los contenidos, sino la cantidad de tareas y actividades (FORMADOR1; TUTOR-BC; FORMADOR2).

Otra de las características que afectó el desempeño de los tutores en su proceso de formación fueron sus debilidades en los hábitos de estudio relacionados con la lectura crítica y la redacción. De acuerdo con uno de los facilitadores, los docentes no están acostumbrados a leer y escribir lo que provocó rezagos en el cumplimiento de trabajos por parte de algunos docentes. En algunos casos, sobre todo en las primeras sesiones, era necesario dedicar tiempo de realimentación para asegurar que se hubieran apropiado de los contenidos, porque era difícil identificarlo en sus escritos que llegaban a ser “o muy parcos o muy periféricos” (FORMADOR1, p.4).

### **5.2.7 La organización y funcionamiento de la tutoría.**

El *Marco* y el *Manual del tutor* establecen las condiciones para la organización y la práctica de la función de tutoría como relación de acompañamiento a los nuevos docentes y como mecanismo de reconocimiento al desempeño docente destacado, las cuales son de observancia general para todas las entidades del país.

#### **5.2.7.1 Las funciones del tutor.**

La función del tutor se concibe principalmente como un apoyo al nuevo maestro en su integración a la profesión, a la dinámica escolar y a la comunidad, así como al desarrollo de prácticas de enseñanza que favorezcan el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes, independientemente de su condición social, económica, cultural o de salud; a partir de un acompañamiento centrado en la reflexión de la práctica docente y el beneficio de la experiencia del tutor (SEP, 2014b; SEP, 2015a).

Para lograr este propósito, tanto el *Marco*, como el *Manual del tutor* describen una serie de actividades que se sintetizan en la *figura 8* y que se explican enseguida.

**Reunión inicial** para diseñar el plan de trabajo de acuerdo con las necesidades del nuevo docente y con las condiciones de tiempo y organización de ambos.

**Observaciones de clase.** Se establece que el tutor deberá realizar al menos tres observaciones durante un ciclo escolar. Es necesario que el tutor se apoye en un guion de observación, cuyo formato decidirá el tutor y estará orientado a identificar la congruencia de organización didáctica, la pertinencia de las actividades y los resultados obtenidos en el aula. Las observaciones de clase serán preferentemente presenciales. De ser necesario, si se acuerda

mutuamente y sólo a partir de la segunda observación, el tutor podrá utilizar distintos instrumentos audiovisuales para registrar la observación de clase, siempre que el uso de dichos instrumentos no perturbe o modifique de alguna manera el sentido de la observación.

**Sesiones de retroalimentación** realizadas inmediatamente después de cada observación de clase con el propósito de analizar la práctica docente y brindar recomendaciones.

**Reuniones semanales** de reflexión y diálogo, para lo cual el tutor deberá cumplir tres horas a la semana por tutorado, mismas que se desarrollarán en el lugar y la hora que acuerden y convenga a tutor y tutorado, fuera del horario laboral de ambos. Estas reuniones son presenciales y se considera ideal que el espacio para realizarlas sea la escuela del tutorado o la escuela de ambos tutor y tutorado, o de ser necesario algún espacio de la misma zona escolar u otro acordado por ambos. Asimismo, se considera que estas reuniones pueden ser complementadas con apoyos a través de redes sociales u otros medios de comunicación (SEP, 2015a).

**Reunión de balance** al término del ciclo escolar para discutir los logros, avances, posibilidades de mejora y plan de trabajo para el siguiente ciclo escolar.

**Presentación de evidencias.** Preparación y subida a plataforma de documentos probatorios de las diferentes actividades realizadas: plan de trabajo, reporte de observaciones realizadas, reporte del proceso de tutoría y reporte de los logros alcanzados. Es importante destacar que la entrega en tiempo y forma de cada uno de esos documentos es requisito para que el tutor sea acreedor a los incentivos establecidos.

**Reuniones con otros tutores** de la zona escolar para intercambiar experiencias acerca del acompañamiento a los docentes de nuevo ingreso.

La descripción de las actividades y responsabilidades del tutor en el cumplimiento de su función son acertadas y pertinentes al sentido y propósito de la tutoría como medio de acompañamiento colegiado y aborda los principales elementos que la investigación ha señalado como factores del éxito de un programa de inducción: la planificación conjunta de las metas y actividades de trabajo a partir de las necesidades del profesor, la observación del trabajo del nuevo maestro como insumo para la reflexión y la mejora de sus prácticas de enseñanza, la discusión posterior a la observación, lo que Hobson et al. y Vonk refieren como *conference*, es decir la conversación acerca del análisis y la retroalimentación de lo observado, la comunicación profesional y el diálogo continuo entre tutor y tutorado principiante, así como el seguimiento y valoración de los avances, logros o

cuestiones por mejorar del proceso de acompañamiento (Abell et al., 1995; Kearney, 2014; Hobson et al., 2009; Howe, 2006; Marcelo, 2008; Odell, 1990; Vélaz de Medrano, 2009; Vonk (1996).



Figura 8. Funciones y responsabilidades del tutor, adaptado de SEP (2015a)

Sin embargo, las actividades del tutor definidas en el *Marco* y el *Manual del tutor* no contemplan una actividad mencionada como un elemento importante para el análisis de la práctica de enseñanza: la observación por parte del nuevo docente a una clase muestra del tutor o de otros profesores expertos (Hobson et al., 2009; Howe, 2006).

### 5.2.7.2 La tutoría como modalidad de reconocimiento.

Los artículos 46 y 47 de la LGSPD establecen que el Servicio Profesional Docente debe considerar los mecanismos necesarios para generar distintos tipos de experiencias profesionales, a manera de movimientos laterales, que favorezcan el reconocimiento al mérito y desempeño de docentes y directivos a través de la asignación de incentivos. El *movimiento lateral* se concibe como la realización de una función adicional, es decir, el desempeño de actividades complementarias a las propias del cargo. La LGSPD establece que este tipo de movimiento ofrece a los docentes la oportunidad para desarrollarse profesionalmente en sus áreas de interés y para ser acreedores de incentivos económicos (DOF, 2013b).

El artículo 47 de la LGSPD (DOF, 2013b), así como los artículos tercero y cuarto de los *Lineamientos para la selección de tutores* (DOF, 2015c; DOF, 2016a) denominan a la función de tutoría

como un movimiento lateral. Por lo tanto, el *Marco* señala que las funciones y actividades propias de la tutoría deberán desarrollarse en sesiones fuera de su horario laboral y sin trastocar la normalidad mínima de operación de las escuelas, al mismo tiempo que establece que los tutores recibirán incentivos como reconocimiento a su labor (SEP, 2014b).

Sin embargo, la explicación acerca de la naturaleza del incentivo a la tutoría es ambigua en este documento pues establece que podrá ser de tres tipos: de reconocimiento por parte de las autoridades educativas, de desarrollo profesional y difusión (participación en conferencias o cursos, publicación de escritos) o económico (SEP, 2014b).

Es hasta diciembre de 2014 a través de un oficio por parte de la CNSPD a las autoridades educativas estatales que se aclara que los tutores recibirán un incentivo económico al finalizar el primer ciclo escolar de su función, cuyo pago será responsabilidad de dicha autoridad local. Asimismo, el oficio establece la siguiente fórmula para que la AEL calcule el monto y lleve a cabo la previsión presupuestal para el pago de dicho incentivo (CNSPD, 2014).

$$\text{Número de Tutores designados en el Ciclo escolar 2014-2015} \times \text{Valor de 3 horas-semana-mes (\$350.00 pesos por hora) *} \times 10 \text{ meses (máximo)} + 30\% \text{ adicional por concepto del Impuesto sobre la Renta}$$

Fuente: Oficio CNSPD/1559/14 (CNSPD, 2014).

### **5.2.7.2 El seguimiento del proceso de tutoría.**

El *Marco* y el *Manual del tutor* señalan la importancia de evaluar el proceso de tutoría para obtener información acerca de la pertinencia de esta estrategia de inducción. Los documentos destacan la importancia de que tutor y tutorado valoren el trabajo realizado para identificar tanto sus logros como las dificultades y debilidades que influyeron en el proceso para que puedan plantearse nuevos planes y mejoras. Además, enfatizan la importancia de que este análisis otorgue a las autoridades competentes los elementos necesarios para realizar un balance que permita fortalecer este proceso formativo que es nuevo en el país y de llevar a cabo un seguimiento para valorar que el trabajo del Tutor se haya realizado adecuadamente.

Para lograr los propósitos anteriores, se determina la necesidad de que la autoridad educativa local integre un equipo que se encargue de recopilar y analizar información que permita evaluar las acciones de tutoría. Además, dispone la necesidad de implementar una evaluación externa del proceso de tutoría por parte de una institución de reconocido prestigio.

Para valorar las acciones de los tutores se indica el análisis de los siguientes insumos:

- planes de trabajo;
- registros de observación y análisis de la práctica docente del tutorado;
- reportes sobre logros realizados por tutores y tutorados al final de la tutoría;
- valoración del proceso de tutoría por parte del Director de la escuela y el Supervisor de la zona escolar;
- valoración externa del proceso de tutoría y
- resultados obtenidos por los tutorados en su proceso de evaluación.

### **5.2.7.3 Tensiones y retos en la organización y funcionamiento de la tutoría.**

La primera de esas tensiones se refiere a la descripción de la tutoría como una función adicional. Por un lado, como “función adicional” se refiere a que se contempla su realización en los tiempos libres de ambos, tutor y docente de nuevo ingreso, sin que se descargue trabajo a ninguno de ellos. Esta disposición es contraria a la amplia evidencia que muestra que un factor de éxito en los programas de inducción es la provisión institucional de tiempo para realizar las actividades propias del acompañamiento, a través de la reducción de tiempo frente a grupo (Abell et al., 1995; Hobson et al., 2009; Howe, 2006; Kearney, 2014; Odell, 1990).

Por otro lado, se establece que un tutor podrá tener asignados hasta tres tutorados y que debe invertir al menos tres horas semanales para cada uno de ellos, lo que significa que un tutor podría estar dedicando nueve horas por semana a esta labor fuera de su horario de trabajo, lo cual impone un importante reto para su viabilidad relacionado con la coordinación entre el tutor y cada uno de sus tutorados para coincidir en tiempos y espacios disponibles para reunirse. La magnitud de este reto es particularmente relevante considerando que en México es una práctica común que los maestros sean titulares de dos plazas docentes, particularmente aquéllos más experimentados, es decir, quienes tienen el perfil para ser tutores.

Este hecho es manifestado como una de las principales preocupaciones de la AEL en Baja California, quien considera que difícilmente los tutores tendrán la capacidad de cumplir con esos tiempos para apoyar a sus tutorados puesto que “la mayoría tiene doble turno” (SPD1-BC). Así lo confirma uno de los facilitadores del diplomado en la ciudad de Ensenada, quien indicó que “todos los tutores tenían doble turno, con excepción de los dos casos de maestras jubiladas” (FORMADOR2). Asimismo, la tutora que participó como informante en este estudio comentó que esta función es ideal para casos como el suyo, quien siendo docente jubilada, cuenta con la motivación y el tiempo

necesario para llevarla a cabo y reconoció que “serían diferentes condiciones si estuviera en servicio” (TUTOR-BC).

De esta manera, los tutores que trabajan dos turnos necesitarían programar los encuentros con sus tutorados en horarios nocturnos o en fines de semana, lo cual afectaría la disposición y motivación tanto de los tutores como de los docentes de nuevo ingreso.

La segunda tensión identificada se relaciona con la falta de condiciones para llevar a cabo el acompañamiento *in situ*, al preverse que el tutor podrá pertenecer a una diferente escuela, o incluso diferente zona escolar y que, aun en el caso de pertenecer a la misma escuela, los encuentros entre tutor y tutorado deben desarrollarse fuera del horario laboral. De esta manera, se desfavorecen los propósitos que han sido señalados como prioritarios del acompañamiento durante el periodo de inserción por autores como Hobson et al. (2009), Kearney (2014), Marcelo (2008), Vezub y Alliaud (2012), Vonk (1993), pues se dificulta la observación, análisis y discusión de las actividades de enseñanza dentro del contexto real de la práctica, así como la socialización del nuevo docente con la cultura y la comunidad escolar en la que se encuentra inmerso.

Sin embargo, dada la falta de condiciones para realizar la tutoría dentro del centro escolar, la normatividad propone una alternativa para lograr el cumplimiento de tan importante tarea a través de la posibilidad de realizar observaciones de clase a partir de grabaciones de video. Es importante reconocer que esta estrategia es un importante acierto para asegurar el cumplimiento de la discusión sobre la práctica educativa del docente novel y que puede ser un instrumento útil en el desarrollo de la tutoría. Sin embargo, es importante también considerar a esta estrategia como una alternativa y no como la regla, dado que no sustituye los beneficios del acompañamiento *in situ* y que esta práctica tiene sus limitaciones, como lo manifiestan dos de los informantes: toda observación ya es un “recorte de la realidad”, pero en video es “aun más restringida” porque no permite captar todo lo que sucede en el salón de clases (SPD-FEDERAL, p. 28). Además, implica interrogantes como: “¿qué es importante grabar, al maestro o a los chicos?” Sería importante grabar a todos, pero para lograrlo surgen dudas de tipo técnico respecto al número de cámaras necesarias y a las condiciones para que los docentes tengan acceso a ese equipo y conocimientos para su manejo (SPD1-BC, p. 8).

Otra importante tensión se identifica en relación con la determinación del tipo de incentivo para los tutores y las condiciones de pago del mismo.

Por un lado, el hecho de que la naturaleza y el monto del incentivo fueran determinados hasta después de dos meses de la selección de tutores no solamente afectó negativamente el interés de los

docentes por participar en el proceso de selección, sino que también afectó la motivación de los ya registrados al conocer la extensión de sus funciones y desconocer la retribución por ello. Así lo manifestó uno de los informantes quien fungía como facilitador del diplomado para tutores al expresar que la motivación principal de todos los que se formaron como tutores era intrínseca, pero que esa motivación fue decayendo a lo largo del proceso de formación, puesto que conforme conocían sus funciones, muchos de ellos expresaron que era muy grande la responsabilidad para no recibir una compensación justa (FORMADOR1).

Por otro lado, la resolución de que el incentivo sea pagado al finalizar el ciclo escolar es una condición que puede afectar la calidad del trabajo y la motivación que se requieren para que el tutor lleve a cabo un adecuado acompañamiento. De esta manera, si el propósito de esta resolución era que el tutor se mantuviera en su función y asegurar que el tutorado recibiera apoyo del tutor durante todo el ciclo escolar, se puede prever que el resultado sea opuesto, es decir, que los tutores abandonen la función al enfrentar responsabilidades y carga de trabajo adicionales sin recibir ningún estímulo inmediato.

Finalmente, en relación con el proceso de seguimiento y evaluación de la tutoría, es importante resaltar la pertinencia y el acierto de esta disposición como un medio para realimentar tanto a los propios tutores sobre su trabajo, como a los encargados de las decisiones en materia de políticas educativas sobre las condiciones necesarias para que este proceso que es nuevo en México se lleve a la práctica exitosamente. Asimismo, como señalan Vezub y Alliaud (2012) es un proceso indispensable para registrar los logros del programa en general y de cada docente en particular y para considerar la diversificación del programa o de los dispositivos de inducción de acuerdo con las necesidades heterogéneas de los contextos escolares.

Sin embargo, también es necesario abordar una importante tensión que se deriva de este proceso.

Al establecer el resultado de evaluación del desempeño del docente novel como uno de los criterios dentro de la valoración de la pertinencia y eficacia del tutor introduce el riesgo de desvirtuar el propósito y sentido de la tutoría otorgándole un carácter instrumental, como un medio de preparación para la evaluación. En opinión de uno de los informantes, la tutoría corre el riesgo de convertirse en “una práctica para armar expedientes de evidencias, realizar una planificación didáctica argumentada y revisar los contenidos para el examen” (SPD-FEDERAL, p. 30).

Este riesgo ya ha sido manifestado expresamente por los involucrados. Por un lado, de acuerdo con uno de los formadores de tutores, éstos han referido el temor a que sus tutorados no aprueben la evaluación como una de sus principales preocupaciones (FORMADOR1). Por otro lado, varios docentes han manifestado anticipadamente su rechazo a la evaluación argumentando que no pueden hacerse responsables de sus resultados y asumir las consecuencias si no han contado con un tutor (SPD-FEDERAL).

### **5.2.8 Resultados de la puesta en acto de la política de inducción.**

Los resultados de la práctica que se describen en este apartado sólo pueden ser comprendidos en relación con las tensiones, las condiciones de viabilidad y los escenarios nacionales y locales de influencia que los enmarcan.

La puesta en acto del programa de inducción ha obtenido pobres resultados, hecho que se reconoce de manera oficial a través del informe de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del INEE donde se expresa que se puede calificar como un proceso de alta complejidad operativa y a su implementación como en “fuerte rezago” (INEE, 2015). Al mismo tiempo, la autoridad del Servicio Profesional Docente entrevistada califica la implementación del programa como “hasta cierto punto fallida” (SPD-FEDERAL, p. 7).

El periodo del presente estudio comprende dos poblaciones de docentes noveles sujetos a la política de inducción por medio de tutoría, los que ingresaron al servicio en el ciclo 2014-2015 y los que ingresaron en el ciclo 2015-2016. Sin embargo, hasta enero de 2017 sólo se contaba con información acerca de los resultados de la tutoría de la población de docentes que inició servicio en 2014.

El informe publicado por el INEE en diciembre de 2015 emitió datos acerca del cumplimiento del programa de tutoría durante el ciclo escolar 2014-2015, basados en información proporcionada por la CNSPD. Estos datos indicaron el escaso éxito en los procesos de selección y asignación de tutores e incluso la falta de implementación del programa en algunas entidades de la república. Aún hasta la fecha de esa publicación, había estados de la República en donde no se había iniciado la tutoría a los nuevos docentes y que se encontraban todavía en fase de diseño y organización. Específicamente se mencionan siete entidades que no proporcionaron ninguna información acerca de asignaciones de tutores. Éstos fueron Baja California, Baja California Sur, Estado de México, Aguascalientes, Michoacán, Oaxaca y Puebla.

En palabras de dicho reporte, de las 25 entidades que sí reportaron haber implementado el programa de tutoría hasta la fecha del reporte del INEE, en diciembre de 2015 se tenía registro de sólo 7,038 tutores en educación básica. Dado que cada tutor puede tener más de un tutorado, el reporte del INEE (2015) indicó que 9,795 docentes de nuevo ingreso habían sido registrados con un tutor asignado, es decir, el 45% de los nuevos maestros del nivel básico que realizaron su evaluación diagnóstica contaba con tutor.

Según la autoridad federal entrevistada, obtener esa información ha sido un proceso complejo y es difícil establecer una cifra exacta (SPD-FEDERAL). La dificultad para obtener el número de nuevos docentes que estuvieron recibiendo el apoyo de un tutor se relaciona también con la complejidad para conocer el número preciso de tutores. Según la autoridad del SPD entrevistada, fue complejo mantener un padrón confiable de tutores. De acuerdo con el testimonio de este informante, las autoridades realizaron una revisión del padrón de registros del SNRSPD con el propósito de verificar que se cumplieran con las condiciones para ser sujeto a un movimiento lateral. En esa revisión se encontraron algunas irregularidades. Por un lado, se encontraron tutores registrados que no contaban con el perfil o con ningún tipo de formación (taller o diplomado para tutores) aunque esto era un requisito para su registro. Por otro lado, se encontraron con casos en los que no se presentaba ninguna evidencia del trabajo del tutor, incluso habiendo finalizado un ciclo escolar completo, por lo que puede interpretarse que algunos de los tutores registrados no habían cumplido con su función, puesto que a todos se les informa que es una obligación y requisito para el pago de incentivos (SPD-FEDERAL).

Posteriormente, el INEE publicó otros dos documentos que dan cuenta de las características del proceso de tutoría recibido por los docentes que ingresaron al servicio profesional en el ciclo 2014-2015; una encuesta de satisfacción de los docentes que fueron evaluados al final de su segundo año (INEE, 2016) y un reporte de las experiencias en el primer año de docencia de egresados de Escuelas Normales (Canedo y Gutiérrez, 2016).

En primer lugar, se destaca la falta de asignación o la asignación tardía de tutores, puesto que el 57% de los encuestados respondieron no tener un tutor asignado y de los docentes encuestados que sí contaron con tutor, el 54% reportó que éste les fue asignado después de tres meses de iniciado el ciclo 2014-2015. Incluso, algunos reportaron que el tutor les fue asignado en un periodo de tres meses o más después de iniciado el ciclo 2015-2016, es decir, después de más de un año y tres

meses de ingresar al servicio (INEE, 2016). Por lo tanto, hubo docentes a quienes se les asignó un tutor cerca del término del periodo de inducción establecido.

Respecto al trabajo llevado a cabo por los tutores, de acuerdo con el INEE (2016), el 60% de los encuestados reconoció que su tutor tenía buena disposición para llevar a cabo su función, mientras que sólo el 48% opinó que su tutor estaba suficientemente capacitado para desempeñar la tutoría. Además, menos de la mitad de los encuestados (49%), consideró que el trabajo y retroalimentación del tutor le ayudó a mejorar su práctica docente.

Para ejemplificar algunas de las experiencias de los docentes que ingresaron al servicio docente durante el ciclo escolar 2014-2015, se presentan algunos de los resultados obtenidos por Canedo y Gutiérrez (2016). Algunos de los docentes que participaron en el estudio expresaron satisfacción respecto a la relación con el tutor y los beneficios de la tutoría recibida:

Yo sí tuve tutora el año pasado y aprendí mucho de ella, me apoyó mucho; incluso ahorita tengo una relación de amistad con ella y, a pesar de que ya no está siendo mi tutora, he podido llamarla y decirle: “¿Y esto cómo lo hago, qué me aconseja?”, y ella se toma el tiempo de contestar todas mis dudas (Maestra de Yucatán, p. 65).

Sin embargo, el estudio reportó muchos casos en los que no se recibió ningún tipo de tutoría, en los que los nuevos docentes no tenían siquiera el conocimiento de que debían recibir acompañamiento o en los que los nuevos docentes reportaban haber recibido escasa o inadecuada tutoría (Canedo y Gutiérrez, 2016):

Es desconocimiento exactamente: yo me enteré que debería tener un tutor hasta que hice el examen, en la parte que decía: “El acompañamiento que recibiste no sé qué”. No, no sabía que tenía que tener un acompañante. Es desconocimiento total, y creo que lo compartimos todas ahorita (Maestra de Jalisco, p. 71).

En mi caso yo igual tuve tutor el año pasado. Era una muy buena tutora; lástima que por cuestiones de tiempo, que estaba muy cargada de trabajo, no coincidimos mucho, pero lo poco que trabajamos fue muy productivo (Maestra de Yucatán, p. 68).

A mí me pasó algo similar, aunque la tutora sí era, en este caso, de mi asignatura, pero ella fue nada más una sola vez, cuando se supone que debía haber ido más veces y no se me hizo correcto que ella fuera conmigo y me dijera: “Es que no te puedo observar, pero te voy a

llenar las hojas como que sí te observé”. Faltan tutores que sí vayan de verdad a observarte y te digan qué estás haciendo bien o mal (Maestra de Coahuila, p. 68).

Al principio, de noviembre a julio yo estaba en Ciudad del Carmen, y esta maestra estaba laborando ahí. Entonces nos veíamos un poco más seguido, pero nada más llegaba y me decía que grabara mis clases y ella las evaluaba, pero nunca me dijo: “Estás bien aquí, estás bien allá, necesitas reforzar esto, aquello”; no me dijo. No era lo que esperaba. Al principio tuvimos una entrevista; nos presentamos y todo, y me preguntó qué era lo que yo estaba esperando. Yo sinceramente pensé que me iba a apoyar al momento de presentar el examen, el de ahora, el de permanencia, pero fue totalmente distinto; ella solamente se dedicó a ver mis clases grabadas, porque tampoco se presentó en mi salón. No me hacía ningún comentario, no me dijo nada; hasta la fecha no me ha dicho nada. No es lo que yo esperaba; estaba entusiasmada con este proyecto, porque pensé que en realidad me iba a ayudar (Maestra de Campeche, p. 67).

Baja California fue uno de los estados que no llevó a la práctica la tutoría a los docentes de nuevo ingreso durante el periodo de estudio. Respecto a la organización y operación del programa, Baja California cumplió en tiempo y forma con los procesos de convocatoria y oferta formativa, se abrió taller y Diplomado para formación de tutores en los cinco municipios del estado, aunque tuvieron muy escasa convocatoria y se presentó un gran índice de deserción. En la primera convocatoria sólo 91 docentes se inscribieron para realizar esta función y el 40% de ellos desistió a lo largo del proceso de formación, como se muestra en la *tabla 13*.

Debido a los diversos factores explicados relacionados a tan escasa convocatoria y las dificultades organizativas para llevar a cabo la asignación de los pocos tutores registrados, Baja California no logró asignar tutores durante el ciclo escolar 2014-2015 ni durante el ciclo 2015-2016.

Tabla 13. *Trayectoria de ingreso y egreso de tutores en el proceso de formación*

Convocatoria	Registro tutores en Taller	Egreso tutores en Taller	Registro tutores en Diplomado	Egreso tutores en Diplomado	Tutores asignados
Convocatoria Agosto 2014	91	77	73	55	0

Fuente: Comunicación personal (SPD1-BC)

### **5.2.9 Estrategias y “ajustes secundarios” realizados durante la puesta en acto de la política de inducción en Baja California**

Tal como lo señalan Ball et al. (2012), la puesta en acto de las políticas las transforma en prácticas concretas contextualizadas, adaptadas para buscar el cumplimiento de los propósitos de los actores involucrados en función a sus circunstancias particulares, lo que lleva muchas veces a resultados diversos e imprevistos por los formuladores de dicha política.

En el caso de la política de inducción al servicio profesional docente a través de la tutoría, como se mencionó, en el estado de Baja California no se concretó la relación tutor-tutorado. Sin embargo, se encontró que sí hubo una estrategia compensatoria desarrollada por la autoridad educativa de la entidad para cumplir con el requisito previsto en la ley. Durante la entrevista con una de las docentes que ingresó al servicio profesional en 2014, la informante mencionó que se les ofreció una tutoría previa a la evaluación del desempeño.

Este comentario fue inesperado debido a que se tenía conocimiento por parte de la AEL de que en Baja California no se había cumplido con el proceso de asignación de tutores. Ante el cuestionamiento, la informante respondió que no se había dado una “tutoría como tal”, pero que se les había ofrecido una “*Jornada de tutoría y apoyo* seis semanas antes de la evaluación del desempeño” (DOCENTE1-BC).

La informante describió este proceso como “cargado e intensivo”, el cual consistió en seis sábados continuos de seis horas de trabajo cada uno. Además, consideró que el taller “sí fue práctico pues se concentraron en realizar diversas actividades para estar preparados para la evaluación”. Este taller estuvo a cargo de una facilitadora que fue “una docente experta que ya había aprobado de manera satisfactoria la evaluación del desempeño”. Según esta informante los objetivos del taller se orientaron a lograr que los nuevos docentes se familiarizaran con las diferentes etapas de evaluación y que practicasen la elaboración de planeaciones argumentadas y la construcción de los portafolios de evidencias (DOCENTE1-BC).

Dentro de este testimonio se corrobora lo señalado por Ball (2003; 2014) acerca de los efectos paradójicos y negativos que la cultura de la performatividad ha incorporado en el ámbito educativo: la preocupación constante sobre reportar y rendir cuentas y la generación de “fabricaciones” o simulaciones como “representaciones de la verdad”.

De esta manera a través de una “jornada de tutoría y apoyo” se ofrece el acompañamiento a los docentes noveles, se “cumple” con una de las obligaciones de la ley, justamente seis semanas

antes de la evaluación, de manera que conste tanto para las autoridades del país, como para los docentes de nuevo ingreso que sí se realizó una acción de apoyo antes de la evaluación del desempeño. Esta acción y el momento en el que se realizó es particularmente importante dentro de un contexto en el que ya se habían reportado amenazas a nivel federal de docentes que apelaban a no llevar a cabo la evaluación del desempeño o a no ser responsables de los resultados si no contaban con su derecho a recibir una tutoría previa (SPD-FEDERAL).

Bajo estas circunstancias, la provisión de tutorías a los docentes noveles “no está fuera de la verdad, pero tampoco da cuenta de la verdad simple” (Ball, 2003, p. 224). Es decir, sí llevó a cabo una acción de apoyo a los docentes noveles de Baja California, aunque no se llevó a la práctica la tutoría bajo el concepto previsto en la ley.

Además, se evidencia también la transformación de los valores de la profesión docente provocados por la performatividad (Ball, 2003). Ball señala que la autonomía, la motivación intrínseca y la autenticidad de las prácticas de enseñanza son reemplazadas por “resultados” y por tácticas de “búsqueda de seguridad”. En este sentido, destaca dentro de la estrategia de “apoyo” llevada a cabo en Baja California la transformación de los propósitos de la tutoría al docente novel como forma de acompañamiento y apoyo colaborativo durante la difícil etapa de inserción a un dispositivo para el cumplimiento de una obligación legal y para la preparación para una evaluación.

Asimismo, a las preocupaciones y necesidades profesionales de los nuevos docentes, propias de su etapa de inserción, se añaden otras preocupaciones y necesidades más urgentes: obtener un resultado aprobatorio en una evaluación para conservar el empleo. La “fabricación”, “el cumplir con el requisito” y la sustitución de las necesidades de desarrollo profesional por las necesidad de “obtener resultados” son asumidos tanto por las autoridades educativas como por los nuevos profesores al diseñar o al participar en un dispositivo de apoyo llevado a cabo seis semanas antes de la evaluación y unas semanas antes de finalizar el ciclo escolar. En esas condiciones, era evidente que ese apoyo no beneficiaría la adaptación a la profesión de los docentes noveles, quienes a esa altura ya “habían aterrizado como pudieron” (Marcelo, 2008) y tampoco beneficiaría el aprendizaje de los estudiantes de los docentes inexpertos, puesto que el apoyo se ofrecía muy cerca del término del ciclo escolar.

La transformación de las necesidades profesionales en necesidades de estabilidad laboral se muestran también en la opinión de una de las docentes de nuevo ingreso entrevistada, quien manifestó estar hasta cierto punto satisfecha con el contenido de la jornada de apoyo porque “sí fue práctico

pues se concentraron en realizar diversas actividades para estar preparados para la evaluación” (DOCENTE1-BC).

Estas nuevas necesidades y preocupaciones se manifestaron como expectativas hacia la tutoría por parte de los docentes de nuevo ingreso que participaron en el estudio de Canedo y Gutiérrez (2016):

“Yo sinceramente pensé que me iba a apoyar al momento de presentar el examen, el de ahora, el de permanencia, pero fue totalmente distinto. [...] No es lo que yo esperaba; estaba entusiasmada con este proyecto, porque pensé que en realidad me iba a ayudar. (Maestra de Campeche, p. 67).

“Pensé que me iba a preparar para presentar el examen diagnóstico, y resulta que no” (Maestro de Yucatán, p. 68).

Otra estrategia desarrollada a nivel federal fue la introducción de la modalidad de *tutoría en línea*. Si bien este trabajo no incluye el análisis de dicha estrategia porque no se desarrolló dentro del periodo de estudio, se considera importante mencionarla como un ajuste realizado a partir de las dificultades enfrentadas para llevar a la práctica la tutoría y como una alternativa para facilitar el cumplimiento de la política de inducción.

En mayo de 2016 se publicó un nuevo *Marco para la organización y funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica* (SEP, 2016). Este Marco especifica que la tutoría podrá desarrollarse a través de dos modalidades: presencial o en línea. En la modalidad en línea un tutor atenderá a un grupo de 10 tutorados. La tutoría se organizará en periodos intensivos de trabajo colectivo donde se discutirán temas vinculados con la práctica docente elegidos previamente. En cada semestre se llevará a cabo un periodo intensivo de 10 semanas. Además, los tutorados podrán recibir asesoría individual a distancia de manera síncrona o asíncrona (SEP, 2016). Este documento añade que “en los casos donde se imposibilite el acceso a internet se ofrecerá el apoyo de material multimedia, y adicionalmente impreso, para asegurar que los Tutorados accedan a las actividades y los materiales de estudio” (SEP, 2016, p. 12).

El desarrollo de esta modalidad demuestra la capacidad de agencia de los actores encargados de ejecutar las políticas para dar respuesta a las problemáticas contextuales enfrentadas y a los retos del cumplimiento de la política, pues, como indica Ball (1994), las fallas en la puesta en acto de las políticas no pueden entenderse simplemente como un problema de resistencia. Muchas veces los

actores en las esferas de la organización e instrumentación de las políticas son “lectores proactivos” que enfrentan situaciones que están fuera de sus manos y a las que deben responder de manera creativa para cumplir con sus objetivos, como señala la autoridad educativa federal entrevistada: “es más una acción emergente y la idea no es sustituir a la tutoría presencial, pero sí atender a las demandas que prevé la ley” (SPD-FEDERAL, p. 26).

De esta manera, esta estrategia responde a la problemática de la escasez de tutores, puesto que en las mismas nueve horas semanales que contempla la tutoría presencial, se atiende a un mayor número de docentes. Además, responde a los problemas de compatibilidad geográfica en la asignación de tutores, puesto que éstos no necesitan estar cerca de sus tutorados. La tutoría en línea es un recurso importante para la inducción a la profesión que ofrece la oportunidad de proveer apoyo a más docentes de nuevo ingreso. Sin embargo, también presenta algunas tensiones.

La primera tensión tiene que ver con las características del acompañamiento que la modalidad en línea puede ofrecer. La concepción de la tutoría planteada inicialmente por la propia normatividad, en concordancia con la literatura en el campo, refiere a un acompañamiento basado en el conocimiento del contexto escolar particular en el que se desenvuelve el nuevo docente, en la reflexión acerca de sus necesidades específicas y en la observación de su práctica; cuestiones que difícilmente podrán abordarse a distancia. Así lo consideran también dos de los informantes entrevistados:

Esa parte sí me preocupa porque la tutoría en línea no está previendo hacer una observación presencial, no hay una interacción de cara a cara con el maestro. [...] Claro que no puedes atender la problemática específica de 10 o 15, tendrías que ver qué tenemos en común los 15 tutorados, cuáles son las problemáticas que más nos preocupan. [...] No estoy seguro que eso vaya a resolver las necesidades de los maestros de nuevo ingreso, pero sí se tiene que ofrecer algo ante la carencia de tutores, tiene que haber una alternativa (SPD-FEDERAL, p. 26).

Yo creo la principal función del tutor es verlo en la clase, porque le puedo tutorar sobre sus dudas, pero yo creo que la verdadera oportunidad de acompañamiento es *in situ*. Entonces, ¿nada más va a estar en la platicada de lo que les diga? (SPD1-BC, p. 8).

La segunda tensión se relaciona con las condiciones materiales para su implementación. Si bien la tutoría en línea se desarrolló en respuesta a las condiciones que impidieron llevar a la práctica la tutoría de manera presencial, esta estrategia corre el riesgo de sufrir el mismo fin, al ignorar las condiciones que pueden interferir en su puesta en acto. La tutoría en línea implica la utilización de una

serie de recursos materiales y técnicos con los que no se cuenta en el contexto mexicano. Como ya se explicó el trabajo en línea ya fue una problemática en el desarrollo del proceso de formación de tutores. En primer lugar, porque existen muchas localidades del país donde no se tiene acceso a internet, localidades alejadas, justo donde se encuentran mayormente los docentes de nuevo ingreso. En segundo lugar, porque muchos docentes no cuentan con las habilidades tecnológicas necesarias.

Yo sí creo que, si en el proceso del diplomado tenemos todos estos problemas, con la modalidad en línea va a ocurrir lo mismo o peor. Las escuelas están alejadas, donde están los de nuevo ingreso, son escuelas alejadas en donde no necesariamente ni en la escuela ni en la comunidad hay acceso a internet. Entonces yo creo que va a ser difícil poder instaurar este esquema de la tutoría en línea (UPN- FEDERAL, p. 3).

La tutoría en línea exige otro tipo de formación, otro tipo de capacidades con las que no necesariamente cuentan los docentes, como el manejo de los recursos, el manejo de los foros, el wiki, la interacción. Si presencial cuesta trabajo, yo no sé si a través de esos recursos... Entonces ahí sí que el manejo de tecnología se vuelve indispensable y elemental (SPD-FEDERAL, p. 26).

El nuevo Marco de organización prevé que en las localidades en que no se tenga acceso a internet, se proporcionará material de estudio a los nuevos docentes, ya sea impreso o recursos interactivos en CD, etc. Sin embargo, esta medida no representa una acción de acompañamiento y se puede entender como una forma de suplir carencias en la formación inicial de los docentes, más que como un apoyo a la socialización y al desarrollo del saber experiencial.

La tercera tensión se refiere a que la tutoría en línea no da respuesta a una dificultad central para el cumplimiento de los propósitos de la tutoría: la falta de tiempo de los docentes. No existe una descarga de tiempo para realizar las tutorías y muchos docentes con perfil para ser tutor poseen dos plazas. Los tutores en línea tienen el compromiso de brindar tutoría nueve horas a la semana, igual que un tutor presencial con tres tutorados, pero con la responsabilidad de atender a un mayor número de tutorados, por lo que representa una carga mucho mayor de trabajo en cuestiones de revisión y retroalimentación.

Si los que hemos trabajado en maestrías en línea o doctorados en línea, en una materia, sabemos de lo que implica dar una asesoría en línea, yo no puedo imaginar tener tantos [tutorados] (SPD-FEDERAL, p. 27).

Pero tú sabes que un trabajo en línea es súper agotador [...] Es estar retroalimentando en la misma plataforma y es un trabajo (SPD1-BC, p.12)

### **5.3 El periodo de prueba**

Otro de los cambios en el proceso de ingreso que fueron introducidos por la nueva legislación se trata del establecimiento de un periodo de prueba en el que los nuevos docentes, además de haberse sometido a evaluación para determinar su idoneidad para ingresar a la profesión, contarán con un plazo para probar que cumplen con las exigencias propias de la función y favorecen el aprendizaje de sus estudiantes.

Al respecto, el artículo 22 de la LGSPD indica que este periodo será de dos años, al término del cual se evaluará el desempeño de los docentes de nuevo ingreso, ya sea para ratificar su nombramiento en la plaza o para terminar los efectos de éste cuando se identifique la insuficiencia en el desempeño de dichos docentes y que para cumplir ese propósito serán sujetos a dos tipos de evaluación, una al final de cada ciclo escolar (DOF, 2013b).

Por su parte, el *Marco* señala que el acompañamiento de los docentes de nuevo ingreso durante este periodo de prueba a través de la Tutoría deberá contribuir a su formación y buen desempeño, y de esa manera, favorecerá su permanencia en la función (SEP, 2014b).

#### **5.3.1 Evaluación diagnóstica al término del primer año escolar**

En abril de 2015 se publicaron los *Lineamientos para la evaluación del primer año*. En ellos se especifica que la evaluación del primer año de trabajo de los docentes de nuevo ingreso será una evaluación diagnóstica y formativa y tendrá como objetivo retroalimentar y encontrar las áreas de oportunidad para que los Docentes y Técnico Docentes fortalezcan sus funciones profesionales y favorezcan en su práctica profesional el aprendizaje de los alumnos. Para lograrlo, a partir de los resultados de esta evaluación diagnóstica, las autoridades educativas locales deberán brindar apoyos y programas pertinentes a sus necesidades y asociados a los resultados de la evaluación del primer año escolar (DOF, 2015e).

Acercas de los métodos para llevar a cabo la evaluación diagnóstica, los lineamientos indican que podrán utilizarse diferentes estrategias e instrumentos para la observación directa o indirecta de la práctica docente y del cumplimiento de los diversos compromisos profesionales del personal de nuevo ingreso (DOF, 2015e).

Los resultados de la evaluación diagnóstica arrojarán una calificación con base en la puntuación mínima requerida, así como un informe individualizado que incluirá observaciones específicas y generales que permitan identificar las capacidades, conocimientos y habilidades que se necesiten fortalecer (DOF, 2015e).

Las *etapas e instrumentos para la evaluación diagnóstica* fueron publicados el 15 de mayo de 2015 y se definen de la siguiente manera (SEP, 2015b).

### **Etapa 1. Reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales**

El instrumento de evaluación utilizado durante esta etapa es un cuestionario en línea que deberá ser llenado por la autoridad inmediata superior del docente de nuevo ingreso. El cuestionario cuenta con 32 preguntas entre las que se encuentran los datos generales del docente y los aspectos a evaluar relacionados con el cumplimiento de las responsabilidades profesionales de los docentes, en específico a su participación en el Consejo Técnico Escolar y al cumplimiento de los rasgos de la Normalidad Mínima de Operación Escolar establecidos en el Acuerdo 717 (DOF, 2014d), a decir, que los maestros asistan e inicien puntualmente sus clases, que el tiempo escolar se ocupe en actividades de aprendizaje, que las actividades que propone el docente involucren a todos los alumnos en el trabajo de clase y que utilice sistemáticamente los materiales disponibles.

### **Etapa 2. Examen de conocimientos y competencias docentes que favorecen el aprendizaje de los alumnos**

El instrumento utilizado para la evaluación de esta etapa es un examen estandarizado de 100 reactivos, el cual es suministrado en línea, con un tiempo de resolución de cuatro horas. El tipo de preguntas que conforman estos reactivos se relaciona con la toma de decisión acerca de casos y situaciones de la práctica docente cotidiana referidos a las cinco dimensiones del perfil docente, prestando especial atención a los indicadores relacionados con la planeación, el dominio de contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación, el logro de aprendizajes de los alumnos, la colaboración en la escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores.

### **Etapa 3. Cuestionario de características y necesidades formativas de docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso**

El instrumento de evaluación de esta etapa es un cuestionario estandarizado en línea, que cuenta con 154 reactivos a responder en un periodo de tres horas con el propósito de obtener información sobre el docente de nuevo ingreso y sus condiciones laborales, sobre sus necesidades de formación y mejora de acuerdo a su propia perspectiva y acerca de su participación en la escuela.

### **5.3.2 Evaluación del desempeño al término del segundo año escolar.**

Los *Lineamientos para la evaluación del segundo año* publicados en marzo de 2016 indican que se llevará a cabo una evaluación del desempeño con carácter obligatorio y con fines de definición de la permanencia del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso. El objetivo de esta evaluación será “medir la calidad y los resultados de la función que se desempeñe, así como asegurar que se cumple con el perfil y el compromiso profesional que requiere un sistema escolar, para garantizar el derecho a la educación de calidad” (DOF, 2016b). *Las etapas e instrumentos para la evaluación del desempeño* se describen a continuación (SEP, 2015c).

#### **Etapas 1. Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales**

El instrumento a utilizar para este propósito es un cuestionario estandarizado en línea que será respondido por la autoridad inmediata superior. Este cuestionario evaluará el cumplimiento de las diversas responsabilidades profesionales del docente, entre las que figuran aspectos relacionados con la planeación didáctica, la atención a alumnos, la promoción de ambientes favorables para la sana convivencia, la colaboración en la escuela e integración con sus pares, la vinculación con padres de familia y el cumplimiento de los rasgos de la Normalidad Mínima de Operación Escolar explicados arriba.

#### **Etapas 2. Expediente de evidencias de enseñanza**

El método de evaluación en esta etapa será la presentación de un portafolio que reúna evidencias físicas del trabajo escolar de los alumnos en cuatro actividades diferentes. En el caso de preescolar y primaria éstas incluirán dos del campo de formación *Lenguaje y comunicación* y dos del campo *Pensamiento matemático*, mientras que para el caso de secundaria se tratarán de trabajos de la asignatura correspondiente. Asimismo, en todos los casos, las evidencias presentadas corresponderán a alumnos con distinto nivel de desempeño. Además, estas evidencias deberán acompañarse de una argumentación de la estrategia didáctica que acompañe a estas evidencias se realizará a partir de un análisis que contenga la descripción del contexto educativo, descripción de los propósitos y contenidos a los que corresponden las actividades y las estrategias didácticas utilizadas, así como un análisis de los resultados de aprendizaje obtenidos a partir de dichas actividades.

#### **Etapas 3. Examen de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos**

Se trata también de un examen estandarizado en línea con un tiempo de resolución de cuatro horas 100 reactivos correspondientes a las competencias docentes relacionadas con las dimensiones

del *PPI*, los cuales se busca presentar de manera contextualizada a partir del planteamiento de casos y situaciones hipotéticas de la práctica educativa.

#### **Etapas 4. Planeación didáctica argumentada**

Consiste en la elaboración de una planeación didáctica a partir de un tema del currículo vigente que será asignado previamente. El docente contará con tres horas para realizar dicha planeación en línea en la fecha y la sede especificada para la evaluación.

Este instrumento de evaluación consistirá en el desarrollo de estrategias didácticas y actividades específicas en relación al tema asignado, así como la explicación y la fundamentación del desarrollo de estas estrategias y actividades en relación con el propósito perseguido.

Para ello, la planeación didáctica deberá contener los siguientes aspectos: descripción del contexto interno y externo de la escuela, diagnóstico del grupo, elaboración del plan de clase, fundamentación de las estrategias de intervención didáctica elegidas y las estrategias de evaluación.

#### **Etapas 5. Evaluación complementaria.**

Finalmente, sólo para el caso de los docentes de educación secundaria de la asignatura de Inglés, se llevará a cabo una evaluación complementaria consistente en un examen estandarizado en línea, con duración de cuatro horas, que tendrá como propósito evaluar la comprensión de conversaciones orales y textos escritos en esa lengua.

### **5.3.3 La puesta en acto de la evaluación en el periodo de prueba.**

La evaluación diagnóstica y la evaluación del desempeño se llevaron a cabo en agosto de 2015 y 2016 respectivamente bajo los términos previstos.

El dictamen de la evaluación diagnóstica ofreció a los nuevos profesores información acerca de sus resultados obtenidos en cada etapa en relación con los criterios establecidos.

Para la etapa de reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales, se establecieron dos posibles criterios de evaluación: *esperado* o *en proceso*, así como una opción extraordinaria: *no se cuenta con información suficiente*, los cuales se describen en la *figura 9*.

### Retroalimentación del Reporte de Cumplimiento de Responsabilidades Profesionales

Nivel de Cumplimiento	Descripción	Resultado
Esperado	De acuerdo con la información recabada, el docente o técnico docente desarrolla su trabajo escolar de manera pertinente, en un marco de respeto a los alumnos, en comunicación con los padres de familia y promoviendo el cuidado de los espacios y equipamiento escolares; de igual manera, asiste y participa regularmente en el Consejo Técnico Escolar, por lo que incide en las funciones de dicho órgano colegiado; asimismo, usa y aprovecha el tiempo escolar de manera eficiente, en beneficio de los alumnos.	X
En proceso	De acuerdo con la información recabada, el docente o técnico docente requiere mejorar sus habilidades para el trabajo con los alumnos y propiciar mayor comunicación con los padres de familia. Asimismo, es importante que fomente el cuidado de los espacios y equipamiento escolares, y que su asistencia y participación en el Consejo Técnico Escolar se desarrolle de manera regular para incidir de mejor manera en dicho órgano colegiado. Adicionalmente, se requiere que desarrolle estrategias para aprovechar el tiempo escolar de manera eficiente.	
No se cuenta con información suficiente	Se carece, hasta el momento, del Reporte correspondiente o se cuenta con información insuficiente para emitir una retroalimentación.	

Figura 9. Criterios de evaluación del reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales.

Asimismo, para el examen de conocimientos y competencias docentes se establecieron dos criterios de resultados respecto al desempeño deseado, que se describen en la figura 10 como *básico* y *adecuado*, contando con la opción *no se cuenta con información suficiente*.

#### Criterios para determinar el nivel de desempeño por área

Área	Nivel de desempeño básico	Nivel de desempeño adecuado
1. Gestionar los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro del aula	Menos de 100 puntos	100 puntos o más
2. Participar en la gestión escolar para favorecer el aprendizaje de los alumnos	Menos de 100 puntos	100 puntos o más

#### Resultados por área

Área	Dimensión	Puntuación que aporta la dimensión al total del área	Puntuación del área	Resultado del diagnóstico
1. Gestionar los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro del aula	D1	28	101	ADECUADO
	D2	73		
2. Participar en la gestión escolar para favorecer el aprendizaje de los alumnos	D3	12	100	ADECUADO
	D4	38		
	D5	50		

Figura 10. Criterios de evaluación del examen de conocimientos y competencias docentes.

Además, de acuerdo con el propósito formativo asignado a esta evaluación, el último apartado de dicho dictamen pretende especificar la oferta de formación continua recomendada según las

necesidades de los docentes evaluados, quienes están obligados por ley a cumplir con dicha formación. La forma en que se comunicó esta información se observa en la *figura 11*.

De acuerdo con el testimonio de una docente novel del estado de Baja California que fue evaluada en este periodo, como oferta formativa posterior a la evaluación diagnóstica se ofreció un *Taller de reflexión y mejora de la práctica docente*, el cual, a decir de esta informante, fue ofrecido de manera general a todos los docentes de nuevo ingreso, sin importar los resultados de la evaluación. La informante describe el taller como un proceso de autodiagnóstico, en el cual se les solicitó analizar su propia práctica docente a partir de ciertas preguntas y entregar productos escritos acerca de su reflexión y su propia percepción sobre su desempeño en los diferentes ámbitos del trabajo de enseñanza y sobre sus debilidades o dificultades, así como de sus planes para mejorar (DOCENTE1-BC).

Oferta de formación	Descripción del contenido	Oferta en la que deberá participar
Gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro del aula	Con esta oferta de formación continua, aprenderá a analizar la manera en que diseña, apoya, monitorea y evalúa los aprendizajes de los alumnos en el aula, considerando su diversidad y características particulares, de modo que adecue su intervención didáctica a las necesidades de aprendizaje de niñas, niños o adolescentes que atiende. Al mismo tiempo, ampliará su repertorio de actividades y materiales para la buena enseñanza. La intención fundamental es que analice de qué manera las actividades didácticas que propone a sus alumnos contribuyen al aprendizaje, qué otros apoyos requieren para ello y de qué forma propiciar la interacción y comunicación entre los alumnos para el tratamiento de los contenidos.	
Participación en la gestión escolar para favorecer el aprendizaje de los alumnos	Con esta oferta de formación continua mejorará sus habilidades para comunicarse con otros actores de la comunidad escolar (directivos, docentes y padres de familia), a fin de lograr que los alumnos mejoren su aprendizaje y tengan una sana convivencia en la escuela, en un ambiente de inclusión y equidad, también abordará la importancia de colaborar y establecer acuerdos con las familias de sus alumnos y la participación en el Consejo Técnico Escolar.	
Reflexión y mejora de la práctica docente	Con esta oferta de formación continua, mejorará sus habilidades para analizar y reflexionar sobre su práctica docente, ya que tendrá oportunidad de revisar su experiencia, sus productos de trabajo e intercambiar puntos de vista con sus colegas sobre aspectos de su vida cotidiana profesional: la planificación didáctica, las evidencias del trabajo de los alumnos, los materiales de apoyo que elabora, los instrumentos y resultados de evaluación, entre otros. Adicionalmente, desarrollará sus habilidades para el manejo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación dirigidas a su aprendizaje profesional y al establecimiento de redes de colaboración entre pares.	X

La Autoridad Educativa Local le comunicará el proceso de registro, las fechas de inicio y la manera en que se desarrollará la oferta formativa que le corresponde.

#### *Figura 11.* Dictamen de necesidades de formación continua

Asimismo, la participante comentó que hubiera sido ideal que esa reflexión se llevara a cabo con el tutor desde su inicio al servicio (DOCENTE1-BC).

En relación con el desarrollo de los procesos de evaluación, se observaron diferentes retos y dificultades en la puesta en acto reportadas por los docentes que participaron en las evaluaciones,

cuyos testimonios y opiniones fueron recogidos por el INEE (2016a; 2016b) a través de encuestas de satisfacción y grupos focales.

Dentro de las dificultades técnicas o logísticas se encontraron los problemas asociados con el funcionamiento de las plataformas virtuales y los equipos de cómputo a través de las cuales se administró la evaluación, así como con la entrega de las claves de acceso.

Respecto de las condiciones de la aplicación, los docentes se quejaron de la tardía notificación sobre la evaluación; el escaso tiempo para desarrollar los procesos que debían ser realizados en línea, el escaso tiempo otorgado a la autoridad escolar para registrar el Informe de Cumplimiento de Responsabilidades Profesionales de los nuevos docentes, las extensas jornadas de la evaluación, el trato inadecuado por parte de los aplicadores y la presencia de las fuerzas del orden público en las sedes de las evaluaciones (INEE, 2016a; 2016b).

Sin embargo, la principal insatisfacción expresada por los docentes evaluados se refirió al diseño del examen de conocimientos y competencias didácticas. Los docentes encuestados por el INEE reportaron valoraron en general como “inadecuados” aspectos como la de pertinencia de los aspectos evaluados, la claridad de las preguntas, la contextualización de las preguntas y casos prácticos planteados, la cantidad de preguntas y el tiempo de aplicación del examen (INEE, 2016a; 2016b).

La información acerca de los resultados de la evaluación fue proporcionada por el Coordinador Nacional del SPD, Ramiro Álvarez Retana, en un informe de actividades sobre los tres años de reforma educativa presentado ante el Senado de la República. En este informe se mostró que los resultados de la evaluación diagnóstica no fueron muy favorables. Sin embargo, los resultados de la evaluación para la permanencia fueron muy positivos en comparación.

El Coordinador informó que durante la evaluación diagnóstica realizada en 2015, se evaluaron a 21,168 maestros de educación básica, de los cuales sólo el 33% obtuvo un resultado *adecuado*. Mientras tanto, durante la evaluación del desempeño para la permanencia de dichos docentes realizada en 2016, sólo el 7.9% resultó *insuficiente* y el 92.1% obtuvo resultados que muestran que *cumple con la función* (CNSPD, 2016).

### **5.3.4 Tensiones inherentes a la definición del periodo de prueba como elemento de la inserción profesional.**

La primera tensión parte de la imbricación de dos propósitos de la estrategia de inserción a la docencia: la inducción a la profesión y la evaluación y, en consecuencia, dos sentidos: el formativo y el regulatorio.

Las implicaciones de esta imbricación son particularmente importantes en el periodo de inserción profesional, dado que el propósito fundamental de la inducción a la docencia es apoyar y favorecer la integración del nuevo docente a su función, así como su adaptación y socialización en la cultura escolar y el desarrollo de su identidad profesional (Hobson, 2009; Marcelo, 2008, 2011; Odell, 1990, Vonk, 19993), lo cual se contrapone al propósito de un periodo de escrutinio en el que se demanda que se compruebe la capacidad para ejercer la profesión. Esta contraposición se refleja en la conclusión de Howe (2006) acerca de las principales características de los programas de inducción “ejemplares” por sus buenos resultados en la retención de los docentes en la profesión, en el incremento de la satisfacción en el trabajo y en las mejoras de la enseñanza y el aprendizaje, quien señala que “los programas de inducción deben facilitar el desarrollo profesional continuo enfocándose en el apoyo y no en la evaluación” (p. 295). Asimismo, contradice los hallazgos reportados por Hobson et al. (2009) respecto a los resultados positivos de los programas de tutorías que se desarrollan en contextos escolares “relativamente libres de énfasis excesivo en agendas determinadas externamente” (p. 211).

Es importante señalar que no se considera a la evaluación como un instrumento negativo o inadecuado *per se*. La evaluación se considera como un elemento relevante para la mejora, una herramienta que puede proporcionar información importante para el crecimiento profesional de los docentes, siempre y cuando cumpla con una función formativa. Como señala Howe (2006), un elemento clave de los programas de inducción ejemplares incluyen la tutoría y “la evaluación formativa individualizada orientada al propósito de mejorar la práctica, en oposición a la evaluación docente formal” (Howe, 2006, p. 290). Sin embargo, el periodo de prueba de la política mexicana de inserción no cumple con esta condición.

Por un lado, la evaluación diagnóstica no se trata de una evaluación individualizada, centrada en la práctica y situada en el contexto, sino que se trata de un examen estandarizado y un informe realizado por el director escolar, quien no necesariamente está involucrado directa y constantemente en la observación y seguimiento del trabajo del novel, debido a la priorización de las diversas

responsabilidades administrativas a las que deben responder. Como lo explica uno de los informantes “a veces es el que menos se acerca al salón” (SPD-FEDERAL, p. 19). Así lo ejemplifica el testimonio de un docente de nuevo ingreso en el texto de (Canedo y Guriérrez, 2016).

El director de mi escuela me entregó solamente el informe de la mañana; entonces, yo digo: “¿Y en la tarde, qué?, ¿no valgo?” Solamente había tres aspectos a evaluar por parte del director: si cumplía con todo, si estaba en proceso o si no presentó el informe; entonces en el informe el director me puso “en proceso” y yo dije: “Me he esforzado en darle todo, planeaciones, Consejos Técnicos, me ha observado en dos ocasiones el mismo coordinador académico y he tenido buenos resultados, y me pone en proceso”, entonces me pregunto qué quiere. Creo que ni el director me conoce (Maestra de Jalisco, p. 97).

¿Cómo puede cumplir su función formativa, si existe una desvinculación entre la evaluación diagnóstica y el proceso de formación? Como lo establece la ley, esta evaluación tiene la función de ser un insumo para la formación y el desarrollo profesional de los nuevos docentes, en su carácter formativo, pretende identificar las áreas en las que los profesores pueden mejorar. Sin embargo, este proceso no se vincula con la tutoría, puesto que no se contempla ningún medio para que los resultados de la evaluación diagnóstica comuniquen y alimenten al proceso de tutoría y puesto que los tutores no son formados para dar este seguimiento. Por el contrario, la LGSPD contempla que los resultados de esta evaluación deriven a otras ofertas de formación continua que se generaron de manera homogénea y escindida de la tutoría.

Además, la evaluación diagnóstica no proporciona información personalizada sobre las tareas particulares del trabajo de enseñanza que cada docente debe atender, puesto que los dictámenes que ofrece esta evaluación son de carácter muy general, como se observa en las *figuras 9, 10 y 11*.

Por otro lado, el periodo de prueba que acompaña a la inducción involucra el impacto sobre el futuro laboral de los docentes noveles, de esa manera, la evaluación deja de ser formativa y se convierte en un mecanismo de regulación laboral.

El alto impacto de las consecuencias del periodo de prueba implica la imposición de un alto grado de estrés en sus condiciones laborales, cuestión que cobra gran relevancia en función de la naturaleza de esta etapa profesional caracterizada como abrumadora, de tensión, de sobresaltos, de “choque con la realidad”, de inseguridad e incertidumbre (Huberman, 1989; Marcelo, 2011; Veenman, 1984; Vonk, 1996). Es importante prestar atención al factor estrés en esta etapa profesional, puesto que diversos estudios citados en Blazer (2010) han demostrado que la alta presión a los docentes

para la rendición de cuentas es uno de los factores que lleva al denominado *burnout* (agotamiento profesional o síndrome del profesor quemado) lo cual genera efectos opuestos a los esperados al establecer el periodo de prueba como un factor para mejorar la calidad del aprendizaje. Como indica Bullough (2005) la vulnerabilidad profesional puede tener diferentes efectos, puede llevar a la confrontación de los docentes con sus propias limitaciones y necesidades de mejora o puede generar un “agotamiento emocional” que tiene efectos negativos en la eficacia del trabajo docente y su desempeño en el aula.

La segunda tensión se refiere a la transformación del sentido de la tutoría. Debido a las consecuencias que el periodo de prueba y la evaluación ejercen en el futuro laboral del nuevo docente, se produce el riesgo de desvirtuar el sentido del acompañamiento al docente novel durante su inserción profesional y de sustituir el apoyo, colaboración y reflexión por la preparación para la evaluación. Como afirma Ball (2003; 2014) la cultura performativa ejerce influencia en los valores que constituyen a la identidad y la profesión docente y provoca una constante preocupación hacia los resultados, lo que genera, incluso, la producción de *fabricaciones* o simulaciones que le ofrezcan al docente un grado de seguridad.

Esta condición se vio reflejada en la implementación de la *Jornada de tutoría y apoyo* en Baja California, al denominar *jornada de tutorías y apoyo* a una modalidad masiva de formación (el taller), la cual, al realizarse seis semanas antes de la evaluación del desempeño, se llevó a cabo prácticamente al finalizar el ciclo escolar y, por ende, no se orientó a mejorar la práctica de enseñanza de los nuevos docentes en su periodo de inserción, sino que se desarrolló como una acción para cumplir con un requisito previsto por la ley y atender los múltiples reclamos de nuevos docentes que demandaban ejercer su derecho a contar con una tutoría para someterse a la evaluación, según lo reportado por uno de los informantes (SPD-FEDERAL).

El carácter “instrumental” (Vezub, 2005) en la Estrategia Nacional de Formación se visualiza en su diseño “con base en la evaluación del desempeño y en los perfiles, parámetros e indicadores que definen los instrumentos de la evaluación” (Gobierno de la República, 2016) y en que una parte de su organización se orienta a atender las necesidades inmediatas de la evaluación docente: la formación para los que realizarán la evaluación del desempeño, formación para los que resultaron no idóneos en la evaluación del desempeño, etc. Así, el propósito específico de preparación para aprobar una evaluación fue explícito en la *Jornada de tutoría y apoyo*, pues como lo expresó la informante (DOCENTE1-BC), las actividades de estas jornadas consistían en resolver los cuadernillos de trabajo

en temas relacionados a los contenidos de la evaluación, así como practicar estrategias para desarrollar correctamente las planificaciones didácticas y los portafolios de evidencias de clase.

Las tensiones descritas se derivan como consecuencia de un nuevo paradigma de la profesionalización docente identificado en los cambios introducidos por la reforma de 2013: el interés prioritario en los procesos de evaluación sobre los de formación. En concordancia con lo planteado por Ball, los elementos del marco discursivo que refieren a la evaluación como factor indispensable para promover la calidad educativa han permeado las representaciones sociales de las instituciones educativas mexicanas, llevando a que la evaluación docente se haya convertido en protagonista de la profesionalización docente, semejando ser un fin y no un medio. Así es como se interpreta a partir de las situaciones que se describen a continuación.

La prioridad de los procesos de evaluación sobre los procesos de formación docente se visualiza en los montos asignados a cada rubro. Por ejemplo, el gasto total del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) Tipo Básico para el año 2015 fue de 203,658,574.00 (SEP, 2015d), mientras que el gasto total presupuestado para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para el ejercicio fiscal 2015 fue de 1,020,000,000 (DOF, 2014e). Es decir, en ese año, se gastó 500% más en evaluación del sistema educativo que en formación y desarrollo profesional de los docentes en servicio en México.

La magnitud de las estrategias de evaluación docente introducidas por la reforma requirió de todo el esfuerzo de las autoridades educativas, lo cual se reflejó en el trabajo inmediato y prioritario para operacionalizar la evaluación (expedición de lineamientos, criterios, diseño de instrumentos, convocatorias, aplicación de los procesos de evaluación) que se llevó a cabo a partir de la expedición de la LGSPD, mientras que la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores se publicara hasta marzo de 2016, 2 años y medio después de la expedición de dicha ley.

El esfuerzo requerido en el desarrollo de los procesos de evaluación involucró la necesidad de que personal de las diferentes instancias del sistema educativo participara en las funciones evaluativas, inclusive el personal dedicado a las tareas de formación continua de docentes, así lo expresa uno de los informantes:

La evaluación nos ha quitado, nos ha restado mucho el tiempo que quisiéramos dedicar a otras cosas. Yo mismo, en su momento, le tuve que entrar a los procesos de la evaluación, que no era algo que estaba dentro de mis funciones, pero lo tuve que hacer porque la evaluación rebasó o demandó (SPD-FEDERAL, p. 18).

Los informantes entrevistados opinan que la evaluación docente ha sido el centro de la reforma educativa y que se han descuidado aspectos importantes del desarrollo profesional de los docentes:

“La parte fundamental del servicio profesional docente debería de verse en la formación y no en la evaluación como realmente se ve” (UPN- FEDERAL, p. 18).

Nos ha faltado, a todos los que hemos estado metidos en esto [en los procesos de formación], nos ha faltado tiempo, nos ha faltado gente. A las propias entidades también les ha faltado. No se han consolidado los equipos en las entidades, creo que la gente encargada del servicio profesional, en todo este ciclo escolar pasado, se dedicó más a la evaluación que a la formación, al igual que a nivel nacional (SPD-FEDERAL, p. 18).

Para ejemplificar la percepción sobre la falta de prioridad del sistema educativo hacia la formación docente, una de las autoridades del SPD en Baja California involucrada en el proceso de organización de la tutoría comentaba acerca de diversas dudas o situaciones que requerían consulta o autorización de la autoridad federal, pero que no encontraban respuesta:

pero es una llamada tras llamada, tengo aquí mis correos que me sostienen sobre lo que he pedido y no me han contestado [...] entonces no nos han respondido todavía. Estará en revisión... Bueno, no sé si esté en revisión, ellos están en evaluación ahorita, así que ahorita no es prioridad” (SPD1-BC, p. 5).

Asimismo, la priorización de la evaluación y la desvinculación de ésta con la formación han generado la percepción de que la evaluación docente es un mero proceso de control que no se traduce en beneficios para la enseñanza y el aprendizaje:

Nosotros estamos en este parteaguas de la reforma, de la evaluación, presentamos el examen de oposición, en agosto presentamos el examen del primer año de servicio, que yo también me pregunto si me preocupo por el examen o me preocupo por mis alumnos, y perdón que sea insistente con esto, ¿qué cursos nos han dado? [...]

Bueno, creo que yo no estoy peleada con que nos evalúen, porque es para mejorar, porque si estamos aquí es para eso; yo creo que hablo por muchas al decir que queremos que nos ayuden a mejorar nuestra práctica, que nos ayuden a atender las múltiples necesidades de nuestros niños, de nuestros jóvenes y de nuestros adolescentes (Maestra de Puebla, en Canedo y Gutiérrez, 2016, p. 100).

A lo largo de este capítulo se describieron las características de los textos de la política mexicana de inserción profesional docente y de la dinámica trayectoria que ésta ha seguido en su proceso de puesta en acto. Como Ball et al. (2012) mencionan, las políticas están en continuo proceso de construcción, en el caso particular de la inducción al servicio profesional docente, la política se ha transformado constantemente tanto en el texto, como en el acto a lo largo de los dos años que comprende el periodo de estudio. Las condiciones contextuales de la puesta en acto han limitado las posibilidades contempladas por los formuladores y los ejecutores de la política, por lo que ésta aún continúa en proceso de redefinición y recontextualización.

## Capítulo VI. Conclusiones

### 6.1 Los hallazgos de la investigación

Este apartado establece las conclusiones de la investigación. Para este propósito, los hallazgos se organizaron en cuatro secciones en relación con las dimensiones propuestas como elementos constitutivos de las políticas, mismas que fueron descritas en el capítulo de marco teórico: la dimensión política, la dimensión textual, la dimensión práctica y la dimensión discursiva. Asimismo, estas dimensiones se corresponden con los diferentes procesos y momentos analíticos propuestos por el modelo del Ciclo Continuo de las Políticas.

Si bien las conclusiones se presentan en cuatro diferentes secciones para efectos de organización y claridad, la interdependencia entre cada una de ellas ofrece una comprensión integral de la política mexicana de inserción profesional docente estudiada.

#### 6.1.1 La dimensión política: El contexto de influencias.

En el ámbito de las políticas educativas, el contexto de influencias es un terreno plural, complejo y cosmopolita en el que se ha vuelto difícil reconocer la participación de los diversos actores, así como las fronteras entre el ámbito nacional e internacional y el público y privado.

El campo nacional de discusión y decisión de las políticas públicas se encuentra inmerso dentro de un contexto de influencia más amplio. La influencia o la presión externa que tienen los Estados para seguir determinados rumbos en las políticas educativas es innegable y cada día mayor. Más allá de la transferencia o la importación de políticas, lo que se ha estado gestando durante los últimos años es la configuración de un campo de políticas globales cuya influencia en las políticas nacionales es casi ineludible. Sin embargo, el grado y la distancia en que sus decisiones se aproximen o se alejen a las establecidas por el contexto global dependerán de la agenda particular de cada gobierno y las condiciones sociales y políticas que predominen en el país, en este caso en México.

El establecimiento de un marco discursivo acerca de cómo se entiende la educación aporta elementos que traspasan las fronteras y se convierten en universalidades y en valores indiscutibles, a lo que Ball (2001a) se refiere como la nueva ortodoxia educativa. Esta nueva ortodoxia ha convertido a la calidad, los resultados, el desempeño y la rendición de cuentas en axiomas. En palabras de Dubet (2010), se han convertido en valores sagrados y situados fuera de este mundo, en el sentido que han sido asumidos como ciertos por la sociedad, sin espacio para ser refutados, porque ¿quién se atrevería

a cuestionar la importancia de la calidad educativa, de los logros y la mejora del aprendizaje, del mérito y de la transparencia el ámbito educativo? Sin embargo, estos considerados valores universales pueden ser polisémicos, pero el marco discursivo global ejerce influencia para que sean entendidos de una manera particular, una manera concordante con las estructuras de significado que ofrecen la gestión y la performatividad. Consecuentemente, la calidad educativa es entendida a partir de indicadores de desempeño, de los logros de aprendizaje a través de la medición y la comparación, el mérito y la transparencia en la profesión docente mediante la evaluación como eje estructural tanto de su carrera como de su desarrollo profesional.

Estos marcos discursivos se apoyan sobre estrategias legitimadoras basadas en el uso de “cierto tipo de evidencias empíricas”, en el refrendo de “ciertas voces” que pueden ser reconocidas como autoridad y en la modelización de estándares deseables que ofrecen los “sistemas educativos exitosos”.

Dentro de la diseminación a nivel global de estos marcos discursivos, los organismos internacionales han desempeñado un rol central, puesto que éstos representan actualmente la voz de autoridad y legitimidad, como poseedores del conocimiento necesario para el beneficio de la sociedad global actual. Dos de los OI que han ejercido mayor influencia en las políticas educativas nacionales en los últimos años son el Banco Mundial y la OCDE. Si bien es clara la importante influencia del BM a través del financiamiento a proyectos específicos, es destacable también el papel que ha ganado la OCDE como referencia para las políticas educativas. A pesar de no ser un organismo financiero ni tener la capacidad legal de establecer obligatoriedad en sus recomendaciones, tal ha sido la presencia que ha ganado en las decisiones de política educativa que Rinne et al. (2004, como se cita en Schuller, 2006) lo califican como la “eminencia gris (*éminence grise*)”, es decir, la autoridad oculta detrás de esas decisiones. Su influencia radica fundamentalmente en la posesión y distribución de conocimiento, puesto que se asume como poseedor “autoritativo (*authoritative*)” (OCDE, 2015) de información sobre los sistemas educativos y del recurso considerado como el referente por excelencia de la medición y la comparación de la calidad: PISA, pero también su influencia radica cada vez más en las nuevas formas de relaciones que establece con los gobiernos de los países para trabajar conjuntamente en la producción de recomendaciones para las reformas educativas.

Los elementos de este contexto global se han advertido dentro de las políticas educativas en México desde la década de 1990, pero es en la reforma educativa de 2013 donde se identifica marcadamente su influencia, desde el léxico y los significados del marco discursivo, hasta la

intervención de la OCDE como un actor importante en su formulación. Sin embargo, la apertura a la influencia del contexto global en la reforma educativa mexicana se ubica dentro de las particularidades del contexto nacional.

El *Estado policéntrico* (Ball, 2008) que se había venido construyendo desde hace más de una década se manifestó como tal en la producción de la reforma de 2013. Durante los años previos y en el momento de su decisión se evidenció la influencia de ciertos actores emergentes y de sus discursos subsidiarios en la formulación de la política educativa.

Por su parte, el SNTE fue desplazado como un actor tradicional clave en la decisión educativa. Paradójicamente, el sindicato desempeñó un rol que impulsó la reforma educativa, pues el poder y la influencia que históricamente había ganado (que el mismo gobierno le había otorgado) fueron utilizados como un factor importante en la definición del problema de la falta de calidad educativa.

Los actores de influencia sobresalientes en la definición de esta política educativa fueron la OCDE, las Organizaciones de la Sociedad Civil y los medios de comunicación.

La relación particular entre la OCDE y México fue un factor determinante en la definición de la reforma educativa. El Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas en México, introdujo la agenda de profesionalización docente desde la publicación de sus recomendaciones en 2010, mismas que impulsaron algunas acciones en torno a la evaluación docente durante el gobierno en turno (Felipe Calderón, 2006-2012), pero que se concretaron hasta la formulación de la reforma de 2013. Ese acuerdo sentó un precedente respecto al tipo de cooperación entre la OCDE y sus países miembro en relación con los recursos y esfuerzos involucrados y la especificidad de sus recomendaciones y del establecimiento de mecanismos de seguimiento para su cumplimiento. La influencia de este Acuerdo se evidencia en la recuperación de casi todas sus recomendaciones en la LGSPD.

Por otra parte, durante los últimos años se hizo más evidente el número y la presencia de las OSC en la discusión de temas educativos. Durante los dos años previos a la formulación de la reforma de 2013, las acciones de las OSC y su presencia en los medios se incrementaron exponencialmente. Las OSC fueron un actor clave para introducir en la agenda temas como la falta de calidad en la educación mexicana, la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado, la eliminación de la injerencia del sindicato en la educación, la transparencia en la administración de recursos y de personal del sistema educativo y la evaluación del trabajo docente; mismos que fueron la base del desarrollo de los objetivos del Servicio Profesional Docente y el Sistema Nacional de Evaluación.

La creciente influencia de las OSC ha aportado amplios beneficios a la democracia del país; lograron pluralizar el campo de discusión de las políticas e impulsaron una mayor transparencia en las decisiones del Estado y la exigencia de resultados de las acciones del gobierno.

Al mismo tiempo, la creciente presencia de las OSC ha dado paso al desarrollo de una *nueva filantropía* (Ball, 2008). Al identificarse que la mayoría de las OSC involucradas en la discusión de temas educativos en México no está constituida por ciudadanos que representen al grueso de la población, sino por importantes empresarios del país, se vislumbra lo que Ball (2008) explica como la comercialización de la educación, entendida como el establecimiento de las condiciones para el involucramiento de los empresarios en las decisiones del Estado y la definición de una nueva forma de gobernanza en la que tengan voz y voto en el rumbo de la educación.

Asimismo, los medios de comunicación hicieron latente su influencia en la difusión de dicha agenda, como se manifestó en la atención otorgada a la divulgación de los malos resultados de México en los rankings de PISA, la falta de calidad educativa, las deficiencias y malas prácticas de los docentes.

Un factor relevante dentro de este contexto nacional de influencias fue el desarrollo de redes de políticas que involucraron el flujo tanto de ideas, como de personas. Una característica del comportamiento de las OSC previo a las elecciones presidenciales de 2012 fue la conformación de diversas redes en las que se agruparon bajo un mismo objetivo para impulsar propuestas de política educativa, además de la participación de personajes importantes de los medios de comunicación en diversas OSC. Asimismo, surgió la presencia de actores que participaron en los procesos de definición de las recomendaciones de política educativa y docente simultáneamente en los comités académicos de la OCDE y de OSC como Mexicanos Primero.

Además de la fuerte presión ejercida por estos actores, el elemento decisivo en la definición de la reforma educativa de 2013 fue la convergencia en la agenda de estos actores con la propia agenda gubernamental. La agenda impulsada por los actores nacionales se encontró altamente influenciada por el marco discursivo global, lo que empató también con la agenda del gobierno de Enrique Peña Nieto orientada a la apertura global, así como con el momento político en el que ya no se apreció necesaria la negociación con el sindicato al dejar considerarse como un aliado político.

### **6.1.2 La dimensión textual: La producción del texto de la política mexicana de inserción profesional docente.**

La política de inserción introducida en la reforma de 2013 representa una importante contribución a la profesionalización docente, pues por primera vez concibe las condiciones del ingreso al servicio como una etapa de la profesión con necesidades particulares. La política de inserción involucra contribuciones tanto a las condiciones de la carrera docente, como a las condiciones del desarrollo profesional.

Se contribuye a la carrera docente a través del establecimiento de condiciones normativas para el ingreso a través del concurso. Si bien, ya existían condiciones anteriores, la contribución de la reforma en este respecto radica en que, por primera vez, se legislan y reglamentan las condiciones de ingreso y se definen procesos, etapas, instrumentos y criterios de evaluación de manera precisa y de observancia general y obligatoria para todas las entidades del país.

A pesar de que es discutible la pertinencia del instrumento evaluativo (examen estandarizado) como evidencia única de la habilidad profesional para ejercer la enseñanza, la reglamentación del ingreso a través del concurso representa una importante contribución a la definición de la docencia como profesión y a las condiciones de justicia social, dado que le otorga formalmente el carácter de ilegal a las prácticas discrecionales que habían prevalecido en los procesos de ingreso al servicio docente a través de las cuales se favorecía a quienes poseían diferentes recursos para obtenerlas: económicos, relaciones de influencia o favores políticos.

El concurso de ingreso podría ser el elemento más estable de la reforma educativa, el que permanezca como un elemento básico de la profesión docente a pesar de los cambios de gobierno, dada la aceptación social de esta política y los beneficios que esta medida puede ofrecer incluso a los actores afectados (los egresados de las escuelas normales) al eliminar las situaciones de ventaja de quienes tienen poder de negociación con el sindicato en un momento en que la oferta de docentes excede a la demanda de plazas, por lo que no existe una contratación automática para todos ellos.

Por otra parte la política de inducción a los docentes de nuevo ingreso ha contribuido ampliamente al ámbito del desarrollo profesional. En primer lugar, se atiende al “eslabón perdido” (Marcelo, 2008) de la formación y desarrollo docente. Se otorga reconocimiento a las particularidades y necesidades profesionales de los primeros años de enseñanza al definirse la necesidad de acompañar el trabajo y de los nuevos maestros por un periodo de dos años.

En segundo lugar, la introducción de la tutoría representa una innovación pedagógica al campo de la formación docente. Con ello se responde a algunos de los retos y debilidades identificados en ese campo: la necesidad de abandonar los mecanismos de formación homogéneos y masivos y de desarrollar modalidades que involucren el trabajo colaborativo, el aprendizaje situado y la reflexión conjunta de la práctica real.

Dentro de su aportación como estrategia de desarrollo profesional de los docentes noveles, es destacable el acierto de los textos de la política en cuanto a la definición conceptual de la tutoría como estrategia de inducción y de las funciones que comprende. Al definir la tutoría como una relación entre pares, basada en el respeto mutuo y orientada al acompañamiento y el apoyo y al establecer como funciones de la tutoría la observación y discusión de las prácticas, el diálogo y la reflexión, se responde a las necesidades de desarrollo profesional que caracterizan a la etapa de inserción y son pertinentes con el tipo de acompañamiento, colegialidad y colaboración que la investigación ha señalado como elementos fundamentales de la relación entre el tutor y el nuevo maestro.

#### **La versión vernácula de la política de inserción profesional docente.**

Como se ha postulado a lo largo de este estudio, la producción de la política mexicana de inserción estuvo marcadamente influenciada por el marco discursivo y las recomendaciones de diversos actores del ámbito internacional y nacional. Sin embargo, tal como Ball (2001a) señala, la formulación de los textos de la política no es una traducción literal de esas recomendaciones, sino que refleja ciertas adaptaciones y disposiciones particulares en función de las condiciones del contexto nacional, particularmente en relación con las dificultades organizativas y la inversión de esfuerzos y recursos que implicaría implementarlas en un sistema educativo tan grande y complejo como el mexicano. Enseguida se mencionan algunas de ellas.

En concordancia con las tendencias y recomendaciones del ámbito internacional, dentro de la reforma de 2013, se asume como un elemento central de la profesión docente el desarrollo de un marco de referencia para las prácticas de enseñanza. Sin embargo, contrario a esas mismas recomendaciones, los docentes no tienen una participación activa dentro de la definición de los mismos y no se establece un periodo para la socialización de los mismos antes de convertirse en insumo de la evaluación docente. De esta manera, el *Perfil, parámetros e indicadores* se publicaron en febrero de 2014, dos meses antes de la publicación de la convocatoria para el concurso de ingreso (abril de 2014).

Respecto al proceso de ingreso, no se contemplan instrumentos adicionales al examen que proporcionen información acerca de las habilidades para la enseñanza, como es recomendado, por ejemplo: la observación de clases muestra.

Se adopta la medida de ampliar el universo de candidatos a la docencia a través del ingreso de profesionistas de diversas disciplinas, sin embargo, no se atiende a la recomendación de generar mecanismos flexibles para la formación pedagógica y el desarrollo de experiencia educativa de dichos profesionistas.

La concepción de la tutoría, de la relación tutor-tutorado y de las funciones del acompañamiento es pertinente a las necesidades formativas del periodo de inserción profesional y coincide con los hallazgos de la investigación y con las recomendaciones internacionales sobre el tema. Sin embargo, los mismos textos formativos establecen condiciones operativas que se contraponen a su propia definición de la tutoría y que son contrarias a las evidencias acerca de una inducción exitosa, a decir, definir la tutoría como una función adicional sin contemplar la descarga de trabajo o la provisión institucional de tiempo para realizarla; definir la retribución a tutores con un incentivo económico después de un año de desempeñar el trabajo; incluir a las autoridades escolares como tutores y definir la tutoría como una obligación no remunerada de éstos; establecer mecanismos de evaluación formal y homogénea para el diagnóstico del progreso del trabajo docente, en vez de estrategias de evaluación personalizada, contextualizada y centrada en la práctica; así como no vincular los resultados de la evaluación diagnóstica como insumo para el desarrollo de la tutoría.

La incorporación de una modalidad alternativa de tutoría en línea, si bien puede constituir un importante recurso de apoyo a la inducción de los nuevos docentes, no contempla los elementos del acompañamiento en el contexto escolar, ni es un recurso adecuado a la realidad del contexto mexicano, donde todavía muchas localidades no cuentan con acceso a internet.

El diseño de la política de inducción no ha logrado incorporar elementos que permitan atender las necesidades de gran parte de los docentes noveles mexicanos, aquéllos que son asignados a escuelas rurales o multigrado, puesto que en estas escuelas generalmente no existe personal que pueda fungir como tutor. La tutoría en línea como respuesta a esta situación es una medida poco coherente, pues es en estas escuelas donde no se cuenta con los recursos tecnológicos necesarios y la alternativa de enviar materiales de estudio (impresos o multimedia) no corresponde con la necesidad de desarrollo de saberes experienciales propia de la etapa de inserción, lo cual tiene implicaciones en el ámbito de la equidad educativa, pues se trata de los contextos educativos más complejos para el

trabajo docente y donde se encuentran mayores necesidades educativas por parte de los estudiantes, consecuentemente, se trata de los contextos en donde los docentes deberían recibir mayor acompañamiento.

### **6.1.3 La dimensión discursiva: Los efectos de los valores introducidos por el marco discursivo global y nacional en la política de inserción.**

Dentro del marco discursivo prevaleciente en la reforma educativa, el mérito es uno de los valores que se establece como indiscutible y como la base del concurso para ingresar al servicio docente.

Para que el mérito sea entendido como tal, es necesario que todos los posibles candidatos a ingresar al servicio sean evaluados a través de procesos válidos, en igualdad de condiciones y conforme a un marco de referencia que indique el criterio que se considera deseable, en este caso, los conocimientos y habilidades que se consideran “idóneas” en la enseñanza. El marco discursivo global que establece la necesidad de medir la educación y todos sus elementos impulsa el establecimiento de estándares de desempeño que deben ser el punto de partida de toda evaluación docente, incluyendo la de ingreso.

Se reconocen los beneficios de contar con un marco de referencia acerca de los aspectos mínimos que un docente debe poseer, particularmente en cuanto a lo que Terigi (2013) llama “las especificidades de la práctica docente”, es decir, el conocimiento disciplinar, curricular e institucional, para lo que el examen de conocimientos estandarizado puede ser una herramienta útil. Sin embargo, es importante reflexionar las limitaciones de un marco de referencia o de parámetros homogéneos para abarcar la multidimensionalidad del trabajo de enseñanza. Por ello, es relevante que la selección del personal docente responda a las necesidades particulares y contextuales de cada escuela para lo que es importante diversificar los métodos y procedimientos de selección para el ingreso al servicio, donde las autoridades o el colectivo docente escolar tengan mayor participación y donde se integren consideraciones que intenten conciliar las necesidades de las escuelas con las necesidades de los nuevos docentes.

Hoy más que nunca la enseñanza enfrenta grandes retos para favorecer el aprendizaje, es necesario atender la diversidad cultural, los diferentes estilos y necesidades específicas y especiales de aprendizaje, los diversos contextos familiares, las nuevas habilidades para el manejo de información, entre muchas otras, para lo que los saberes pedagógicos y experienciales juegan un rol central.

En este sentido, llama la atención el marco discursivo tanto global, como nacional acerca de la selección de candidatos para ingresar al servicio docente, en el que se vislumbra una desvalorización hacia los profesionales formados en la docencia, al abrir las plazas docentes a profesionistas de otras disciplinas como forma de atraer a mejores candidatos. Aquí, es necesario analizar los retos a los que se enfrenta la política mexicana de ingreso. Por un lado, se abre la oportunidad de ingreso a profesionistas sin ninguna formación o experiencia en la docencia, con el costo que implica para los estudiantes el desconocimiento de sus procesos de aprendizaje. Por otro lado, se abre la oportunidad de ingreso a profesionistas del campo de las ciencias de la educación que no poseen formación en el conocimiento de ninguna disciplina, con el costo que también puede implicar para la enseñanza de los contenidos curriculares.

Por lo tanto, es necesario establecer requisitos adicionales o desarrollar programas alternativos de formación para asegurar que quienes ingresan a la docencia posean tanto los saberes disciplinarios como pedagógicos necesarios, para que el incremento de la población de candidatos para el ingreso al servicio sea una ventaja y no resulte contraproducente.

El marco discursivo que caracteriza al ámbito educativo global ha introducido una cultura evaluadora y performativa en el sistema educativo mexicano a partir de la reforma de 2013. Las prioridades implícitas en la concepción de los procesos educativos se reflejan en las acciones mediante las cuales se concreta la política mexicana de inserción docente, lo cual indica una centralidad de la evaluación sobre los procesos formativos, un desplazamiento de la atención a los objetivos de mejora por aquéllos de vigilancia y control. Esto resulta contrario y contraproducente a la finalidad última de toda reforma de profesionalización docente que debe velar por el mejoramiento y el crecimiento de quienes están a cargo de la enseñanza.

En este sentido, es necesario entender que la evaluación docente sí puede ser un elemento fundamental de la mejora educativa, reconocer que el país necesita avanzar hacia una cultura del análisis, evaluación, confrontación, responsabilidad y saneamiento de las prácticas educativas, pero es indispensable aclarar que esa cultura de evaluación necesita sentarse sobre la base de la reflexión y orientarse a la retroalimentación y la mejora como fin. Por lo tanto, se asume que si la evaluación docente no sigue un propósito primordialmente formativo, si no evoluciona hacia una evaluación situada en la práctica escolar, contextualizada, capaz de proveer información específica y personalizada de las necesidades, fortalezas y áreas de mejora de los docentes, si no se da prioridad al seguimiento de sus resultados y a responder a las necesidades de desarrollo profesional

manifestadas en dichas evaluaciones, se puede augurar el fracaso de la reforma en su propósito de mejorar la enseñanza para favorecer la mejora educativa, puesto que, como Vidovich (2009) indica, “**no se engorda al cerdo pesándolo**”, así como no se mejoran la prácticas docentes y la educación sólo por medirlas.

La lógica performativa, es decir, la lógica que entiende los procesos de desarrollo humano y social susceptibles de ser medidos a través de indicadores de desempeño y que interpreta el desarrollo, progreso o mejora a través del énfasis en la evaluación, se ha introducido a partir de la reforma educativa de 2013 y ha generado ya transformaciones en la profesión docente. Hasta cierto punto, esta lógica ha transformado los propósitos de los procesos del sistema de desarrollo profesional docente, convirtiéndolo más en un servicio de carrera que de desarrollo profesional, en el que las consecuencias de la evaluación le han robado el protagonismo al aprendizaje y al crecimiento docente.

Como consecuencia, por ejemplo, la definición de la estrategia y, por lo tanto, la operación de los procesos de formación continua fueron aplazados; una vez establecida la estrategia, éstos se han enfocado mayormente a las necesidades de formación en función de los objetivos de evaluación. Si bien se han introducido procesos de formación y desarrollo docente innovadores, que en su definición contemplan un gran avance en torno a los mecanismos de reflexión colegiada y desarrollo centrado en la escuela, como es el caso del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) y la tutoría a los docentes de nuevo ingreso, estos procesos han sido desatendidos y prácticamente inexistentes. Hasta 2016, no se había consolidado el SATE y la mayoría de los nuevos docentes del país no habían recibido tutoría.

En el caso particular de la política de inserción, esta lógica performativa ha transformado los modelos de inserción profesional que Smith e Ingersoll (como se cita en Marcelo, 2008) sintetizan y denominan como: “Inserción básica”, “Inserción básica + colaboración” o “Inserción Básica + colaboración + red de profesores + recursos extras”. Estas transformaciones han dado origen a un nuevo modelo de lo que en este trabajo se denominará **inserción condicionada** y que, en el caso de México, se puede explicar bajo el esquema “**inserción básica + certificación**”, lo cual significa la integración de condiciones para el desarrollo docente a través de la tutoría y condiciones laborales para la ratificación en el cargo a través de la evaluación del desempeño. De esta manera, el ingreso de los nuevos docentes no representa necesariamente una inserción y aculturación en la profesión, sino la inserción a un cargo de manera provisional y supeditada a la acreditación de resultados que

demuestren un desempeño “adecuado”: “De cierta manera estás en el Sistema, pero en realidad no tienes una plaza, sólo un contrato” (DOCENTE1-BC).

Los nuevos significados introducidos por la performatividad como marco discursivo han ocasionado otras diversas consecuencias en los procesos de desarrollo docente, particularmente, en la inserción profesional, en la cual el acompañamiento y la atención a las necesidades de los docentes durante sus primeros años de trabajo han sido desplazados por la atención prioritaria a la permanencia en el cargo, de manera que en la práctica la tutoría no fue un elemento prioritario de la reforma y como resultado no se llevó a cabo en gran parte del país, se convirtió en un requisito y un ejercicio de simulación o se convirtió en una preparación para aprobar la evaluación del desempeño. Además, se subestimaron las características y la concepción misma del periodo de inserción como etapa crucial y particularmente difícil del desarrollo docente al imponer un ambiente de trabajo con énfasis en la rendición de cuentas y la incertidumbre laboral.

#### **6.1.4 La dimensión práctica: La puesta en acto de la política de inserción profesional.**

La política mexicana de inserción profesional ha sido un claro ejemplo del complejo y “desordenado” proceso de recontextualización y redefinición de las políticas que evidencia que éstas no son un producto terminado, sino que siempre están en proceso de construcción. Este estudio muestra el complejo trabajo de rastrear y estudiar la cambiante trayectoria de la política, desde el punto de vista de su “puesta en acto” y no de su “implementación”; primero, por la abrumadora cantidad de aristas que intervinieron en sus procesos de organización e instrumentación; segundo, porque hasta la fecha de cierre de la investigación, dos años después de lo establecido para su inicio, seguía sufriendo modificaciones en su normatividad y presentando ajustes para su práctica.

En el ámbito del ingreso al servicio, la reforma educativa de 2013 estableció condiciones para avanzar en el cumplimiento de la asignación de plazas por medio de concurso y en la asimilación de éste como un elemento constitutivo de la carrera. A diferencia de las estrategias establecidas anteriormente a la reforma, durante el primer periodo de implementación de la ley (2014-2015) se logró que la mayoría de las plazas docentes definitivas sometidas a concurso en el país fueran asignadas a partir de los resultados de dicho concurso.

Sin embargo, la política se enfrentó a condiciones como la persistencia de los intereses políticos y de injerencia del sindicato y la resistencia al proceso de evaluación, de manera que aún

existen irregularidades en la asignación de plazas al registrarse un importante número de “otros ingresos”, particularmente en las plazas temporales.

Además, existe una condición que impide conocer de manera certera el grado de cumplimiento de la ley: la determinación del número de plazas ofrecidas por convocatoria. Actualmente, no existe manera de determinar si las autoridades educativas locales ofrecen el total de plazas existentes a través de la convocatoria, pues no existe un medio de conocer el número exacto de vacantes. No se ha logrado establecer un sistema de registro confiable del número y de los cambios del personal del sector educativo. Las inconsistencias en las convocatorias, como la del caso de Baja California de 2016 donde se reportaron cero vacantes para casi la totalidad del tipo de plazas, abre la puerta a preguntarse: ¿Se abre a concurso el total de las plazas vacantes? ¿Es posible que se reserve un número de plazas como recurso de negociación?

Dado que la puesta en acto de la política se observa en la realidad de las escuelas y las aulas, el cumplimiento de la asignación de plazas docentes de acuerdo con la ley se encontró con otro obstáculo no imputable a la decisión de la autoridad. Una combinación de factores de organización y de resistencia y obstrucción de algunos actores involucrados quienes impidieron el acceso al aula a algunos nuevos docentes aun habiendo recibido la asignación oficial de una plaza.

El caso de la política de inducción a través de la tutoría da evidencia de los efectos que la miopía por parte de los formuladores de la política trae en la generación de complejos procesos de adaptación, recontextualización y ajuste.

Diversos de los factores del contexto de la práctica que intervinieron en la puesta en acto de la tutoría se refieren a condiciones de la carrera docente que, a pesar de existir previamente a la reforma, no fueron consideradas en el diseño de la política. Algunos de ellos son: la asignación de los nuevos docentes a escuelas alejadas, rurales o marginadas donde generalmente no hay docentes experimentados que puedan desempeñarse como tutores, o simplemente, no hay ningún otro docente al tratarse de escuelas unitarias; la cantidad de maestros experimentados con doble plaza, lo que les impide tener tiempo para tuturar; la falta de voluntad para desempeñar la tutoría en un contexto de resistencia y desconfianza de los docentes hacia todas las acciones introducidas a la reforma y donde el incentivo ofrecido era muy poco atractivo y no se definió clara ni oportunamente.

El principal factor contextual que no fue previsto en la formulación de esta política fue la falta de voluntad para desempeñar la función de la tutoría. La falta de tutores trajo diversas consecuencias

que resultaron en el fracaso o incumplimiento de la política y en el desarrollo de prácticas recontextualizadas no adecuadas a los objetivos de la misma.

Para 2015, siete estados reportaron no haber iniciado el proceso de tutoría y más de la mitad de nuevos docentes del país no contaban con un tutor (INEE, 2015). Para 2016 no había evidencia de que eso hubiera cambiado. Sin embargo sí había evidencia del desarrollo de ajustes y estrategias alternativas. Las difíciles condiciones de la práctica, la presión de las autoridades por cumplir con la obligación legal y la asimilación de los discursos de la performatividad produjeron el desarrollo de prácticas orientadas por la preocupación de *rendir* que transformaron el sentido de la política de inducción, como es el caso de la orientación de la formación hacia la preparación y práctica para el examen y los otros instrumentos evaluativos (la planificación argumentada y la conformación de expedientes de evidencias); así como en la producción de *fabricaciones* o prácticas de simulación como la sustitución de la relación tutor-tutorado por un taller impartido hacia el final del ciclo escolar y justo antes de la evaluación del desempeño.

## **6.2 Contribuciones teóricas y metodológicas al campo del análisis de las políticas educativas en México**

La perspectiva de la sociología de las políticas aporta importantes ventajas al campo de análisis de las políticas educativas porque permite estudiar sus múltiples dimensiones y factores intervinientes e intentar abordar su complejidad y dar cuenta de las transformaciones del contexto de la decisión de las políticas.

En este sentido, una de las contribuciones de este trabajo es la síntesis de las aportaciones que Stephen Ball ha realizado al campo desde esa perspectiva. El trabajo del autor ha evolucionado a lo largo de su carrera y en función de las transformaciones sociales y, específicamente, del campo de las políticas educativas. En este estudio se recuperan, integran y organizan las diferentes herramientas teóricas y heurísticas que el autor ha desarrollado, enriquecido, adaptado y afinado a lo largo de más de 20 años de su trabajo, de manera que se ofrece un marco de análisis bastante completo y pertinente que demostró ser muy oportuno para el estudio de la reforma educativa mexicana.

El trabajo de Ball provee una concepción clara de las políticas y de sus dimensiones y una riqueza y eclecticismo teóricos que brindan elementos suficientes para el estudio y la comprensión de las nuevas realidades sociales en las que se insertan los procesos de las políticas, lo que permite identificar tanto elementos estructurales implícitos en la arena de la macropolítica, como las

particularidades, elementos contextuales y subjetividades presentes en el ámbito de la micropolítica. Esta visión teórica es concordante con las observaciones de autores como Flores Crespo (2011) y Tello (2015) acerca del agotamiento de las teorías tradicionales y la necesidad de adoptar nuevas perspectivas epistemológicas.

La utilización del Ciclo Continuo de las Políticas como marco de análisis de la inserción profesional docente permitió, al mismo tiempo, definir momentos analíticos de estudio y desarrollar interpretaciones integrales; lo cual brindó un entendimiento más completo de la trayectoria de dicha política. Con ello, se respondió a algunos de los planteamientos realizados por Flores Crespo (2008; 2011) acerca de las necesidades de este campo de estudio en México; entre ellos, la utilización de un marco de análisis integrador de los diferentes procesos de las políticas y el planteamiento de un estudio cuyo alcance no se limitara a la descripción, sino que fuera más analítico y explicativo.

Además, el enfoque de Ball acerca del estudio de la *puesta en acto*, diferenciada del enfoque tradicional de la *implementación* como proceso racional y vertical, brindó al estudio la oportunidad de dar cuenta de los siguientes aspectos:

- el dinamismo de la realidad empírica estudiada;
- la multiplicidad de variables involucradas en los distintos niveles del proceso de la práctica, desde la planeación y organización hasta la operación y desde el ámbito federal hasta el local;
- los “ajustes” a las políticas;
- los resultados en términos de prácticas contextualizadas; y
- la interpretación de los resultados y los efectos de la política en relación con diversos factores contextuales influyentes.

### **6.3 Limitaciones del estudio y oportunidades para futuras investigaciones**

El marco de análisis del Ciclo continuo de las políticas implica un seguimiento de su trayectoria a través del tiempo, lo cual no fue posible realizar debido a las limitaciones de tiempo que impone la conclusión de la investigación en el periodo de dos años. En consecuencia, una de las limitaciones de esta investigación es que su diseño no integró dos de los cinco contextos de estudio del Ciclo Continuo: el contexto de los efectos y el de las estrategias políticas.

Una importante limitación del estudio fue que no documentó la práctica de la relación tutor-tutorado en el contexto escolar. En este caso, no se trató de una limitación del diseño del estudio, sino de una limitación derivada de los resultados del propio contexto de la práctica, dado que se tomó a

Baja California como caso de estudio de la puesta en acto y en esta entidad no existió la práctica de tutoría como relación de acompañamiento, sino que el proceso de inducción se realizó a través de un taller.

Dadas las difíciles condiciones a las que se enfrentó la puesta en acto de la política de inducción que resultaron en la falta de implementación de la tutoría en diversas entidades, una limitación del estudio consiste en no prever la integración de otras entidades de la república como casos de estudio para haber accedido a las diferentes versiones y condiciones de la práctica de la tutoría. Sin embargo, esto no fue factible para esta investigación, en vista de la inversión de recursos que ello implica.

En vista de lo anterior, se considera importante para futuras investigaciones el estudio de la política de inserción profesional desde el mismo marco de análisis, que dé continuidad a los hallazgos de este estudio, pero que abarque el estudio de la práctica de la tutoría en el contexto escolar, una vez que ésta se haya establecido y que integre el análisis de los efectos de esta política en la profesión docente y en las condiciones de los primeros años de servicio de los docentes mexicanos, así como la proposición de las estrategias políticas del investigador para buscar incidir en el mejoramiento de dichas condiciones.

Si bien el estudio permitió concluir sobre algunos de los efectos que las diversas dimensiones y elementos de la política ejerce sobre la profesión docente y sobre los nuevos docentes, es muy relevante indagar acerca de la presencia de transformaciones que la tutoría, el periodo de prueba y la evaluación para la permanencia generan en los procesos de socialización, reflexión y desarrollo de la identidad profesional de los nuevos docentes, así como en sus prácticas de enseñanza.

## Referencias

- Abell, S., Dillon, D., Hopkins, C., McInerney, W. y O'Brien, D. (1995). Mentor/Intern Relationships in a Beginning Teacher Internship Program. *Teaching and Teacher Education*, 11(2), 173-188. DOI:10.1016/0742-051X(94)00025-2
- Arnaut, A. (17 de noviembre de 2015). *La profesión docente en México*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa, Chihuahua, México. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=vKL5sPtFRuQ>
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad
- Badillo Guzmán, J. (2007). Reseña de "Los retos de México en el futuro de la educación" del Consejo de Especialistas para la Educación. *CPU-e, Revista de Investigación Educativa*, 1-11. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=283121710012>
- Ball, S. (1990). *Politics and policy making in education. Explorations in Policy Sociology*. London: Routledge.
- Ball, S. (1994). *Education Reform. A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, S. (1998). Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in Education Policy. *Comparative Education*, 34(2), 119-130. DOI:10.1080/03050069828225
- Ball, S. (2001a). Global Policies and Vernacular Politics in Education. *Currículo sem Fronteiras*, 1(2), 27-43
- Ball, S. (2001b). La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista. En S. Ball (comp.), *Foucault y la educación. Disciplinas y saber (4ta ed)*, (Pp. 155-168). Madrid: Morata
- Ball, S. (2003). The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228. DOI: 10.1080/0268093022000043065
- Ball, S. (2008). New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. *Political Studies*, 56, 747-765. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x
- Ball, S. (2012). *Global Education Inc. New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Oxon: Routledge. ISBN: 978-0-203-80330-1 (ebk).
- Ball, S., Maguire, M. y Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*. Oxon: Routledge. ISBN: 978-0-203-15318-5 (ebk).

- Ball, S. (2014). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 0(38), 103-113. Recuperado de: <http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/PYS/article/view/2143>
- Ball, S. (2015). What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research, *Discourse Studies in the Cultural Politics of Education* 36(3), 306-313. DOI: 10.1080/01596306.2015.1015279
- Banco Mundial (2011). *Aprendizaje para todos. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial. Resumen Ejecutivo*. Washington, D.C.: Autor.
- Banco Mundial (2013). *What Matters Most for Teachers Policies: A Framework Paper. Systems Approach for Better Education Results (SABER). Working paper series no.4*. Washington, D. C.: Autor.
- Bazúa, F. (2010). *Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un marco conceptual básico*. (Borrador). México: UAM-FLACSO.
- Beech, J. y Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(23). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2417>
- Benavides, O. y Gómez-Restrepo, C. (2005). Métodos de investigación cualitativa: Triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34(1), 118-124. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/806/80628403009.pdf>
- Blazer, C. (2010). Teacher Burnout. *Information Capsule. Research Services Miami-Dade County Public Schools, 1003*, 1-22. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED536515.pdf>
- Borko, H. (2004). Professional Development and Teacher Learning: Mapping the Terrain. *Educational Researcher*, 33(8), 3-15. Recuperado de: [http://media.leidenuniv.nl/legacy/educ-researcher-33-\(2004\)-3-15---borko---professional-development-and-teacher-learning.pdf](http://media.leidenuniv.nl/legacy/educ-researcher-33-(2004)-3-15---borko---professional-development-and-teacher-learning.pdf)
- Bowe, R. Ball, S., Gold, A. (1992). *Reforming Education and Changing Schools. Case Studies in Policy Sociology*. Loondon: Routledge.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27 – 40. DOI: 10.3316/QRJ0902027
- Comisión Interinstitucional de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990). *Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje: Una visión para el decenio de*

1990. *Documento de referencia para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*. Santiago, Chile: UNESCO/OREALC
- Cordero, G. y Salmerón, A. (en prensa). El servicio profesional docente y las licenciaturas en ciencias de la educación. Elementos para el análisis. Aceptado para su publicación en la *Revista Iberoamericana de la Educación. Superior*.
- Dubet, F. (2010). Crisis de la transmisión y declive de la institución. *Política y sociedad*, 47(2), 15-25.
- Erickson, F. (1986). Qualitative Methods in Research on Teaching. En M. C. Wittrock (Ed.), *Handbook of Research on Teaching (3rd ed)*. (Pp. 119-161). New York: Macmillan
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. México: Universidad Latinoamericana
- Flores, P. y Mendoza, D. (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. México: Universidad Iberoamericana-Gernika.
- Gorostiaga, J. Pini, M. Donini, A. y Ginsburg, M. (2006). The steering of educational policy research in neoliberal times: the case of Argentina. En J. Ozga, T. Seddon y T. Popkewitz (Eds.), *World Yearbook of Education 2006. Education Research and Policy: Steering the Knowledge-based Economy*. (Pp. 119-134). Oxon: Routledge
- Hennessy, J. y McNamara, P. (2013). At the altar of education efficiency: Performativity and the role of the teacher. *English Teaching: Practice and Critique*, 12(1), 6-22.  
<http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1017163.pdf>
- Hobson, A. J., Ashby, P., Malderez, A. y Tomlinson, P. D. (2009). Mentoring beginning teachers: What we know and what we don't. *Teaching and Teacher Education*, 25, 207-216.  
 Recuperado de: <http://happenings.hanshelgesen.sd62.bc.ca/wp-content/blogs.dir/92/files/2014/10/mentoring-beg-teachers-journal.pdf>
- Hobson, A. J. (2009). On being bottom of the pecking order: beginner teachers' perceptions and experiences of support. *Teacher Development* 13(4), 299-320. DOI: 10.1080/13664530903578256
- Howe, E. (2006). Exemplary Teaching Induction: An International Review. *Educational Philosophy and Theory*, 38(3), 287-297. DOI: 10.1111/j.1469-5812.2006.00195.x

- Hudson, P. (2012). How Can Schools Support Beginning Teachers? A Call for Timely Induction and Mentoring for Effective Teaching. *Australian Journal of Teacher Education*, 37(7), 70-84
- Huberman, M. (1989). Les phases de la carrière enseignante [Un essai de description et de prévision]. *Revue française de pédagogie*, 86, (1), 5-16. DOI : 10.3406/rfp.1989.1423
- Inurrigarro, C., Balderas, M. y González, R (2012). Problemas y realidades de los docentes noveles en contextos de marginalidad. En N. Martínez (Ed.) *Alzando el vuelo. Problemas y modelos de acompañamiento al docente novel*. México: Universidad de Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León.
- Kagan, D. (1992). Professional Growth among Preservice and Beginning Teachers. *Review of Educational Research*. vol. 62, (2). 129-169. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/1170578>
- Kearney, S. (2014). Understanding beginning teacher induction: A contextualized examination of best practice. *Cogent Education*, 1(1). DOI: 10.1080/2331186X.2014.967477
- Kohlbacher, F. (2006). The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research. *Forum: Qualitative Social Research*, 7(1). Recuperado de: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0601211>
- Lingard, B. (2014). *Politics, Policies and Pedagogies in Education. The selected work of Bob Lingard*. Oxon: Routledge.
- Lloyd, M. (2011). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: ¿Organización gremial o herramienta del Estado? En J. M. de la Serna, J. A. Matesanz y S. Méndez (Eds), *La historia latinoamericana a contracorriente*, Vol. 5 (pp. 313-345). México: UNAM.
- Loyo, A. (2010). Política educativa y actores sociales. En A. Arnaut y S. Giorguli (Eds), *Los grandes problemas de México. Volumen VII: Educación* (Pp. 185-208). México: El Colegio de México.
- Maldonado, A. (2003). Organismos Internacionales a partir de 1990 en México. En P. Ducoing (Ed), *La investigación educativa en México, 1992-2002: Sujetos, actores y procesos de formación*. (Pp. 363-412). México: COMIE.
- Marcelo, C. (1991). *Aprender a enseñar. Un estudio sobre el proceso de socialización de profesores principiantes*. España: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.
- Marcelo, C. (2008). Políticas de inserción a la docencia. De eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente. En C. Marcelo (Ed.), *El profesorado principiante. Inserción a la docencia*. (7-58). España: Octaedro.

- Marcelo, C. (2011). La profesión docente en momentos de cambios. ¿Qué nos dicen los estudios internacionales? *CEE Participación Educativa*, 16, 49-68.
- Martínez, N. H. (2012). *Alzando el vuelo. Problemas y modelos de acompañamiento al docente novel*. México: Universidad de Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León.
- Martínez, H. y González, S. (2010). Acompañamiento pedagógico y profesionalización docente: sentido y perspectiva. *Ciencia y Sociedad*, 35(3), 521-541. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87020009007>
- Maxwell, J. (2009). Designing a Qualitative Study. En L. Bickman y D. Rog (Eds.). *The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods* (214-253). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Mayring, P. (2000). Qualitative Content Analysis [28 paragraphs]. *Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research [On-line Journal]*, 1(2). Recuperado de: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-00/2-00mayring-e.htm>
- Mexicanos Primero (2009). *Contra la pared. Estado de la educación en México 2009*. México: Autor.
- Mexicanos Primero (2010). *Brechas. Estado de la educación en México 2010*. México: Autor.
- Mexicanos Primero (2011). *Informe anual 2011*. México: Autor.
- Mexicanos Primero (2011). *Metas. Estado de la Educación en México 2011*. México: Autor.
- Mexicanos Primero (2012a). *Informe anual 2012*. México: Autor.
- Mexicanos Primero (2013). *Informe anual 2013*. México: Autor.
- Mexicanos Primero (2012b). *Ahora es cuando. Metas 2012-2024*. México: Autor.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. EUA: Jossey-Bass Publishers
- OCDE (2009). *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. (Trad. G. Moreno y L. Valencia de Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, 2005).
- OCDE (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*.
- OCDE (2014). *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>
- OCDE (2015). *Education at Glance 2015: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>

- Odell, S. (1990). *Mentor Teacher Programs. What Research Says to the Teacher*. Washington, D.C: National Education Association. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED323185.pdf>
- OEI (2008). *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: Autor.
- Olmedo, A., Bailey, P. y Ball, S. (2013). To infinity and beyond...: heterarchical governance, the Teach for All network in Europe and the making of profits and minds. *European Educational Research Journal*, 12(4), 492-512. DOI: 10.2304/eej.2013.12.4.492
- Ozga, J. Seddon, T. y Popkewitz, T. (2006). Education research and policy. Steering the knowledge-based economy. En: J. Ozga, T. Seddon y T. Popkewitz (Eds.). *World yearbook of education 2006*. (Pp. 1-14). Oxon: Routledge
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pinto, I. (2012). Profesorado principiante: entre montañas y veredas. Aprendiendo a ser maestro en el sureste mexicano. *Olhar de professor*, 15(2), 237-249.
- Posden y Denmark (2013). *Coaching and Mentoring First Year and Student Teachers*. (2<sup>nd</sup> ed). New York: Routledge.
- PREAL (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago, Chile: Autor.
- Prior, L. (2003). *Using Documents in Social Research*. London: SAGE Publications.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2010). *Globalizing Education Policy*. Oxon: Routledge.
- Rodríguez, M., Tolentino, R. y Martínez, E. (2012). La inserción a la docencia en contextos de vulnerabilidad. En N. Martínez (Ed.) *Alzando el vuelo. Problemas y modelos de acompañamiento al docente novel*. México: Universidad de Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León.
- Sandín, M. P. (2000). Criterios de validez en la investigación cualitativa: de la objetividad a la solidaridad. *Revista de investigación educativa*, 18(1), 223-242.
- Sandoval, E. (Febrero de 2012). Ser maestro principiante en contextos desfavorecidos. En: *Memoria del III Congreso Internacional sobre profesorado principiante e inserción profesional a la docencia*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile-Universidad de Sevilla-Grupo de Investigación Idea.

- Santibáñez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 419-443
- Santibáñez, L. y Martínez, J. P. (2010). Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma. En A. Arnaut y S. Giorguli (Eds), *Los grandes problemas de México. Volumen VII: Educación* (Pp. 125-158). México: El Colegio de México.
- Scott, D., Posner, C., Martin, C. y Guzmán, E. (2015). *Interventions in Education Systems. Reform and Development*. London: Bloomsbury Publishing Plc.
- Schuller, T. (2006). International policy research: "evidence" from CERI/OECD. En: J. Ozga, T. Seddon y T. Popkewitz (Eds.). *World yearbook of education 2006*. (Pp. 78-90). Oxon: Routledge
- Tardif, M. (2009). *Los saberes del docente y su desarrollo profesional*. Madrid: Narcea.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Terigi, F. (2013). Documento Básico: Los saberes docentes, formación, elaboración. En F. Terigi (ed.), *VIII Foro Latinoamericano de Educación. Saberes docentes: qué debe saber un docente y por qué* (7-48). Buenos Aires: Santillana.
- Tójar, J. C. (2006). *Investigación cualitativa: comprender y actuar*. Madrid: La Muralla.
- Tello, C. (2015). Los objetos de estudio de la política educativa: tres argumentaciones epistemológicas para su análisis. En C. Tello (Ed.), *Los objetos de estudio de la política educativa* (43-62). Argentina: Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe).
- Torres, R. M. (2001). *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. Uruguay: UDSE-OEA.
- UNESCO (2004). *Educación para todos: El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Resumen*. París, Francia: Autor.
- Veenman, S. (1984). Perceived Problems of Beginning Teachers. *Review of Educational Research*, 54(2), 143-178. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/1170301>
- Veenman, S., de Laat, H. y Staring, C. (Septiembre de 1998). Coaching Beginning Teachers. Documento presentado en: *European Conference on Educational Research*. Ljubljana, Slovenia. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED426967.pdf>

- Vélaz de Medrano, C. (2009). Competencias del profesor-mentor para el acompañamiento al profesorado principiante. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. 13(1), 209-229. Recuperado de: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev131ART14.pdf>
- Vezub, L. (2005). Tendencias Internacionales de Desarrollo Profesional Docente. La experiencia de México, Colombia, Estados Unidos y España. Argentina. Recuperado de: [http://www.oei.es/docentes/articulos/tendencias\\_internacionales\\_deesarrollo\\_docente\\_vezub.pdf](http://www.oei.es/docentes/articulos/tendencias_internacionales_deesarrollo_docente_vezub.pdf)
- Vezub, L. (2010). *El desarrollo profesional docente centrado en la escuela. Concepciones, políticas y experiencias*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO. Recuperado de: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar>
- Vezub, L. y Alliaud, A. (2012). El acompañamiento pedagógico como estrategia de apoyo y desarrollo profesional de los docentes noveles. Aportes conceptuales y operativos para un programa de apoyo a los docentes principiantes de Uruguay. Uruguay: OEI
- Vidovich, L. (2009). You don't fatten the pig by weighting it: Contradictory Tensions in the 'Policy Pandemic' of Accountability Infecting Education. En M. Simons, M. Olssen y M. Peters (Eds.), *Re-reading Education Policies*, Sense Publishers (Pp. 549-567). Rotterdam, The Netherlands
- Vonk, J. H. C. (1989). Beginning Teachers' Professional Development and Its Implications for Teacher Education and Training. *The Irish Journal of Education*, 23(1), 5-21. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/30077341>
- Vonk, J. H. C. (Abril, 1993). Mentoring Beginning Teachers: Development of a Knowledge Base for Mentors. Documento presentado en: *Annual Meeting of the American Educational Research Association*. Atlanta, GA. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED361306.pdf>
- Vonk, J. H. C. (Abril de 1995). Conceptualizing Novice Teachers Professional Development: A Base for Supervisory Interventions. Documento presentado en: *Annual Meeting of the American Educational Research Association*. San Francisco, CA. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED390838.pdf>
- Vonk, J. H. C. (Abril 1996). Conceptualizing the Mentoring of Beginning Teachers. Documento presentado en: *Annual Meeting of the American Educational Research Association*. New York, NY. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED400241.pdf>

Yanow, D. (2007). Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. En F. Fisher, G. Miller y M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (Pp. 405-416). Boca Raton, FL: CRC Press.

### **Documentos oficiales**

Canedo, C. y Gutiérrez, C. (2016). *Mi primer año como maestro. Egresados de Escuelas Normales reflexionan sobre su formación inicial y su experiencia de ingreso al Servicio Profesional Docente*. México: INEE.

Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002). *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. México: Autor.

Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente [CNSPD] (2014). Oficio CNSPD/1559/14  
CNSPD (2016). *Servicio Profesional Docente. A tres años de la reforma en materia educativa*.

Recuperado de:

[http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/reforma\\_materia\\_educativa/MESA2\\_RAR.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/reforma_materia_educativa/MESA2_RAR.pdf)

Diario Oficial de la Federación [DOF] (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*. Publicado el 19 de mayo de 1992.

DOF (2013a). *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado el 26 de febrero de 2013.

DOF (2013b). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Publicado el 11 de septiembre de 2013.

DOF (2013c). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Publicado el 13 de diciembre de 2013.

DOF (2013d). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Publicado el 20 de mayo de 2013.

DOF (2014a). *Lineamientos iniciales específicos para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales específicos para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 20142015*. Publicado el 6 de marzo de 2014.

- DOF (2014b). *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 de los concursos de oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior y para la promoción a cargos con funciones de Dirección en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014–2015*. Publicado el 9 de julio de 2014.
- DOF (2014c). *Lineamientos para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en educación básica y media superior en el marco del Servicio Profesional Docente*. Publicado el 30 de mayo de 2014.
- DOF (2014d). *Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*. Publicado el 7 de marzo de 2014.
- DOF (2014e). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*. Publicado el 3 de diciembre de 2014.
- DOF (2015a). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016*. Publicado el 9 de marzo de 2015.
- DOF (2015b). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2016-2017*. Publicado el 23 de diciembre de 2015.
- DOF (2015c). *Lineamientos para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en educación básica y media superior*. Publicado el 3 de abril de 2015.
- DOF (2015d). *Lineamientos para la selección del personal docente y técnico docente que aspire a desempeñar funciones de asesoría técnica pedagógica de manera temporal en educación básica y media superior*. Publicado el 3 de abril de 2015.
- DOF (2015e). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso al término de su primer año escolar en educación básica y media superior*. Publicado el 7 de abril de 2015.

- DOF (2016a). *Lineamientos para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en educación básica y media superior 2016-2017*. Publicado el 10 de marzo de 2016.
- DOF (2016b). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación del personal docente y técnico docente que ingreso en el ciclo escolar 2014-2015 al término de su segundo año escolar en educación básica y media superior*. Publicado el 16 de marzo de 2016.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE] (2015). *Programa de emisión de directrices 2016*. México: Autor. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/>
- INEE (2016b). *Encuesta de Satisfacción de los docentes que participaron en la Evaluación del desempeño al término de su segundo año de ingreso al Servicio Profesional Docente 2016*. México: autor. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/>
- Sistema Educativo Estatal [SEE] (2014). *Convocatoria para el Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica, ciclo escolar 2014- 2015*. México: Autor.
- SEE (2015). *Convocatoria para el Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica, ciclo escolar 2015- 2016*. México: Autor.
- Secretaría de Educación Pública [SEP] (2002). *Plan de estudios 1997. Licenciatura en Educación Primaria*. México: DGMyME. Recuperado de: <http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/planes/lepri/plan.pdf>
- SEP-SNTE (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)*. México: Autor
- SEP (2014a). *Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes y Propuesta de etapas, aspectos, métodos e instrumentos de evaluación para el ingreso a la Educación Básica*. México: CNSPD
- SEP (2014b). *Marco General para la organización y funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Docentes y Técnicos docentes de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016*. México: CNSPD.
- SEP (2014c). *Marco General para la organización y funcionamiento de la Asesoría Técnico Pedagógica con carácter temporal*. México: CNSPD
- SEP (2014d). *Taller. Ser Tutor de un Docente o Técnico Docente de nuevo ingreso de Educación Básica*. México: Autor.

- SEP (2014e). *Protocolo para la organización y seguimiento del diplomado “Formación de Tutores para Docentes y Técnicos Docentes de nuevo ingreso” en Educación Básica*. México: Autor.
- SEP (2015a). *Manual para el Tutor del Docente y Técnico Docente de nuevo ingreso. Educación Básica. Ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016*. México: CNSPD
- SEP (2015b). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación diagnóstica del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso al término de su primer año escolar*. México: CNSPD.
- SEP (2015c). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño docente. Educación Básica. Ciclo escolar 2015-2016*. México: CNSPD.
- SEP (2015d). *Orientaciones para la operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, tipo básico 2015. Guía Técnica*. México: CNSPD.
- SEP (2016). *Marco general para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Docentes y Técnicos docentes de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2016-2017 Y 2017-2018*. México: Autor.
- Universidad Pedagógica Nacional-Dirección General de Educación Superior para Profesional de la Educación [UPN-DGESPE] (2014). *Formación de Tutores para Docentes y Técnicos Docentes de nuevo ingreso*. México: Autor.
- Pacto por México (2012). *Pacto por México*. México: Autor.

### **Publicaciones en páginas web**

- CSCCE (s.f.). *Integrantes del Consejo Nacional*. Recuperado de: <http://compromisoporlaeducacion.mx/integrantes-del-consejo-nacional/>
- Gobierno de la República (s.f.). *Reformas en acción*. Recuperado de: <http://reformas.gob.mx/las-reformas>
- Gobierno de la República (2016). *Comunicado de prensa 151. Fortalece SEP la formación continua de los docentes*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-151-fortalece-sep-la-formacion-continua-de-docentes>
- INEE (25 de agosto de 2016a). *La evaluación del desempeño docente. Conferencia de prensa*. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=p0wBkGW3aqI>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI] (2015). *Estadísticas a propósito del día mundial del internet. Datos nacionales* [en línea]. Recuperado de:  
<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/internet0.pdf>

PROMéxico (s.f.). *La clave de las relaciones internacionales para México*. Recuperado de:  
<http://www.promexico.gob.mx/negocios-internacionales/la-clave-de-las-relaciones-internacionales-para-mexico.html>

Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (s.f.). *Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas en México*.

Recuperado el 21 de enero de 2016 de:

[http://spep.pasep.gob.m/index.php?option=com\\_content&view=article&id=142&Itemid=](http://spep.pasep.gob.m/index.php?option=com_content&view=article&id=142&Itemid=)

10 por la Educación (13 de junio de 2012). *10 preguntas por la educación* [Comunicado de prensa].

Recuperado de: <http://www.10porlaeducacion.org/comunicados/comunicado/>

### **Publicaciones periódicas en línea**

A los 4 Vientos (12-diciembre-2012). Ciudadanos presentan propuesta de reforma constitucional para la calidad educativa. *A los Cuatro Vientos*. Recuperado de:

<http://www.4vientos.net/?p=3126>

Castillo, G. (27 de febrero de 2013). La maestra, presa es acusada de lavado de dinero. *La Jornada*.

Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/politica/002n1pol>

Cuéllar, M. (15 de septiembre de 2016). El gobierno nos tiene “liberados” y el sindicato ignorados: maestros. *La Jornada Baja California*. Recuperado de: [http://jornadabc.mx/tijuana/15-09-](http://jornadabc.mx/tijuana/15-09-2016/el-gobierno-nos-tiene-liberados-y-el-sindicato-ignorados-maestros)

[2016/el-gobierno-nos-tiene-liberados-y-el-sindicato-ignorados-maestros](http://jornadabc.mx/tijuana/15-09-2016/el-gobierno-nos-tiene-liberados-y-el-sindicato-ignorados-maestros)

Durán, L. (21 de abril de 2015). Busca Estado ampliar deuda para pago de maestros jubilados.

*Frontera.Info*. Recuperado de:

<http://www.frontera.info/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/21042015/962833-Busca-Estado-ampliar-deuda-para-pago-de-maestros-jubilados.html>

Gutiérrez, V. (28-febrero-2012). ¡De panzazo! Rompe récord en taquilla. *El Economista*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2012/02/28/panzazo-rompe-record-taquilla>

Maerker, D. (13 de julio de 2011). Elba Esther o la ilusión del atajo. *El Universal*. Recuperado de:  
<http://archivo.eluniversal.com.mx/columnas/90628.html>

Moreno, T. (9 de julio de 2016). SNTE empata con peticiones de CNTE. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/07/9/snte-empata-con-peticiones-de-cnte>

Sánchez, E. (4 de mayo de 2015). Luego de arreglo con autoridades y puente vacacional, regresan mañana a clases en B. C. *La Jornada Baja California*. Recuperado de:  
<http://jornadabc.mx/tijuana/04-05-2015/luego-de-arreglo-con-autoridades-y-puente-vacacional-regresan-manana-clases-en-bc>

UniMexicali (22 de julio de 2016). Gobierno del Estado dispersa nómina para pago de maestros interinos. *UniMexicali*. Recuperado de:  
<http://www.unimexicali.com/noticias/bajacalifornia/426549/gobedo-dispersa-nomina-extraordinaria-para-pago-de-maestros-interinos.html>

## Anexos

### Anexo 1. Influencias de la OCDE y las OSC en la normatividad mexicana para la inserción profesional docente

Estrategias para la acción en México OCDE (2010)	Mexicanos Primero Metas 2011 y Metas 2012-2024	Leyes y lineamientos Reforma educativa mexicana 2013
<b>I. Ampliar el universo de candidatos para ingresar a la profesión</b>		
<p><b>Recomendación 2.</b> Identificar profesionales de otras disciplinas interesados en ingresar a la docencia.</p>	<p>Establecer nuevos procesos de selección y reclutamiento que se extienda a todos los egresados de IES. Desarrollar programas de promoción a la profesión docente a grupos que tradicionalmente no ingresan al magisterio.</p>	<p><b>Art. 24 LGSPD</b> <b>Art. 9 y 29 Lineamientos para el ingreso 2015</b> Emitir convocatorias públicas y abiertas, sin demérito de formación profesional que consideren perfiles correspondientes a las disciplinas especializadas.</p>
<b>II. Acreditación docente para el ingreso al servicio</b>		
<p><b>Recomendación 4.</b> Establecer un sistema de <b>acreditación docente</b> para evaluar la aptitud de los candidatos docentes. Reformar el sistema de selección para que el ingreso se lleve a cabo a través de un Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes revisado y mejorado.</p>	<p>Establecer un sistema de <b>certificación docente</b> que funcione como licencia profesional y que permita elegir a los mejores maestros (2011).</p>	<p><b>Art. 21 LGSPD</b> El ingreso se llevará a cabo mediante concurso de oposición que garantice la idoneidad de candidatos.</p>
<p><b>Recomendación 4.</b> Evaluación para el ingreso basada en estándares docentes definidos a nivel nacional.</p>	<p>Desarrollar un marco de Buena Enseñanza que establezca estándares de desempeño docente que sirvan de base para todos los procesos de evaluación.</p>	<p><b>Art. 21, d), Art. 55, 57 LGSPD</b> <b>Art. 8 Lineamientos para el ingreso 2015</b> Los aspectos e instrumentos de evaluación se referirán a los perfiles, parámetros e indicadores autorizados.</p>
<p><b>Recomendación 4.</b> Establecer puntos de corte basados en estándares y no en normas y un mínimo de aciertos para ser seleccionado independiente de la disponibilidad de plazas.</p>		<p><b>Art. 23, I LGSPD</b> <b>Art. 37 Lineamientos para el ingreso 2015</b> La selección incluirá sólo a los aspirantes idóneos, con puntuación igual o mayor a la que establezca el Instituto. <b>Criterios técnicos para la evaluación de ingreso</b> Desarrollo de instrumentos de evaluación de tipo criterial, estableciendo puntos de corte para tres niveles de desempeño decididos por un grupo de expertos.</p>
<b>III. Selección de candidatos y asignación de plazas docentes</b>		
<p><b>Recomendación 5.</b> Todas las plazas docentes (tanto nuevas como vacantes) deben</p>	<p>Concurso de oposición para el ingreso a todas las plazas.</p>	<p><b>Art. 21, 25 y 71 LGSPD</b> Todo ingreso se realizará por medio de concurso de oposición y será nula cualquier otra forma distinta.</p>

abrirse progresivamente a concurso.

<b>Recomendación 5.</b> Es importante respetar el orden de prelación para asegurar la transparencia en el proceso de asignación de plazas	Establecer criterios claros que permitan asignar a los docentes a cada escuela de acuerdo con las necesidades educativas y con los méritos y capacidades de cada maestro (2011).	<b>Art. 23 LGSPD</b> <b>Art. 37 Lineamientos para el ingreso 2015</b> La selección se realizará con estricto apego al orden de prelación, ordenando de manera descendente a los candidatos de acuerdo a su puntuación.
--	--	--

#### **IV. Inducción a través de tutoría**

<b>Recomendación 6.</b> Es importante implementar un período formal de inducción durante el período de prueba a través de la tutoría.  La tutoría se concibe como apoyo substancial para los docentes principiantes para fomentar su aprendizaje en el trabajo, el desarrollo de su experiencia docente, facilitar su iniciación a la cultura de la profesión y al contexto escolar y ofrecer modelos de prácticas de enseñanza ejemplares.	El concurso debiera complementarse con un periodo condicional acompañado de una tutoría clara (2011).  Se propone la socialización de las buenas prácticas por parte de los docentes expertos y “los que más empeño ponen” quienes deben guiar a otros (2012).	<b>Art. 22, LGSPD</b> El Personal Docente de nuevo Ingreso tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la Autoridad Educativa durante un periodo de dos años. <b>Art. 2, fracc XVI (lineamientos tutores 2015)</b> La función de tutoría se define como un conjunto de acciones sistemáticas de acompañamiento, apoyo y seguimiento personalizado al nuevo docente en su incorporación al servicio público educativo.
--	--	---

#### **IV. Período de prueba**

<b>Recomendación 6.</b> Establecer período de prueba mínimo de dos años a los docentes principiantes seguido de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente.	El Concurso Nacional para el otorgamiento de plazas docentes debiera complementarse con un periodo condicional antes de otorgar la plaza (2011).	<b>Art. 22 LGSPD</b> Al término del segundo año se evaluará el desempeño del personal docente y se determinará si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y si cumple con las exigencias propias de la función docente.
--	--	--

#### **V. Evaluación del desempeño docente**

<b>Recomendaciones 6 y 8</b> Establecer un sistema de evaluación formativo en inicio y acompañado de apoyo profesional, que posteriormente incluya variables sumativas. Si los docentes no alcanzan los estándares requeridos al final del período de prueba deberán abandonar el sistema educativo. Sólo quienes cumplan con éxito los estándares serán elegibles a una plaza permanente.	Establecer un sistema de certificación docente inicial y periódica que funcione como una licencia profesional para desempeñar la función y que tengan consecuencias sobre los incentivos y la carrera docente.	<b>Art. 22 LGSPD</b> Las Autoridades Educativas realizarán una evaluación al término del primer año escolar y brindarán los apoyos y programas pertinentes. Al término del período de dos años se evaluará el desempeño y cuando se identifique su insuficiencia se darán por terminados los efectos del Nombramiento, sin responsabilidad para la Autoridad Educativa.
---	--	---

<b>Recomendaciones 1 y 8.</b> Los estándares deben ser la referencia para todas las acreditaciones y evaluaciones docentes.		<b>Art. 52 y 55 LGSPD</b> Los procesos y los instrumentos idóneos para los procesos de evaluación del desempeño se definirán conforme a los
--	--	--

<p>El marco y procedimientos de evaluación deben basarse en los estándares para la práctica de la enseñanza.</p>	<p>perfiles, parámetros e indicadores que sean autorizados para los fines de permanencia.</p>
<p><b>Recomendación 8.</b> En México, donde la evidencia sugiere que el tiempo asignado a la enseñanza no se utiliza de manera óptima por los docentes, los criterios para juzgar el desempeño docente deben tomar en cuenta la asistencia y la puntualidad, así como el tiempo usado en realizar una tarea.</p>	<p><b>Art. Sexto, b Acuerdo 717</b> Se establecen ocho rasgos básicos de Normalidad Mínima de Operación para las escuelas, donde cuatro se refieren al uso del tiempo de instrucción: Los maestros deben iniciar puntualmente, el tiempo escolar debe ocuparse en actividades de aprendizaje, las actividades que propone el docente deben involucrar a todos los alumnos en el trabajo de clase. <b>Etapas 1. Etapas e instrumentos.</b> <b>Evaluación</b> Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales: incluye como uno de los aspectos a evaluar: Aplicar la Normalidad Mínima en su práctica docente cotidiana. <b>Art. 76 LGSPD</b> Tres días consecutivos o discontinuos de inasistencia injustificada en un periodo de 30 días, será separado del cargo, sin responsabilidad para la autoridad.</p>
<p><b>Recomendación 8.</b> Los docentes deben ser evaluados en base a una amplia selección de instrumentos: Observación del aula, portafolios docentes, autoevaluación, evidencias del aprendizaje del estudiante, entrevistas con los docentes, reportes del director y los supervisores, exámenes de conocimiento e información sobre otros docentes, padres y estudiantes (encuestas o grupos de enfoque)</p>	<p>Establecer un marco de evaluación integral que incluya el portafolio de evidencias y la observación experta de la práctica en el aula.</p> <p><b>Etapas e instrumentos de evaluación</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales</li> <li>2. Examen de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos</li> <li>3. Cuestionario de características y necesidades formativas de docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso</li> <li>4. Planeación didáctica argumentada</li> <li>5. Examen complementario (en el caso de docentes de segunda lengua)</li> </ol>
<p>Establecer una unidad técnica con autonomía responsable de la implementación de la evaluación Los evaluadores deben ser seleccionados y formados adecuadamente.</p>	<p>Impulsar la creación de un organismo autónomo y transparente que establezca los lineamientos de evaluación. Que la evaluación esté a cargo de una institución imparcial y técnicamente solvente, como el INEE u otra de capacidad y rigor semejantes.</p> <p><b>Art. 3 Constitucional, fracción IX</b> <b>Art. 7, 52, 55 LGSPD</b> <b>Art. 28 Ley INEE</b> El INEE es organismo autónomo responsable de la evaluación, así como de la selección, capacitación y certificación de los evaluadores.</p>

## Anexo 2. Listado de categorías y códigos analíticos

<b>FASE 1a: CONTEXTO GLOBAL DE INFLUENCIAS</b>		
<b>Categoría</b>	<b>Código</b>	
<b>Dimensión: La calidad como eje de las políticas educativas</b>		
Importancia de la calidad educativa	Medio para afrontar cambios sociales Desarrollo de capital humano Desarrollo social	
Indicadores de la calidad educativa	Resultados del logro académico Equidad de la oferta	
Deficiencias de la calidad educativa	Bajos resultados en evaluaciones Limitado desarrollo de competencias	
<b>Dimensión: Directrices para la mejora de la calidad educativa</b>		
Directrices para políticas públicas orientadas a la calidad educativa	Inversión para la equidad Vinculación del currículo con las necesidades económicas y sociales Gestión y autonomía escolar y participación social en las escuelas Políticas basadas en evidencias Sistemas de rendición de cuentas Mejoramiento de la enseñanza Diversificación de las políticas en función del contexto social (UNESCO, OEI)	
<b>Dimensión: Docentes: factor central de la calidad educativa</b>		
Características propias de la profesión docente que afectan la calidad educativa	Influencia más determinante en la calidad educativa Profesión atrae a candidatos menos preparados Formación inicial deficiente Inequidad en la distribución de recursos docentes Condiciones de trabajo desfavorables Ineficiencia y malas prácticas Titularidad permanente de las plazas docentes Falta de un enfoque integral de políticas docentes (OEI)	
<b>Dimensión: Recomendaciones para las políticas de profesionalización docente</b>		
Recomendaciones generales	Establecimiento de estándares profesionales Establecimiento de sistemas de rendición de cuentas Establecimiento de sistemas de carrera docente basados en resultados de evaluación	
Recomendaciones específicas para las políticas de inserción profesional docente	Condiciones para el ingreso	Seleccionar mejores aspirantes Atraer profesionales de otras áreas Mecanismos de selección y acreditación de nuevos docentes Establecimiento de periodo de prueba Evaluación del desempeño para la ratificación en la plaza
	Condiciones para la Inducción	Mentoría/tutoría Características de los tutores Funciones de los mentores/tutores Condiciones para el funcionamiento de la mentoría/tutoría

### FASE 1b: CONTEXTO NACIONAL DE INFLUENCIAS

<i>Dimensión</i>	<i>Categoría</i>	<i>Código</i>
Antecedentes históricos en la definición de la agenda de profesionalización docente	Estrategias políticas en la definición de la agenda de profesionalización docente	ANMEB CSCE ACE Acuerdo para mejorar la calidad de las escuelas mexicanas Pacto por México
	Surgimiento de nuevos actores en el terreno de discusión de las políticas educativas	Sindicato Academia Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
Terreno político en la definición de las políticas actuales de profesionalización docente	Principales actores e influencias en las políticas mexicanas de profesionalización docente	La influencia de las OSC La influencia de la OCDE La agenda del gobierno
Convergencia de influencias en la definición de la política de inserción profesional docente	Elementos del discurso de los actores influyentes encontrados en la normatividad mexicana de inserción profesional docente	Ingreso Periodo de prueba Inducción Evaluación del desempeño y para la permanencia

### FASE 2: CONTEXTO DE LA PRODUCCIÓN DE TEXTOS

<i>Categoría</i>	<i>Códigos</i>
<b><i>Dimensión: Ingreso al servicio profesional docente</i></b>	
Perfil de los candidatos	Perfil, Parámetros e Indicadores (PPI) Profesionistas de la educación y de otras disciplinas
Convocatorias	Provisionales exclusivamente normalistas Convocatoria Marco Convocatorias estatales
Concurso	Tipo de plazas a concursar Etapas del concurso Características del instrumento de evaluación
Asignación de plazas	Orden de prelación Evento público Adscripción escolar
<b><i>Dimensión: Inducción</i></b>	
Concepción de la tutoría	Propósitos * Dimensiones del DPD que apoya la tutoría: - Dimensión personal - Dimensión profesional: Saber pedagógico, Saber curricular, Saber disciplinario, Saber experiencial - Dimensión contextual

Tutoría como modalidad de inducción	Acompañamiento entre pares
Tutoría como modalidad de reconocimiento	Reconocimiento al buen desempeño Movimiento lateral Incentivos Condiciones de operación como función adicional
Perfil del tutor	Características y requisitos docentes frente a grupo Condiciones para asignación de autoridades escolares como tutores Contradicciones en normatividad acerca de la figura del ATP Reformulación de requisitos del perfil
Proceso de selección de tutores	Convocatorias Registro Comité Colegiado de Revisión Contradicciones en normatividad acerca del proceso de selección
Proceso de asignación de tutores	Empatamiento de perfiles profesionales de tutores y tutorados Número de tutorados por tutor Contradicciones en normatividad en tiempos de asignación de plazas y de tutores
Formación de tutores	Propósitos de la formación Contenidos del taller Contenidos del Diplomado Modalidad semipresencial Estrategia formación en la práctica Criterios acreditación
Funciones del tutor	Planeación inicial Observaciones de clase Sesiones de retroalimentación Reuniones semanales Reunión de balance Presentación de evidencias Reuniones con otros tutores
Proceso de seguimiento de las funciones de los tutores	Insumos para la valoración de la tutoría Instancias
<b>Dimensión: Periodo de prueba</b>	
Evaluación diagnóstica	Propósito evaluación diagnóstica Reporte de cumplimiento de responsabilidades Examen conocimientos Cuestionario necesidades formativas
Evaluación del desempeño	Propósito Consecuencias Reporte de cumplimiento de responsabilidades Examen conocimientos Expediente de evidencias Planeación didáctica argumentada Evaluación complementaria

### **FASE 3: CONTEXTO DE LA PUESTA EN ACTO**

<b><i>Dimensión: Ingreso al servicio profesional docente</i></b>	
Puesta en acto del concurso de ingreso	Resistencia y obstáculos en el desarrollo del concurso Disminución de plazas sometidas a concurso en las convocatorias
Resultados de la puesta en acto del proceso de asignación de plazas	Plazas asignadas Asignaciones fuera del concurso Asignación de noveles a escuelas rurales o marginadas Obstaculización a los nuevos docentes para ingresar a sus plazas asignadas Cambios de adscripción de las plazas de los nuevos docentes
<b><i>Inducción</i></b>	
Obstáculos para el reclutamiento de tutores	Escasa convocatoria Razones políticas Falta claridad del incentivo Escasez de docentes con perfil requerido en escuelas rurales Contradicciones en el proceso de selección
Estrategias para la selección de tutores	Convocatorias extraordinarias Selección de docentes jubilados Invitaciones personales Asignación obligatoria a autoridades escolares
Consecuencias de las estrategias de selección	Dificultad admva para el pago a jubilados Resistencia de autoridades escolares
Obstáculos en el proceso de asignación de tutores	Falta de información sobre ubicación de docentes de nuevo ingreso Problemas de compatibilidad geográfica Problemas de compatibilidad disciplinaria Problemas de compatibilidad de nivel educativo Problemas de ompatibilidad de horario Tutores con doble plaza
Proceso de formación de tutores	Proceso de diseño Proceso de Organización nivel federal Proceso de Organización nivel estatal Tensiones en la organización Diseño para un año
Factores que influyeron en el proceso de formación	Motivación Falta de tutores asignados Dificultades habilidades tecnológicas Falta de tiempo para las actividades de formación Hábitos de estudio El papel del facilitador Preocupaciones de los tutores

Resultados de la puesta en acto de la formación de tutores	Percepciones de tutores sobre la calidad de la formación Docentes formados como tutores Deserción Evaluación y ajustes al diplomado
Condiciones organizativas para la puesta en acto de la tutoría	Centralización de procesos educativos *Consecuencias de centralización: - Saturación de actividades e insuficiencia de recursos a nivel central - Desentendimiento de responsabilidades por parte de AEL percibido por la autoridad federal - Limitación de la capacidad de respuesta y agencia percibida por AEL Comunicación entre niveles de organización y operación Condiciones geográficas y demográficas intervinientes
Resultados de la puesta en acto de la tutoría	Retraso en la asignación de tutores Incumplimiento en la asignación de tutores Demandas por parte de docentes de nuevo ingreso Docentes que contaron con tutor
Experiencias de los docentes noveles con relación a la tutoría	Opiniones acerca de la preparación de los tutores Opiniones acerca de la disposición de los tutores Opiniones acerca del desempeño del tutor Opiniones acerca del impacto de la tutoría
Estrategias y ajustes en la puesta en acto de la tutoría	Tutoría en línea Taller “Jornada de tutoría y apoyo”
Proceso de seguimiento de la tutoría	Indefinición de instancias para evaluación del proceso Irregularidades en los registros de tutores
<b>Periodo de prueba</b>	
Evaluación diagnóstica	Dificultades técnicas del proceso de evaluación Resultados Información poco precisa de los dictámenes Resultados de evaluación desvinculados de tutoría
Evaluación del desempeño	Dificultades técnicas del proceso de evaluación Valoración de la pertinencia del instrumento de evaluación Resultados Prioridad de procesos de evaluación sobre formación