

Metodología para analizar políticas docentes por los actores educativos. El caso de las políticas de formación inicial en México

Graciela Cordero Arroyo & Carlos D. Díaz López

Resumen:

Este artículo presenta una metodología para conocer la opinión de las Instituciones Formadoras de Docentes (IFD) de una entidad federativa del noroeste de México sobre directrices o recomendaciones de políticas docentes para mejorar la formación inicial de docentes de Educación Básica que emitió el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para todo el país. Docentes, directivos y personal técnico de las IFD revisaron y opinaron sobre las recomendaciones federales en el marco de un taller diseñado con este fin. Como resultado, los talleristas opinaron que, en su mayoría, las recomendaciones están formuladas claramente y son pertinentes. Sin embargo, expresaron dudas sobre su viabilidad dadas las condiciones actuales de las IFD, por lo que se hicieron algunas recomendaciones para su futura implementación. La metodología resultó adecuada para este tipo de ejercicio de participación social en la toma de decisiones.

Palabras clave:

políticas docentes; formación inicial de profesores; México

Methodology to analyze teaching policies by educational actors. The case of initial training policies in Mexico

Abstract: This article presents a methodology to identify the opinion of the Teacher Training Institutions (IFD) of a federative entity of northwestern Mexico on guidelines or recommendations of teacher policies to improve the initial training of teachers of Basic Education issued by the National Institute for the Education Evaluation (INEE) for the whole country. Teachers, managers and technical staff of the IFDs reviewed and evaluated the federal recommendations in a workshop designed for this purpose. As a result, the workshop participants felt that, for the most part, the recommendations are clearly formulated and relevant. However, they expressed doubts about their viability given the current conditions of the IFDs, so some proposals were made to consider for possible implementation. The methodology was adequate for this type of exercise of social participation in decision-making.

Key words: teaching policies; initial teacher training; Mexico.

Metodologia para analisar políticas de ensino por atores educacionais. O caso das políticas de formação inicial no México

Resumo: Este artigo apresenta uma metodologia para conhecer a opinião das Instituições de Treinamento de Professores (IFD) de uma entidade federativa do noroeste do México sobre diretrizes ou recomendações de políticas para professores para melhorar o treinamento inicial de professores de Educação Básica emitido pelo Instituto Nacional de Avaliação da Educação (INEE) para todo o país. Professores, gerentes e equipe técnica das IFDs revisaram e opinaram sobre as recomendações federais no âmbito de um workshop projetado para esse fim. Como resultado, os trabalhadores da oficina sentiram que, na maioria das vezes, as recomendações são claramente formuladas e relevantes. No entanto, eles expressaram dúvidas sobre sua viabilidade, dadas as condições atuais dos IFDs, portanto, algumas propostas foram feitas para considerar uma possível implementação. A metodologia mostrou-se adequada para esse tipo de exercício de participação social na tomada de decisões.

Palavras-chave: políticas de ensino; formação inicial de professores; México.

Méthodologie d'analyse des politiques pédagogiques des acteurs de l'éducation. Le cas des politiques de formation initiale au Mexique

Résumé : Cet article présente une méthodologie permettant de connaître l'opinion des institutions de formation des enseignants (IFD) d'une entité fédérative du nord-ouest du Mexique sur les principes directeurs ou recommandations de politiques relatives aux enseignants visant à améliorer la formation initiale des enseignants de l'éducation de base, publiés par l'Institut national de la formation. Evaluation de l'éducation (INEE) pour l'ensemble du pays. Les enseignants, les responsables et le personnel technique des IFD ont passé en revue et formulé leurs observations sur les recommandations fédérales dans le cadre d'un atelier conçu à cet effet. En conséquence, les travailleurs d'atelier ont estimé que les recommandations sont pour la plupart clairement formulées et pertinentes. Cependant, ils ont exprimé des doutes quant à leur viabilité compte tenu de la situation actuelle des IFD, aussi certaines propositions ont-elles été suggérées pour une éventuelle mise en œuvre. La méthodologie était adéquate pour ce type d'exercice de participation sociale à la prise de décision.

Mots clés: politiques d'enseignement; formation initiale des enseignants; Mexique.

Introducción

Scott, Posner, Martin y Guzmán (2015) sostienen que existe un vacío importante entre el desarrollo de políticas y programas educativos y los pasos a seguir para su proceso de implementación. Los autores señalaron que, aun cuando se conocen muchos recursos para desarrollar políticas, programas y reformas educativas, el proceso de su implementación recibe muy poca atención.

Para definir este problema retoman el concepto de “miopía de la implementación” de Goodson (2007, citado en Scott, Posner, Martin y Guzmán, 2015). Los autores sostienen que dicha miopía expresa más un problema sociopolítico y no es necesariamente un tema de falta de robustez técnica de las propuestas de reforma, por tanto señalan que los tomadores de decisiones deben preguntarse:

“(…) que tan bien funciona una reforma propuesta en las condiciones de aprendizaje a nivel escolar, incluidas las experimentadas por maestros, padres y alumnos, y aún más, qué tan bien se maneja con el aparato educativo que rige estas escuelas. Desafortunadamente, como veremos, la implementación de incluso las mejores propuestas, está lejos de estar garantizada” (p. 16).

Uno de los aspectos a los que se da poca atención es a la cultura y vida institucional en la que se instalará la reforma, lo cual implica una falta de visión de los hacedores de política (Ball et al., 2012). Los directamente afectados son interlocutores privilegiados que pueden advertir de problemas de la cultura institucional o escolar que harán viable o inviable el programa a implementar y este diálogo permitirá definir opciones de desarrollo de la política o reforma educativa. Por tanto, el involucramiento de los actores en una fase previa a la implementación de la reforma puede ayudar a identificar la manera en que ellos interpretan la propuesta y los problemas organizacionales, culturales y/o financieros que pueden reconocer a fin de que los hacedores de política puedan valorar las mejores condiciones para llevarla a la realidad.

Es importante desarrollar estrategias plurales para identificar los riesgos de la implementación de una política educativa antes de que llegue a las escuelas, lo cual se inserta en el campo de evaluación de las políticas sociales.

“(…) as recentes avaliações das políticas sociais, como um campo de estudo da pesquisa social e como um mecanismo complexo e contraditório, colocadas ao serviço de interesses governamentais mas, também, a disposição dos interesses dos grupos sociais mais necessitados das políticas sociais, requerem conhecimentos e estratégias plurais de ordem política, teórica e metodológica” (Prestes, 2013, p. 98).

Los procesos de participación pública en la toma de decisiones políticas hacen referencia al involucramiento directo – o indirecto a través de representantes – de las partes interesadas en la toma de decisiones sobre políticas, planes o programas. A través de la participación pública, las partes interesadas pueden interactuar con agencias gubernamentales, líderes políticos, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones empresariales que crean o implementan políticas y programas públicos. Si bien la participación pública puede limitarse a actos específicos (una reunión de funcionarios o una encuesta ciudadana) o describirse por un conjunto de prácticas (audiencias públicas o procesos de consulta), existen debates teóricos y prácticos que rodean su implementación y análisis (Quick y Bryson, 2016). Desde esta perspectiva se discute qué constituye una participación pública legítima y útil, la diversidad de los participantes y los procesos de inclusión, el papel del conocimiento y la experiencia en los procesos de participación y el diseño de procesos de participación que se adapten a su contexto. Así, un proceso de participación legítimo es aquel donde los participantes pueden expresarse claramente, utilizan argumentos lógicos y en los cuales utilizan criterios válidos para evaluar las opciones y los resultados (Quick y Bryson, 2016).

Este artículo describe la metodología desarrollada para registrar de manera sistemática la participación de diversos docentes y directivos de instituciones mexicanas formadoras de docentes (IFD) en la revisión, discusión y análisis de una serie de recomendaciones de política educativa en una fase previa a su implementación. La participación se organizó en un taller donde estos actores expresaron sus opiniones de manera individual y colectiva a la vez que explicaron las razones de la valoración positiva o negativa de cada recomendación que afectaría a la vida institucional.

Descripción del caso de estudio

En 2013 se reformó el artículo tercero de la Constitución mexicana con el propósito de asegurar el derecho a una educación con calidad y equidad para los mexicanos. Con este fin, se estableció el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), sistema cuya coordinación quedó bajo la responsabilidad del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (DOF, 2013). Una de las atribuciones del INEE era generar directrices o recomendaciones para las entidades federativas que funcionaran como una herramienta para tomar decisiones de mejora de diversos ámbitos del quehacer educativo. Para emitir las, el INEE debía basarse en resultados de evaluación del propio Instituto o en información generada por la investigación educativa por lo que las directrices son “un puente entre las evidencias disponibles y la toma de decisiones de política educativa” (INEE, 2015, p. 15).

La ley del INEE estableció que, una vez emitidas las directrices, éstas debían ser del conocimiento de las autoridades federales y estatales e instituciones educativas para su atención. Estas autoridades disponían de 60 días naturales para hacer pública su valoración (DOF, 2013). Es preciso aclarar que las directrices no eran de observancia obligatoria. Las autoridades locales solo eran exhortadas a atender estas recomendaciones.

En septiembre de 2015, el INEE emitió las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de Educación Básica* (INEE, 2015). Estas directrices buscaron el fortalecimiento de la formación inicial de los docentes para contribuir a la mejora de la calidad educativa. Estudios mexicanos (SEP, 2015) y estudios sobre políticas docentes en América Latina (Tello y Almeida, 2014) coinciden en que la formación de profesores nos plantea desafíos cada vez más exigentes y ante estas demandas se hace necesario revisar los procesos y prácticas de formación inicial de profesores.

En Baja California, entidad federativa del noroeste de México, la autoridad educativa estatal encargó al Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IIDE) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) la organización de la estrategia para conocer la opinión de las Instituciones Formadoras de Docentes (IFD) de la entidad, instituciones que se verían directamente afectadas por el contenido de las directrices a fin de dar respuesta al INEE en los tiempos establecidos por la Ley.

Este artículo presenta la metodología seguida para obtener las opiniones y valoraciones de las IFD de Baja California. Está organizado en cuatro apartados. En un primer apartado se enlistan las *Directrices* y sus componentes. El segundo apartado está dedicado al método de trabajo por medio del cual se obtuvieron las opiniones y valoraciones de las IFD. En la tercera sección se presentan los resultados. En particular, y para ejemplificar los resultados, se presenta únicamente el caso de la primera directriz por considerar que atiende una problemática común en las instituciones formadoras en diversos países. Finalmente se establecen algunas conclusiones sobre los límites y alcances de la metodología utilizada.

Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica

El documento estableció cuatro directrices (INEE, 2015). Cada directriz contiene los siguientes apartados: propósito, problemas, debilidades y vacíos que atiende; aspectos clave de mejora e imagen objetivo. En el apartado de *aspectos clave de mejora* propone procesos y acciones concretas que contribuyan a la implementación de las estrategias de mejora de cada una de las directrices. En la tabla 1 se presenta el listado de las cuatro directrices y sus respectivos propósitos.

Tabla 1. Directrices y sus propósitos

<p>DIRECTRIZ 1. FORTALECER LA ORGANIZACIÓN ACADÉMICA DE LAS ESCUELAS NORMALES.</p>
<p>Mejorar la calidad de la oferta educativa de las escuelas normales mediante la adecuación del currículo, la consolidación de sus cuerpos académicos y el fortalecimiento de las trayectorias escolares de sus estudiantes.</p>
<p>DIRECTRIZ 2. DESARROLLAR UN MARCO COMÚN DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA FORMACIÓN INICIAL DE DOCENTES.</p>
<p>Construir un referente común de normas, perfiles, objetivos y políticas institucionales y académicas para las instituciones dedicadas a la formación inicial de docentes que permita integrar, ampliar y mejorar la oferta educativa disponible.</p>
<p>DIRECTRIZ 3. CREAR UN SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y PROSPECTIVA DOCENTE.</p>
<p>Desarrollar investigaciones, sistematizar información y realizar ejercicios prospectivos sobre la oferta y la demanda de docentes con la finalidad de disponer de un robusto sistema para la planeación de la formación inicial docente en los ámbitos local, regional y nacional.</p>
<p>DIRECTRIZ 4. ORGANIZAR UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA OFERTA DE FORMACIÓN INICIAL DE DOCENTES.</p>
<p>Evaluar de manera periódica los distintos componentes, procesos y resultados que configuran la oferta de formación inicial de docentes de educación básica para obtener información que permita conocer su situación actual, identificar las áreas de oportunidad y valorar sus avances.</p>

Fuente: INEE (2015)

Método de trabajo

El método para recopilar la opinión de las IFD del estado de Baja California se organizó en tres fases:

1. Diseño de la estrategia para conocer las opiniones y valoraciones de las IFD.
2. Implementación de la estrategia.
3. Análisis de la información.

Fase 1. Diseño de la estrategia para conocer las opiniones y valoraciones de las IFD

La estrategia de trabajo fue definida por el equipo del IIDE de la UABC en colaboración con las autoridades y asesores de la autoridad educativa estatal de Baja California. La estrategia definida para recoger la opinión de las IFD fue la revisión de las *Directrices* a través de un taller en formato de panel de expertos. El objetivo del taller

fue reunir a las escuelas normales públicas y privadas del estado para que pudieran revisar, analizar y discutir la información de las *Directrices* y, como producto del mismo, expresar su opinión al respecto.

Fase 2. Implementación del Taller

Participantes

Se procuró integrar un grupo de participantes diverso (directores, subdirectores, docentes y asesores), de distintos municipios de la entidad y que fueran docentes de diferentes programas de grado. Se contó con la participación de las doce IFD públicas del estado (6 normales estatales y 6 con sostenimiento federalizado) y de dos escuelas privadas. El grupo estuvo integrado por 31 participantes, 55% del género femenino y 45% del masculino. Los años de experiencia en el servicio dentro del sistema educativo iban de los 12 a los 35 años. En cuanto a la formación académica de los participantes, 4 (13%) tenían licenciatura, 24 (77%) maestría, 2 (7%) contaban con una especialidad y 1 (3%) estudió el doctorado. Participaron 22 integrantes de las IFD de Baja California y nueve autoridades de diversas áreas del Sistema Educativo Estatal de Baja California de la administración central. De estos 22 participantes, 16 eran docentes de tiempo completo de las IFD.

Procedimiento

El taller se realizó en octubre de 2015 en las instalaciones de una IFD y tuvo una duración de 7 horas. Previo a la sesión, se solicitó a los participantes que leyeran el documento de las *Directrices* (INEE, 2015). El taller estuvo organizado en cuatro etapas.

Etapas 1. Presentación del documento a valorar. En primer lugar se hizo una presentación sobre el INEE y su facultad legal de emitir directrices para la mejora de la calidad de la educación. Se presentaron y describieron las cuatro directrices y se clarificaron las dudas de los participantes al respecto.

Etapas 2. Valoración individual. Se diseñó un Cuadernillo de trabajo para recopilar la opinión y valoración individual de los participantes. Se entregó un Cuadernillo a cada participante y se les explicó que su rol en este momento era el de juez de las directrices. Los jueces calificaron si cada directriz y sus aspectos clave de mejora eran claros, pertinentes y viables en el contexto organizacional de las IFD. Se utilizaron los siguientes criterios de valoración (tabla 2) para que los jueces emitieron su opinión utilizando la misma escala de respuesta.

Tabla 2. Criterios para valorar de manera individual los aspectos de mejora de las directrices

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	ESCALA
Claridad	Es el grado en que se comunica de manera objetiva el contenido del aspecto de mejora, es decir que el enunciado no admite más de una posible interpretación.	(5) Muy claro (4) Claro (3) Indiferente (2) Poco claro (1) No claro
Pertinencia	Es el grado en que el aspecto de mejora es importante para atender a las necesidades actuales de las IFD (escuelas normales).	(5) Muy pertinente (4) Pertinente (3) Indiferente (2) Poco pertinente (1) No pertinente
Viabilidad	Es el grado en el que los aspectos de mejora tienen posibilidad de llevarse a cabo o de implementarse en su escuela, o en las escuelas normales, en sus condiciones actuales de operación.	(5) Muy viable (4) Viable (3) Indiferente (2) Poco viable (1) No viable

Fuente: Elaboración propia

Se formaron cinco mesas de trabajo para calificar el contenido de las directrices. Se organizaron de la siguiente manera: las dos primeras se enfocaron en atender la directriz 1, la cual, por el número de aspectos de mejora fue dividida en dos equipos de trabajo, identificados como 1a y 1b. Las otras tres correspondieron al número de directrices restantes. En cinco mesas hubo seis talleristas y en una siete. Se procuró que en cada mesa hubiera participantes que cumplieran diversas funciones y trabajaran en distintas escuelas y municipios.

Etapas 3. Captura de valoraciones en la hoja electrónica de evaluación. Una vez registradas las respuestas de cada juez en el cuadernillo, se capturó la información correspondiente en una Hoja electrónica de evaluación diseñada para tal fin. Los promedios de las valoraciones de los jueces por cada aspecto de mejora evaluado se calcularon y se presentaron a todos los jueces de manera inmediata. Esta información fue el insumo para la Etapa 4.

Etapas 4. Valoración colectiva. En mesas de trabajo, los jueces revisaron los promedios de las valoraciones individuales de la directriz correspondiente. A partir del análisis realizado, los participantes elaboraron un texto escrito que sintetizara la opinión del equipo de las calificaciones dadas. Finalmente, un representante del equipo de jueces presentó al grupo las conclusiones y dio lectura al texto elaborado. Con la autorización de los jueces, se grabó el audio de la sesión de trabajo a fin de que el equipo del IIIDE contara con datos adicionales que permitieran ampliar o matizar el texto que redactó el equipo.

Fase 3. Análisis de la información

Resultados de la opinión individual

Para el análisis de la información capturada de la Hoja electrónica de evaluación (Etapa 3) se calculó el índice de discrepancia entre los jueces y el índice de consenso de los aspectos de mejora que conforman cada directriz, respectivamente.

El índice de discrepancia entre los jueces está expresado en una escala que va de +1 a -1, donde valores próximos a cero indican una alta concordancia entre la valoración de un juez con respecto a la valoración promedio del resto de los jueces. Cuando el valor es negativo significa que los juicios emitidos se encuentran por debajo del promedio del resto de los jueces, y cuando el valor es positivo, significa que los juicios emitidos se encuentran por arriba del promedio de resto de los jueces. Para su estimación se utilizó la siguiente fórmula

$$\text{Índice de discrepancia} = \frac{p_j - P_g}{P_g}$$

Donde p_j es el promedio de todas las valoraciones de un juez y P_g es el promedio de las valoraciones de todos los jueces.

Como ejemplo, en la tabla 3, se presentan los índices de discrepancia de los jueces de las mesas por mesas de trabajo que revisaron la dimensión 1. Como se puede observar, todos los jueces registraron niveles de discrepancia aceptables por lo que sus respuestas se consideraron apropiadas y útiles valorar los incisos evaluados.

Tabla 3. Valores de las discrepancias intra-jueces de la Directriz 1, por mesa de trabajo

MESA	JUEZ	ÍNDICE DE DISCREPANCIA
Mesa 1a	Juez 01	-0.1
	Juez 02	0.0
	Juez 03	0.0
	Juez 04	0.0
	Juez 05	0.0
	Juez 06	-0.1
Mesa 1b	Juez 07	0.0
	Juez 08	0.0
	Juez 09	0.0
	Juez 10	0.0
	Juez 11	-0.1
	Juez 12	-0.1

Fuente: Elaboración propia

Si más de la mitad de los participantes indicaban que un aspecto de mejora al menos era claro, pertinente o viable, dicho aspecto podría considerarse como óptimo.

De esta forma, existe un mayor nivel de consenso cuando más jueces valoran cada aspecto de mejora como claro o muy claro, pertinente o muy pertinente, y viable o muy viable. Bajo este supuesto, el nivel de consenso para cada criterio por cada aspecto de mejora se estimó con la siguiente fórmula:

$$\text{Nivel de consenso} = \frac{n_c - N/2}{N/2}$$

Donde n_c equivale al número de jueces que indicaron que un aspecto de mejora era claro, pertinente o viable con puntuación 4 o 5, respectivamente; y N al número total de jueces que valoraron el aspecto de mejora. Esta fórmula produce valores que van desde +1 a -1. Valores positivos indican que al menos la mitad de los jueces valoraron el aspecto de mejora de forma positiva.

La tabla 4 presenta los índices de consenso para los criterios de claridad, pertinencia y viabilidad de la Directriz 1 a fin de ejemplificar el análisis que se hizo. Esta directriz está centrada en fortalecer la organización académica de las escuelas normales. La tabla incluye los aspectos de mejora y sus apartados. Las celdas sombreadas de la tabla 4 indican los índices con valores iguales o inferiores a cero. Esto permite identificar rápidamente las directrices y aspectos en los que los jueces expresaron mayores dudas sobre el cumplimiento del criterio.

Tabla 4. Directriz 1. Fortalecer la organización académica de las escuelas normales.

ASPECTO CLAVE DE MEJORA	CL	PR	VI
A) ADECUAR LOS ENFOQUES Y CONTENIDOS CURRICULARES.			
Se deberán llevar a cabo adecuaciones de los enfoques y contenidos curriculares de los programas de formación inicial mediante revisiones periódicas que permitan establecer su pertinencia y congruencia respecto de los planes y programas de educación básica, así como de las demandas que exige la actualización en el ámbito disciplinar y pedagógico de la profesión docente.	1.00	0.67	-0.33
Habrá también que crear las condiciones institucionales para que el currículo sea una experiencia formativa que conduzca a una práctica profesional docente autónoma y comprometida con las necesidades de los educandos en sus diversos contextos sociales e institucionales.	1.00	1.00	0.33
B) FORTALECER LA CARRERA ACADÉMICA DEL PROFESORADO.			
Se deberán establecer diversas acciones para la creación y la adecuación de normativas, gestión, operación y demás condiciones institucionales necesarias. Entre otros, se deberán considerar los siguientes aspectos: definir el perfil idóneo de los formadores de docentes y del personal directivo de las escuelas normales.	0.67	1.00	0.33

Establecer procesos de ingreso mediante concursos de oposición transparentes, así como criterios y mecanismos para la promoción y la permanencia que aseguren altos perfiles académicos;	1.00	0.67	0.00
Diseñar y desarrollar estrategias de relevo generacional de la planta académica mediante procesos de retiro voluntario y creación de plazas para jóvenes docentes e investigadores con altos perfiles académicos;	1.00	1.00	-0.33
Promover tareas de investigación, docencia, gestión y tutoría orientadas a la generación de conocimiento y de ambientes estimulantes de aprendizaje e innovación de la práctica docente;	1.00	1.00	0.33
Impulsar la consolidación de cuerpos académicos orientados a la mejora de la docencia, la investigación, la difusión, la gestión académica y la vinculación que realiza el personal docente;	1.00	1.00	-0.33
Crear redes académicas interinstitucionales en los ámbitos regional, estatal, nacional e internacional;	1.00	1.00	0.33
Desarrollar mecanismos de evaluación del desempeño como base para la asignación de incentivos, y revisar las condiciones de trabajo y el desarrollo profesional del personal académico.	1.00	1.00	0.33
C) DAR SEGUIMIENTO A LA TRAYECTORIA DE ESTUDIANTES.			
Será necesario establecer procedimientos que permitan dar seguimiento, apoyo académico y acompañamiento institucional a los estudiantes de educación normal desde el ingreso hasta la terminación de su carrera y la incorporación al mercado laboral. Para ello, deberán considerarse acciones como las siguientes:	0.33	0.33	0.33
Establecer incentivos y mecanismos de apoyo para atraer a los mejores estudiantes a la carrera docente;	0.67	1.00	1.00
Definir perfiles de ingreso, egreso, y trayectos formativos orientados a las demandas del SPD;	1.00	1.00	1.00
Ampliar y mejorar programas de tutoría y acompañamiento basados en la generación de culturas académicas de responsabilidad y alto desempeño que se espera que los docentes desarrollen en su práctica profesional futura;	1.00	1.00	0.67
Realizar evaluaciones sistemáticas del logro de aprendizaje de los estudiantes;	1.00	1.00	1.00
Generar sistemas de alerta temprana para la identificación de riesgos en los alumnos con bajo aprovechamiento académico, con sus respectivas acciones preventivas;	0.67	1.00	0.67
Generar las condiciones institucionales para apoyar la movilidad académica que fortalezca la formación de estudiantes, y	0.67	1.00	0.00
Crear modelos de vinculación con el sistema de educación básica, las escuelas y la práctica docente con enfoques clínicos de atención y trabajo, a fin de relacionar los saberes desarrollados en la formación inicial con la práctica docente.	0.33	0.33	0.00

D) INCENTIVAR LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN ACADÉMICA.			
La relación entre gestión, evaluación, planeación y mejora será de vital importancia para acompañar la reorganización académica.	1.00	1.00	0.67
Deberán crearse nuevas reglas que reflejen las aspiraciones de desarrollo académico de las escuelas normales como IES; para ello convendrá considerar los siguientes aspectos. Revisión y actualización de la normatividad vigente que fortalezcan su desarrollo como IES;	1.00	1.00	0.67
Creación de una nueva estructura académico administrativa que apoye su autonomía en la toma de decisiones basada en el fortalecimiento de sus cuerpos académicos y la articulación institucional;	1.00	0.67	0.00
Transparencia y mérito como criterios para la selección, la permanencia y la promoción del cuerpo directivo;	1.00	1.00	0.33
Programas de fortalecimiento institucional que posibiliten la autonomía académica y de gestión;	0.67	1.00	0.33
Vinculación entre las escuelas normales y las comunidades donde se ubican para fortalecer la formación docente y su función social;	1.00	1.00	0.67
Desarrollo de sistemas de evaluación y seguimiento interno que se articulen con la evaluación externa, y	1.00	1.00	0.33
Programas de seguimiento de egresados en el marco del SPD para retroalimentar las decisiones académicas e institucionales.	1.00	1.00	0.33

Fuente: Elaboración propia. CL= Claridad; PR= Pertinencia; VI= Viabilidad

Posteriormente, se calculó el valor promedio del índice de consenso de cada aspecto de mejora como un indicador global de cada directriz y se contabilizaron los índices con valores iguales o inferiores a cero (Tabla 5). Si bien se registraron índices de consenso promedio elevados, el criterio de Viabilidad fue el que presentó los valores menores en todas las directrices. Se encontró que de los 25 apartados que conforman la Directriz 1, 7 (28%) registraron un índice igual o menor a cero. En el caso de la directriz 2, cuatro de 17 apartados (24%) tuvieron esta condición.

Tabla 5. Síntesis de los índices y valoraciones de los criterios de calidad, pertinencia y viabilidad, por directriz.

DIRECTRIZ	# DE APARTADOS	CONSENSO PROMEDIO			ÍNDICE DE CONSENSO IGUAL O MENOR A CERO		
		CLARIDAD	PERTINENCIA	VIABILIDAD	CLARIDAD	PERTINENCIA	VIABILIDAD
1	25	0.88	0.91	0.35	0	0	7
2	17	0.84	0.86	0.51	0	0	4
3	12	0.81	0.83	0.72	0	0	0
4	15	0.73	0.70	0.47	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

Resultados de la opinión colectiva.

En este apartado se presenta únicamente la opinión de los equipos de trabajo sobre la primera directriz y sus aspectos de mejora. En la Tabla 6 se incluye la explicación que los jueces dieron a aquellos aspectos de mejora que recibieron la valoración grupal más baja en viabilidad y fueron indicados en la Tabla 4.

Tabla 6. Directriz 1. Fortalecer la organización académica de las escuelas normales.

VI	A) ADECUAR LOS ENFOQUES Y CONTENIDOS CURRICULARES.
-0.33	No existe claridad en lo que respecta a las revisiones periódicas de los planes y programas de educación básica y los de las licenciaturas de educación correspondientes. Para establecer la pertinencia y congruencia de los planes de estudio, es necesario hacer precisiones sobre los alcances de las revisiones periódicas y generar una propuesta de adecuación de los enfoques y contenidos curriculares hacia el interior de las escuelas normales, la cual se exprese a través de una propuesta al Estado. Resulta viable siempre y cuando exista una articulación entre las IFD y las instancias que reciben a los futuros docentes en servicio.
B) FORTALECER LA CARRERA ACADÉMICA DEL PROFESORADO.	
0.00	El aspecto propuesto es claro y pertinente. Su viabilidad depende de la existencia de transparencia e idoneidad. Para ello es necesario identificar los criterios y mecanismos de ingreso a través de un organismo externo, el cual aportaría imparcialidad en el proceso y brindaría más oportunidades para aquellos docentes interesados en distintas tareas de la Escuela Normal. Un organismo externo permitiría identificar a los docentes interesados en tareas tan importantes de la escuela normal, como investigación, tutorías, etc.
-0.33	Las estrategias de relevo generacional de la planta académica propuestas son claras y pertinentes. Sin embargo, su viabilidad se ve comprometida pues implica una erogación significativa del Estado.
-0.33	El enunciado es claro y pertinente, y será viable siempre y cuando considere el contexto institucional y las condiciones de apoyo (externas e internas) para su implementación
C) DAR SEGUIMIENTO A LA TRAYECTORIA DE ESTUDIANTES.	
0.00	Ampliar y mejorar el programa de tutorías es viable siempre y cuando, en la práctica, se busque un equilibrio entre los enfoques psicológicos y académico. Por su parte, la propuesta de generación de condiciones que permitan la movilidad académica es pertinente y clara, y podría ser viable si las normas de control escolar fueran más flexibles y permitieran realizar dicha movilidad. El programa de movilidad dice ser flexible, pero en los hechos esto no es posible. Por último, es necesario describir con más detalle los enfoques clínicos de atención y trabajo para poder valorar su nivel de pertinencia y viabilidad.
D) INCENTIVAR LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN ACADÉMICA.	
0.00	La creación de una nueva estructura académico administrativa es clara y pertinente pero no se considera viable porque su implementación se basa en el fortalecimiento de cuerpos académicos y en las escuelas normales no se cuenta con este tipo de organización académica dado que aún no se tienen las condiciones para ello.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, esta estrategia permitió que la valoración numérica que los jueces emitieron individualmente se clarificara y quedara plasmada en los textos que los participantes discutieron en equipo y expusieron al término del taller.

En síntesis, los jueces centraron la viabilidad de las directrices en la posibilidad de contar con los recursos financieros, en el hecho de que se requiere un plan federal que asuma la coordinación de las acciones propuestas, y en la posibilidad de que se definan normativas que se atiendan por el conjunto de IFD independientemente de intereses políticos o de las perspectivas de autoridades en turno.

Conclusiones

La formación inicial de profesores es un componente importante de toda política docente (Tello y Almeida, 2014). En México, al igual que en muchos países Latinoamericanos, existen diversos modelos y prácticas para la formación inicial de profesores. Si partimos de la idea de que la formación inicial es fundamental para el ingreso, y la inserción exitosa y un buen desempeño docente, se entenderá por qué las primeras directrices emitidas por el INEE se centraron en este componente de las políticas docentes mexicanas. Rocha (2009) sostiene que:

“Nos dias de hoje, formar professores coloca desafios cada vez mais exigentes a quem o idealiza, organiza e implementa. A progressiva complexidade do processo de aprender e a correspondente dificuldade em ensinar são aspectos recorrentes e determinantes do que se queira equacionar e realizar ” (p.165).

En el gobierno del periodo 2012-2018, una de las formas de participación pública en la toma de decisiones políticas fue definida en la Ley del INEE. Este organismo federal, a partir de resultados de investigación, elaboraba una serie de recomendaciones denominadas directrices que enviaba a consulta a las entidades federativas. La forma en que cada entidad federativa respondía a la consulta no estaba determinada. De ahí que en Baja California fue posible definir una metodología específica que estimulara la participación de docentes y directivos de todas las IFD del estado. En el marco del taller se revisaron las directrices, se valoraron en forma individual y se discutieron en equipos de trabajo.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la calificación individual de las directrices se puede afirmar que existe consenso entre los participantes en la valoración que hacen de ellas a partir de los tres criterios propuestos. En su conjunto, las cuatro directrices y sus aspectos clave de mejora fueron consideradas claras y pertinentes por el grupo, lo cual puede verse como una valoración positiva. El tercer criterio, la viabilidad de las propuestas, fue el más observado a partir de la valoración de las

condiciones de las IFD. De los 69 aspectos valorados, 10 tuvieron niveles de consenso igual o inferiores a cero en el criterio de viabilidad. Lo que implica que fueron valorados como no viables, poco viables o indiferentes por al menos un juez. Además, en la fase de trabajo grupal se les pidió a los equipos considerar qué debería tomarse en cuenta para que estos aspectos pudieran ser instrumentados en sus IFD. Los equipos de trabajo expresaron su opinión por escrito y de manera oral. El taller logró su objetivo y fue un ejercicio participativo que permitió la expresión libre y abierta de los asistentes.

La metodología desarrollada en el presente artículo integra elementos tanto del enfoque cuantitativo como cualitativo. Los participantes hicieron valoraciones cuantitativas que permitieron identificar el nivel de consenso entre ellos como jueces en cuanto a sus opiniones, lo cual se complementó con la discusión en pequeños grupos de estos resultados y la síntesis final oral y escrita de cada grupo. La metodología propuesta considera un conjunto flexible de tareas y procedimientos que permite orientar la atención de los participantes en el logro de los resultados deseados en el contexto de la evaluación y análisis de políticas públicas (en este caso, el análisis y evaluación de las *Directrices*).

Los resultados se entregaron a la autoridad educativa estatal en un reporte técnico (Cordero, Díaz, Rivera, González, García y Terán, 2015), para que, a su vez, fuera remitido al INEE. Este tipo de reporte tenía la función de explicar al INEE o a las autoridades estatales, como tomadores de decisiones, qué aspectos debían atender y resolver para evitar la “miopía en la implementación” (Goodson, 2007, citado en Scott, Posner, Martin y Guzmán, 2015) de las directrices.

Referencias Bibliográficas

- Ball, S., Maguire, M. & Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*. Oxon: Routledge.
- Cordero, G., Díaz, C., Rivera, I., González, M., García, E., & Terán, E. (2015). *Opinión de las Instituciones Formadoras de Docentes de Baja California sobre las Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica del INEE*. IIIDE RT 15-009. Ensenada, México. Universidad Autónoma de Baja California-Sistema Educativo Estatal de Baja California.
- Diario Oficial de la Federación, DOF. (2013). DECRETO por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE. (2015). *Directrices para mejorar la formación inicial de docentes de educación básica*. México: Autor. Recuperado de <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/101/P1F101.pdf>

- Tello, C. & Almeida, M.L. (2014). Políticas educativas e profissionalização docente na América Latina. *Revista Lusófona de Educação*, 26(26). Recuperado de <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/reducacao/article/view/4702>
- Prestes, E. M. T. (2013). A avaliação de políticas sociais: questões teóricas, metodológicas e políticas. *Revista Lusófona de Educação*, 22(22). Recuperado de <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/reducacao/article/view/3283>
- Rocha, L. (2009). A formação inicial de professores no quadro do processo de Bolonha. Modelos e desafios. *Revista Lusófona de Educação*, 7(7). Recuperado de <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/reducacao/article/view/807>
- Quick, K. & Bryson, J. (2016). Public participation. En C. Ansell & J. Torfing, *Handbook on Theories of Governance* (pp. 158-169). Noruega: Edward Elgar Publishing
- Scott, D., Posner, C., Martin, C. & Guzmán, E. (2015). *Interventions in Education Systems. Reform and Development*. New York: Peter Lang.
- SEP (2015). *Plan Integral. Diagnóstico de las Escuelas Normales*. México: Autor.

Graciela Cordero Arroyo

Doctora en Filosofía y ciencias de la educación por la Universidad de Barcelona. Investigadora titular del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad Autónoma de Baja California. Su línea de investigación es la formación de profesores
Email: gcordero@uabc.edu.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8567-1732>

Carlos D. Díaz López

Licenciado en Psicología y Maestro en Ciencias Educativas por la Universidad Autónoma de Baja California. Su línea de investigación es el desarrollo, validación y adaptación de instrumentos de medición en contextos educativos. Ha participado en estudios asociados a la evaluación del aprendizaje y evaluación institucional.
Email: carlos8diaz@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3814-1859>

Correspondência

Km 103 Carretera Tijuana-Ensenada
Ensenada, Baja California, México
C.P. 22800

Data de submissão: Janeiro de 2020
Data de avaliação: Março 2020
Data de publicação: Dezembro 2020