

## Reseñas

---

*Teacher Reforms Around the World: Implementations and Outcomes*, de Motoko Akiba (editora), International Perspectives on Education and Society, Vol. 19, Bingley, Emerald Group Publishing, 2013, 296 pp.

Por Juan Ismael Martínez Méndez, estudiante del Doctorado en Políticas Públicas, CIDE

Pocos son los estudios que abordan desde una perspectiva sistémica, comparada e internacional los efectos que tiene el componente docente en la calidad de la educación. El conjunto de trabajos realizados por doce autores y reunidos por Motoko Akiba viene a llenar ese hueco en la literatura de las políticas educativas. El libro se enfoca en la implementación y resultados de grandes reformas docentes llevadas a cabo durante los últimos años en diez países: Francia, Georgia, India, Malawi, Afganistán, Japón, Corea del Sur, Estados Unidos, México y Australia.

El libro se propone responder tres preguntas (p. xxii): ¿Cuáles son las características de las reformas docentes de gran escala que conducen al éxito o fracaso en su implementación? ¿Cómo influyen estas reformas docentes en los maestros (oferta y distribución de los docentes, creencias, calidad, efectividad)? ¿Qué similitudes y diferencias globales podemos observar en el desarrollo, implementación y resultados de las reformas?

Para responder estas interrogantes el libro se estructura en seis secciones principales. Comienza con una introducción en la que la autora desarrolla un modelo conceptual para obtener una perspectiva de política comparada de las reformas

docentes. Con base en la sistematización por procesos-etapas de este modelo, en los siguientes cuatro apartados se presentan los diez casos de los países estudiados. En la última sección se exponen las conclusiones y se proponen futuras agendas de investigación.

Sobre el modelo conceptual (véase figura 2, p. xxxiii). La autora señala que una reforma docente en un país puede estar influida tanto por una tendencia global de estandarización y rendición de cuentas, como por una necesidad local de igualar el acceso de los estudiantes a maestros calificados. Por eso, un primer acierto es reconocer que el grado en el cual un objetivo se logra no es sólo el resultado de la implementación, sino que también se relaciona con los contextos (locales, nacionales, globales) que enmarcan la reforma.

Junto con el contexto general que influye en el desarrollo de las reformas, la autora señala que su implementación está ampliamente influida por tres elementos medulares: *a)* el diseño de la política: objetivos, metas, herramientas, plazos y procesos; *b)* los actores de la política: tomadores de decisiones, facilitadores, implementadores, grupos de intermediarios, y *c)* los contextos organizacionales: recursos, estructuras, redes, normas y cultura.

Además de la multiplicidad de contextos, variables y restricciones que inciden en la evolución de las reformas, con base en la revisión de la literatura de políticas docentes, Akiba identifica las condiciones que son importantes para una implementación exitosa, a las que se refiere como las “tres Cs” clave de las reformas: compromiso, de todos los actores involucrados, coherencia de la reforma docente con las demás reformas educativas que comparten una misma visión, y capacidad de los implementadores de la política, incluyendo a los docentes.

Asimismo, para afrontar la dificultad en la medición del logro de los objetivos de una reforma docente, se propone conceptualizar los resultados de estas políticas en tres dimensiones: corto plazo versus largo plazo, impactos locales o sistémicos, así como la escalabilidad y sostenibilidad de dichos resultados.

Sobre los procesos de reforma docente (véase figura 1, p. xxviii), se parte de una visión acerca de las características deseadas de los docentes (“maestros de excelencia”), y la autora plantea que las reformas alrededor del mundo pueden ser categorizadas en tres procesos más amplios con sus respectivas etapas o “focus” de

reforma: *a) reclutamiento y formación, b) contratación y distribución, y c) apoyo y remuneración.*<sup>1</sup>

Cabe mencionar que las reformas de los diez países analizados se clasificaron en alguno de estos tres procesos, reconociendo que varios de estos casos involucraron múltiples etapas, por lo que ciertas etapas y procesos se trataron integralmente en una misma reforma docente.

A fin de presentar casos relevantes para el proceso de reforma educativa en marcha en nuestro país, que establece etapas de acceso, promoción, reconocimiento y permanencia mediante el Servicio Profesional Docente, se seleccionaron cuatro países que presentan experiencias previas en la materia (Francia, India, Estados Unidos y el propio México), tomando en cuenta la estructura y dimensión de sus sistemas educativos, las metodologías cualitativas o cuantitativas utilizadas en sus estudios, así como el alcance de sus investigaciones.

1. Reclutamiento y formación. Se refiere a la etapa del desarrollo inicial de la profesión docente. Involucra el reclutamiento de candidatos comprometidos y académicamente talentosos en los programas de formación docente, educándolos en programas curriculares y proveyéndolos de la certificación o licencia que les permita ejercer la profesión.

El caso seleccionado para este apartado es la Reforma de la Formación Inicial Docente en Francia en el marco del Proceso de Bolonia, preparado Marina Sacilotto Vasylenko, cuyo objetivo es identificar las ambigüedades, tensiones y dificultades en la implementación de esta reforma.<sup>2</sup> Sacilotto señala que desde el comienzo de la reforma en 2005, los Institutos Universitarios de Formación de Maestros (IUFM) fueron integrados a las universidades, y poseer un grado de maestría se convirtió en requisito para enseñar en Francia. Partiendo del concepto de “universitarización” y sus tres dimensiones (estructura, planes de estudio y actores), el efecto de la reforma en los candidatos docentes es descrito como un “desastre”.

<sup>1</sup> En el proceso de reclutamiento y formación (Parte I del libro) se trataron los casos de Francia y Georgia; en el proceso de contratación y distribución (Parte II) las reformas de India, Malawi y Afganistán; mientras que el tercer proceso se dividió en dos etapas, una relativa a los apoyos para el desarrollo profesional, exemplificada con los casos de Japón, Corea del Sur y Estados Unidos (Parte III), y otra concerniente a la remuneración para la promoción docente con los casos de México y Australia (parte IV).

<sup>2</sup> El estudio del segundo país se denomina “Evaluaciones de certificación docente en Georgia: resultados e implicaciones de política” realizado por Magda Nutsa Kobakhidze.

Entre las razones para afirmar lo anterior se encuentra que los tomadores de decisiones no comprendieron la oportunidad presentada por el proceso de Bologna para elevar la calidad de la formación docente y mejorar el estatus de la profesión docente. En un contexto de restricciones presupuestarias para la educación, se señala que el gobierno usó esta reforma para eliminar los puestos de los “normalistas remunerados”, reduciendo el periodo de pasantías o prácticas.

Además, el Ministerio de Educación mantuvo el control central sobre la formación docente y no permitió la autonomía de las universidades en el proceso de calificación: continúa organizando el examen nacional competitivo para el reclutamiento de docentes, definiendo el contenido de los exámenes y evaluando las competencias de los nuevos maestros calificados.

Por lo anterior, esta investigación enfatiza algunas condiciones necesarias para desarrollar la formación docente: la concepción y construcción de un plan de estudios basado tanto en la investigación como en la profesionalización, cambios significativos en la práctica de enseñanza, y el desarrollo de investigación colaborativa en y para la formación docente.

Como parte de los puntos de atención de las reformas en la formación docente se encuentran:

1. La reestructuración del plan de estudios o el desarrollo de asociaciones con escuelas o distritos para conectar el conocimiento y la teoría con la práctica.
  2. Los procesos de acreditación de los programas de formación docente o un sistema de rendición de cuentas, para mantener estos programas responsables ante el desempeño docente de los graduados y los logros de aprendizaje de sus alumnos.
  3. Cambiar los requerimientos para obtener un certificado o licencia; por ejemplo, aprobar un examen, completar una prolongada pasantía de enseñanza, escribir una tesis.
- 
2. Contratación y distribución. Existen varias prácticas y políticas de contratación, que van desde un sistema de gobierno centralizado para contratar y distribuir a los candidatos docentes en ciertos puestos, hasta un proceso de contratación descentralizado al nivel de la escuela donde los candidatos docentes solicitan su ingreso

en escuelas con vacantes , las cuales compiten por los mejores candidatos. Además, la escasez o exceso en el mercado de trabajo de los docentes determina cuál mecanismo de entrada es posible, deseable o necesario.

En este apartado se presenta el análisis realizado por Amita Chundgar relativo al cambio reciente de política pública en India, derivado de la promulgación de una ley educativa, así como sus potenciales implicaciones en la formación y fuerza de trabajo docente.<sup>3</sup> Lo que se busca es explicar y analizar una reforma de la política docente reciente de gran escala en una nación en desarrollo regionalmente diversa, con una urgente necesidad de mejorar la calidad educativa.

La Ley del Derecho a la Educación, que dota de contenido a la reforma, especifica tasas aceptables de alumno-docente, niveles de vacantes docentes en la escuela, calificaciones requeridas para los nombramientos de maestros, así como los términos y condiciones para su contratación. Estos cambios intentan incrementar la equidad en la distribución de los docentes calificados y, por ende, demanda cambios en el sistema de formación docente del país.

El estudio concluye reconociendo la necesidad de cambios, como una mejor integración del sistema de formación docente con el sistema de educación superior, para mejorar el servicio y la calidad, y pide un mayor enfoque en los estados que presentan un severo déficit de docentes capacitados y en el desarrollo de institutos de formación docente de calidad.

Entre los aspectos de reforma en la contratación y distribución de docentes resaltan:

1. Que las políticas de distribución puedan usar incentivos financieros y materiales (salarios más altos, periodos sabáticos pagados, licencias, planes de pensiones atractivos) para atraer a maestros que trabajen en escuelas de condiciones desfavorables.
2. Que estos maestros puedan recibir condiciones únicas, como transferencias prioritarias a la escuela de su elección después de trabajar en una escuela de alta necesidad durante cierto número de años.

<sup>3</sup> Los otros dos estudios de este apartado son “Formación y desarrollo docente en Malawi” de Joseph DeStefano y “Logrando la EFA (Educación para Todos) en 2015: lecciones de un modelo docente para-profesional del BRAC en Afganistán” de Arif Anwar y Mir Nazmul Islam.

3.1. Desarrollo profesional de docentes (apoyos). En este punto se refiere a los mecanismos de recompensas para un desarrollo docente continuo. Este proceso es más extenso, ya que involucra a todos los maestros en servicio con un fuerte componente evaluativo.

Esta etapa comienza desde la inducción y tutoría de los nuevos maestros hasta el apoyo que reciben para transitar a los programas de formación docente en las escuelas. Las políticas pueden variar desde un requisito de cierta cantidad de horas de desarrollo profesional vinculado a la renovación de la certificación o permanencia, hasta la certificación avanzada para apoyar las actividades de desarrollo profesional a través de la asignación de más tiempo y fondos para el aprendizaje profesional.

La evaluación docente en esta etapa permite identificar la efectividad de los maestros y sus resultados pueden ser usados para propósitos personales (permanencia o despido), de desarrollo profesional (identificación de áreas de mejora y asignación de recursos), o de promoción (ascensos, incremento salarial).

En este sentido, el caso desarrollado por Guodong Liang respecto de la educación media en el estado de Missouri, Estados Unidos, examina la implementación y características de la evaluación docente y explora sus asociaciones con la mejora en la práctica docente de la instrucción constructivista.<sup>4</sup> Entre los hallazgos del autor se encuentra que los maestros de este estudio fueron principalmente evaluados por los directores, quienes llevaron a cabo observaciones en el aula y mantuvieron reuniones cara a cara para evaluar la práctica docente y las actividades de desarrollo profesional. Adicionalmente, el estudio resalta los beneficios potenciales de enfocarse en los datos de instrucción de los maestros en lugar del logro de los estudiantes en la evaluación docente, para mejorar sus prácticas de enseñanza.

Un par de lecciones derivadas de las políticas de apoyo en el desarrollo profesional son:

1. Que los mentores, instructores y maestros líderes pueden ser involucrados como importantes evaluadores, ya que al estar familiarizados con la asignatura

<sup>4</sup> Los otros dos estudios de este apartado son “Política de renovación de la licencia docente en Japón” de Motoko Akiba y “Desarrollo de la política de evaluación docente en Corea del Sur” de Nam Hwa Kang.

ra, el plan de estudios y los materiales de enseñanza, estos maestros con experiencia pueden proveer retroalimentación constructiva y muy específica, y promover un ambiente de aprendizaje colegial positivo.

2. Cuando los datos sobre la práctica docente son efectivamente usados en la evaluación docente es probable que el programa de evaluación mejore las clases en el aula, y a su vez mejore las habilidades cognitivas de los estudiantes y su pensamiento crítico.

3.2. Promoción profesional de docentes (estímulos). La compensación docente sirve como un elemento crítico en la profesionalización de los docentes. Compensaciones generosas atraen a la docencia a candidatos muy capaces y las oportunidades de promoción profesional los retienen y capitalizan sus talentos para la mejora de las escuelas. El programa de incentivos docentes de “Carrera Magisterial” (CM) buscó tener un impacto en la equidad y calidad educativas de México. Para evaluar esta experiencia en la materia el autor, Thomas Luschei, se enfocó en los estados de Sonora y Aguascalientes.<sup>5</sup>

Entre sus hallazgos se encuentra que aun cuando los maestros más calificados tienden a concentrarse desproporcionadamente en municipios más ricos y áreas urbanas de Aguascalientes y Sonora, hay evidencia de que con el tiempo la distribución de maestros calificados se ha hecho más equitativa en ambos estados. No obstante, también se reconocen limitaciones del programa: “Estos resultados sugieren que el diseño de la CM, el cual permite a los maestros avanzar más rápido a través del sistema si enseñan en zonas de bajo desarrollo, puede haber incrementado la equidad en el acceso de los niños a maestros calificados. Sin embargo, estas tendencias podrían resultar de influencias más allá de la CM, tales como los incentivos salariales para enseñar en áreas menos desarrolladas” (p. 210).

Algunos aprendizajes derivados del capítulo respecto de los mecanismos de evaluación vinculados con el estímulo docente serían los siguientes:

1. Dado que el puntaje de logro en la carrera magisterial se deriva de las calificaciones de la prueba de un año, en vez de las ganancias de logro a través del

<sup>5</sup> El otro estudio de este apartado es “Reforma de las trayectorias profesionales de los maestros australianos” de Lawrence Ingvarson.

tiempo, los maestros con estudiantes de bajo logro están en desventaja; una mayor asignación de puntos al desempeño de los estudiantes tenderá a exacerbar esta desventaja.

2. Estos sistemas, si están efectivamente vinculados con la evaluación docente y con las oportunidades de desarrollo profesional, y apoyados en la mejora de las condiciones de trabajo, pueden resultar en una renovación de la profesión docente con un estatus social más alto.

**Conclusiones.** Entre las aportaciones del libro se encuentran: su contribución a la teoría, las políticas y la práctica de las reformas docentes en un contexto global; la complejidad que implica la implementación de una reforma docente y sus impactos en los maestros; avanzar en el conocimiento existente en la literatura de implementación de políticas desde una perspectiva comparada, e informar ampliamente sobre las direcciones futuras de estas reformas docentes aún en marcha en los países analizados.

Utilizar el modelo conceptual propuesto por Motoko Akiba contribuirá a profundizar en el análisis de todas las dimensiones del componente docente desde una perspectiva integral y sistémica. La aplicación de esta perspectiva se vuelve un ejercicio pertinente para México, sobre todo considerando que la reciente reforma educativa es de alcance nacional para todos los docentes que participan en la educación obligatoria que imparte el Estado mexicano. En este sentido, las lecciones de otros países en la profesionalización de los docentes se vuelven uno de los principales referentes para mejorar la calidad de nuestra educación.

---

*The New Case for Bureaucracy*, de Charles T. Goodsell, SAGE CQ Press, 2014, 234 pp.

Por Rafael Ruiz Ortega, estudiante del Doctorado en Políticas Públicas, CIDE

Es evidente en muchos aspectos de la vida cotidiana la connotación negativa que se da al término “burocracia” y con sus representantes, “los burócratas”. En general, al escuchar esa palabra se asocia con ineficiencia, desperdicio de recursos, corrupción, mal servicio, prepotencia, sobrerregulación y lentitud, entre otros adjetivos