Mejorar las escuelas

ESTRATEGIAS PARA LA ACCIÓN EN MÉXICO

RESÚMEN EJECUTIVO

OECD

La publicación ***Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*** tiene como objetivo ayudar a las autoridades educativas en México, y a las de otros países miembros de la OCDE, a fortalecer sus sistemas educativos. El informe se enfoca en las políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar en las escuelas, con el fin de mejorar los resultados de los niños en la educación básica. Esta publicación desarrolla un marco comparativo de los factores clave de la política pública en escuelas y sistemas escolares exitosos, y lo adapta al contexto y la realidad en México.

Al poner el **éxito de las escuelas y los estudiantes mexicanos en el centro del diseño de política educativa**, las quince recomendaciones de este informe establecen una agenda práctica de la política con el fin de que las escuelas, directores y docentes reciban un mayor apoyo para realizar sus tareas en México. La publicación sugiere que una de las primeras condiciones que se necesitan es establecer un reducido número de objetivos claros, medibles y de alta prioridad, enfocados en mejorar el desempeño de los estudiantes, reducir las tasas de deserción, asegurar el "egreso oportuno" y reducir las desigualdades dentro del sistema educativo. Propone un conjunto de recomendaciones para consolidar una profesión docente de calidad y para mejorar la eficacia mediante el liderazgo, la gestión escolar y la participación social:

- Reforzar la importancia del papel que juegan los docentes; determinar estándares claros de la práctica docente; garantizar programas de formación inicial docente (ITP, por sus siglas en inglés) de alta calidad; atraer mejores candidatos; profesionalizar la selección, contratación, y evaluación de docentes; y vincular a los docentes y su desarrollo profesional de forma más directa con las necesidades de las escuelas.
- Redefinir y apoyar un liderazgo y una gestión escolar de excelencia; consolidar el papel de los directores escolares fijando estándares claros: proporcionando formación, selección y contratación profesionales, facilitando una autonomía escolar con estructuras de apoyo y garantizando la participación social. Las escuelas también necesitan tener una fuente de financiamiento estable que responda a sus necesidades específicas.

La estrategia presentada en este informe ha sido desarrollada por el *Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México*, compuesto por expertos en educación de renombre a nivel internacional[1]. El informe se ha escrito haciendo un análisis cuidadoso de: a) la situación actual y los retos clave a los que se enfrenta México; b) investigación empírica y prácticas internacionales relevantes contextualizadas para México y c) intercambios continuos con los principales actores educativos mexicanos, a través de una serie de talleres y visitas de estudio internacionales y a México en 2009-2010. Como no existe un modelo único de reforma educativa que pueda servir para guiar todos los esfuerzos de reforma en México, las recomendaciones utilizan la experiencia de más de 20 países, enfocándose no sólo en *cuáles* son los cambios que pueden introducirse en la política educativa, sino *cómo* pueden ser más eficaces las reformas en la política, dadas las condiciones locales, limitaciones y oportunidades a las que se enfrentan los actores a diferentes niveles en el sistema. Una publicación paralela se concentra en el *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México*.

CONDICIONES PARA EL ÉXITO DE LA REFORMA EDUCATIVA

En los últimos diez años, las comparaciones internacionales sobre el desempeño de los distintos sistemas educativos se han vuelto cada vez más importantes. Los datos muestran que los países pueden llevar a cabo mejoras espectaculares en sus resultados educativos en un período de tiempo relativamente corto, que puede ir desde unos pocos años, hasta una generación. Al mismo tiempo, existen pruebas convincentes de que la calidad y la equidad no se excluyen mutuamente, y de que es posible obtener excelentes resultados para casi todos los estudiantes.

Llevar a cabo mejoras significativas e integrales en los resultados educativos es una tarea compleja que requiere una estrategia polifacética. Por sí solo ningún elemento basta, ya que todos los elementos del sistema escolar están interconectados. En el centro de las reformas hay políticas públicas que se enfocan en la mejora de la

 © OCDE 2010

enseñanza y el aprendizaje, incluyendo el currículum, las habilidades docentes, liderazgo y evaluación. El diseño de política pública debe tener en cuenta el contexto y las posibilidades de la implementación; no tiene sentido adoptar políticas públicas que no puedan concretizarse.

El análisis de las políticas públicas y prácticas de los países de alto desempeño revela que hay algunos postulados básicos que pueden orientar a los gobiernos cuyo objetivo es llevar a cabo una mejora real y duradera de forma eficaz. Estos pueden ser agrupados como sigue:

- Objetivos claros, relacionados con los resultados del estudiante, basados en la calidad y la equidad;
- Una atención particular en la contratación, formación y retención de individuos excelentes en el sistema;
- Instituciones e infraestructura para apoyar la mejora;
- Un sistema de rendición de cuentas y de informes para apoyar los objetivos y dar información profesional y pública sobre los resultados;
- Prestar atención al trabajo de cada escuela, que es donde tiene lugar la enseñanza y el aprendizaje.

Emprender la realización de todos estos puntos es un gran desafío para cualquier país. Las mejoras de todo un sistema educativo sólo pueden darse si existe un apoyo político consecuente y un liderazgo continuo durante un cierto plazo de tiempo. Ciertamente se requieren años de constante esfuerzo para que la mejora se produzca, pero los ejemplos de otros países muestran que se puede lograr.

TRABAJAR PARA LA MEJORA EDUCATIVA EN MÉXICO

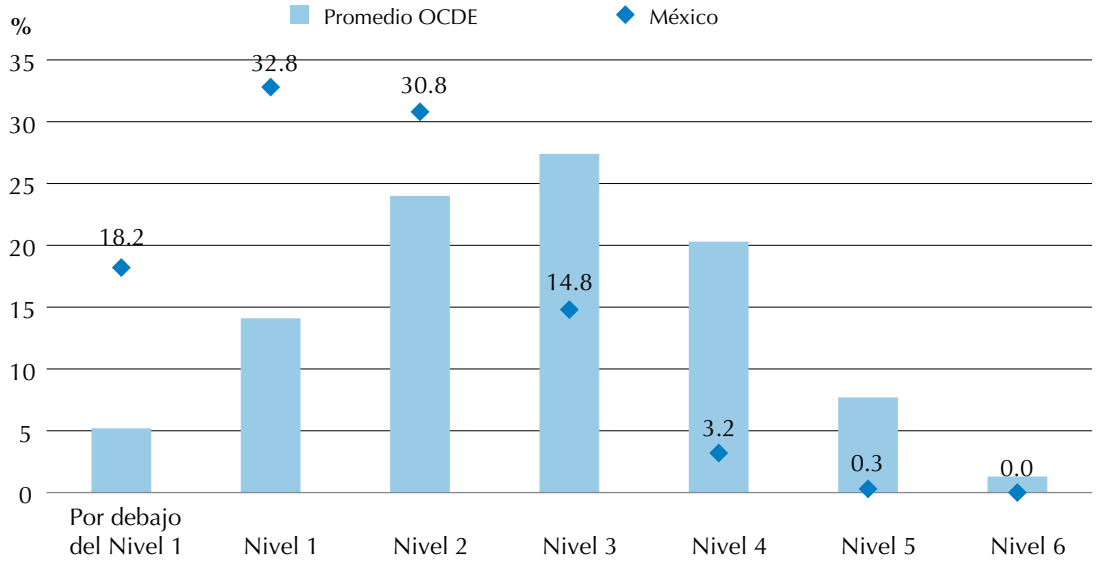
La mejora de la calidad educativa en México debe ser una prioridad política y social. El desarrollo del capital humano en México es una condición indispensable para mejorar las condiciones de vida de su población y para fomentar un progreso social y económico sostenido. Además, las elevadas tasas de pobreza, las marcadas desigualdades y el aumento de la criminalidad han hecho que el desarrollo de una educación pública equitativa y de buena calidad se convierta en una prioridad.

Aunque ha habido una mejora educativa y un interés creciente en la política educativa en estos últimos años, México necesitará seguir explorando estrategias de mejora de forma más sistemática, constante y eficaz. Esta publicación identifica algunos de los desafíos estructurales clave identificados:

- Una amplia gama de reformas en los últimos 20 años ha llevado a mejorar en cierta medida el acceso a la escuela y el fortalecimiento de la calidad de la educación; sin embargo, todavía una alta proporción de jóvenes no finaliza la educación superior, y el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita ahora, y en el futuro. En México, la mitad de los jóvenes de 15 años de edad no alcanzó el nivel básico 2 de PISA, mientras que el promedio de la OCDE fue de 19.2% en 2006 (Figura 1).
- Los procesos de la reforma todavía no han asegurado la creación adecuada de capacidades ni la distribución de responsabilidades en el sistema; teniendo una descentralización inconclusa y una autonomía escolar baja.
- Condiciones estructurales y procesos diversos no favorecen que las escuelas estén en el centro de las políticas educativas: los días escolares son cortos, con tiempo de enseñanza efectiva insuficiente; en muchas escuelas la calidad de la enseñanza y de liderazgo es bajo, y el apoyo, débil.
- Las escuelas operan con escasos recursos que necesitan estar mejor distribuidos entre las escuelas. Los recursos son asignados en su mayoría a la remuneración del personal, y las escuelas reciben financiamiento sobre todo a través de un gran número de programas. Uno de los retos de México es la optimización de la distribución de recursos y asegurar que las estructuras y programas que son financiados sean diseñados para que los usen eficazmente las escuelas.

Figura 1

Desempeño de los estudiantes de 15 años en México, comparado con el promedio de los países miembros de la OCDE, PISA 2006 (ciencias)



Fuente: OCDE (2007), *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*, Volume 2, OCDE, París, Tabla 2.1a.

- La complejidad de la interacción entre los diferentes actores dentro del sistema educativo mexicano (por ejemplo entre los gobiernos nacional, estatal y local, el sindicato de maestros y la sociedad civil) ha aumentado. Ésto requiere una mayor capacidad y la creación de estructuras institucionalizadas que garanticen el diálogo y la construcción de consenso.

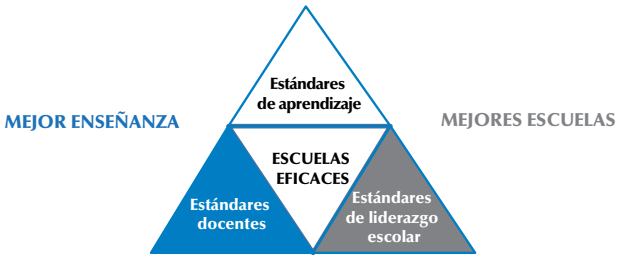
México necesita una estrategia educativa a largo plazo para garantizar un nivel general de habilidades y conocimiento más altos, lo que facilitará el crecimiento económico y mejores condiciones de vida para todos los mexicanos. Una de las primeras condiciones debe ser el establecimiento de un reducido número de objetivos claros, medibles y de alta prioridad, enfocados en mejorar el desempeño de los estudiantes, reducir las tasas de deserción, asegurar el "egreso oportuno" y reducir las desigualdades dentro del sistema educativo. Un conjunto de condiciones pueden facilitar el avance en la implementación de esta estrategia:

- Proporcionar espacios para el diálogo y la comunicación entre todos los actores relevantes;
- Asegurar que los actores y las políticas públicas sigan los lineamientos mediante la coordinación y la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles nacional, regional y local, así como asegurar la disponibilidad de recursos y su uso eficaz para que lleguen a las escuelas. Ésto puede necesitar la revisión de las estructuras que propondrán las reformas;
- Hacer que haya una concordancia entre la atención dada a la educación, a la formación, al desarrollo y el apoyo a la fuerza laboral de educadores, con las decisiones de políticas públicas y los recursos;
- Incentivar el desarrollo de la creación de capacidad nacional, regional y local que permita una mejor gestión de las escuelas;
- Seguir produciendo fuentes fiables de información para la evaluación y la mejora, como son el ENLACE, EXCALE, PISA, así como los esfuerzos de evaluación a nivel estatal.

Figura 2

Una estrategia para la acción en la política docente, el liderazgo y la gestión escolar en México

MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LOS ESTUDIANTES A TRAVÉS DE...



1. Definir la enseñanza eficaz
2. Atraer a los mejores aspirantes
3. Fortalecer la formación inicial docente
4. Mejorar la selección docente
5. Abrir todas las plazas a concurso
6. Crear períodos de inducción y de prueba
7. Mejorar el desarrollo profesional
8. Evaluar para ayudar a mejorar
9. Definir el liderazgo escolar eficaz
10. Profesionalizar la formación y la asignación de plazas a los directores
11. Fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas
12. Aumentar la autonomía escolar
13. Garantizar el financiamiento para todas las escuelas
14. Fortalecer la participación social
15. Crear un Comité de Trabajo para la Implementación

El primer punto clave de la reforma es la necesidad de poner a las escuelas mexicanas y a los estudiantes en el centro del diseño de las políticas educativas. La mejora de escuelas mexicanas necesitará repensar el sistema de gobernanza, así como el papel que juegan los líderes escolares y los docentes, para permitirles enfocarse en apoyar así a todos los niños y jóvenes para que alcancen su mayor potencial de aprendizaje. Las siguientes 15 recomendaciones proponen una estrategia para la acción que busca dar más apoyo a las escuelas, directores y docentes para mejorar los resultados de las escuelas y los estudiantes. La Figura 2 proporciona una resumen de estas recomendaciones.

TRAYECTORIA PROFESIONAL DOCENTE: CONSOLIDAR UNA PROFESIÓN DE CALIDAD

La reforma en política pública más importante que México puede hacer para mejorar los resultados educativos de sus jóvenes es construir un sistema sólido que permita seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas. Ocho recomendaciones para la buena enseñanza sugieren una estrategia global para mejorar las condiciones en las que muchos docentes trabajan, y para atraer, preparar y desarrollar una fuerza de enseñanza de mejor calidad. Siguen paso a paso la trayectoria docente, que va de la formación inicial hasta la obtención del estatus permanente como profesional docente, etapas en las que el formar profesional y la evaluación se convierten en elementos importantes.

RECOMENDACIÓN 1: ***Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes***

El primer paso del proceso debe ser desarrollar e implementar un conjunto claro de estándares docentes, bien organizados y coherentes, que definan cómo debe ser una buena enseñanza, y que especifiquen el conocimiento, las habilidades y las disposiciones de que deben hacer prueba todos los candidatos docentes antes de ser acreditados para enseñar.

La propuesta actual sobre estándares docentes desarrollada por la SEP parece un buen comienzo, aunque necesita ser mejorada. Algunos de los principales retos todavía por resolver: establecer auténticos mecanismos de consulta para que los docentes participen en el desarrollo de estos estándares; establecer una colaboración eficaz en las diferentes unidades implicadas dentro de la SEP en el uso futuro de los estándares; y crear estándares útiles y aplicables.

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

Con el objetivo de mejorar la enseñanza, México necesita mejores candidatos docentes. Por lo tanto, las instituciones de formación inicial docente, y en particular las Normales, necesitan mejorar la calidad de los aspirantes a docentes. Una fuerza de estudiantes para docente más sólida es la clave para conseguir que la enseñanza sea una profesión más respetada, así como para crear estructuras de apoyo que mejoren las condiciones de trabajo de los docentes. Una manera de alcanzar este objetivo es aumentar la exigencia de ingreso a los programas de formación inicial docente, establecer un examen de admisión nacional de selección y adoptar otros métodos de evaluación.

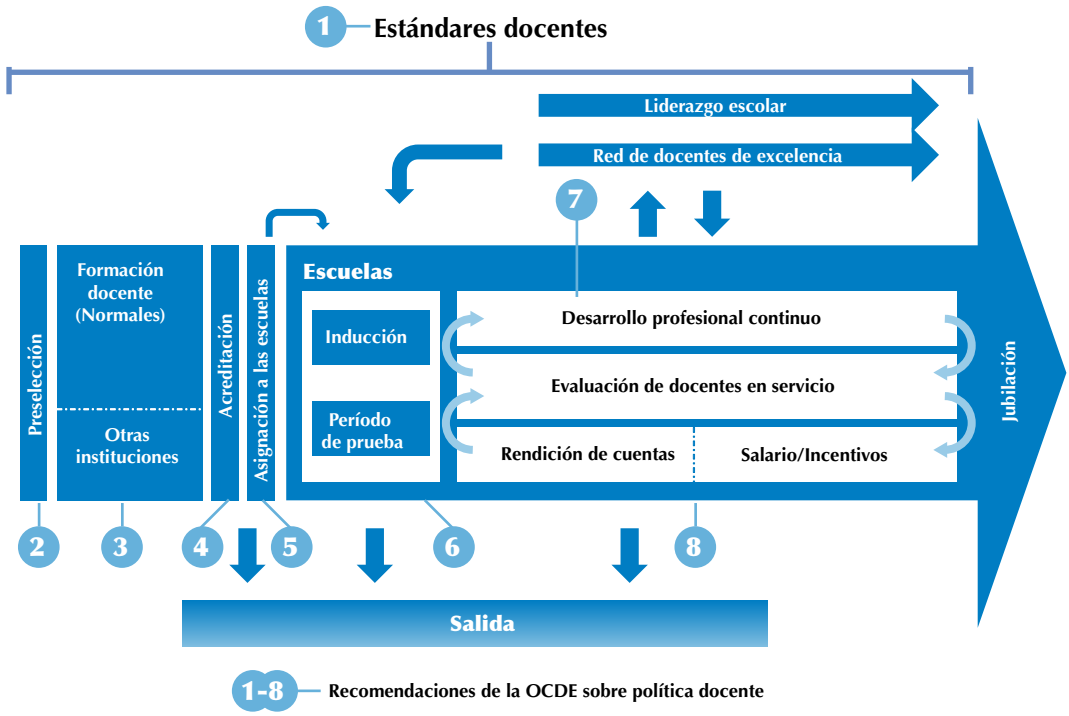
RECOMENDACIÓN 3: ***Crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de formación inicial docente, desarrollar estándares específicos para formadores de docentes y establecer mecanismos de control de calidad más sólidos***

La calidad de las instituciones de formación inicial docente tiene que mejorar para atraer y retener jóvenes talentosos. Muchos estudiantes mexicanos egresan de la formación inicial docente sin las habilidades y los conocimientos suficientes para ser buenos docentes, y muchas Normales carecen de relaciones sólidas con otros actores del sector educativo, en particular con escuelas y universidades.

Por lo tanto, es necesario fijar un conjunto de estándares de acreditación que deberán ser adoptados por todas las Normales y demás instituciones de formación inicial docente. Los estándares de acreditación de la formación inicial deben abordar, entre otros puntos: las calificaciones de los miembros del cuerpo docente, el proceso inicial de asignación de plazas, su evaluación y promoción; la calidad del currículum y su alineamiento con el currículum de las escuelas; los mecanismos para asegurar un nivel de alta calidad en la enseñanza de los estudiantes. Los estándares de acreditación también deben dar un valor específico al índice de aceptación de sus estudiantes en el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes. El sistema de acreditación debe funcionar de forma transparente y con una estructura de gobernanza clara. Cada institución debe ser evaluada con regularidad, empezando por las escuelas más pequeñas. Aquellas que son menos sólidas deben recibir el apoyo necesario para mejorar. En última instancia, aquellas que no cumplan con los estándares de acreditación deben fusionarse o cerrar, pues dejarlas abiertas significa que utilizan ineficazmente los recursos y, por ende, una injusticia para los jóvenes que aspiran a ser docentes profesionales de calidad.

Figura 3

Trayectoria profesional para docentes de educación básica



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)***

Por el momento, es eficaz que el Concurso de Asignación de Plazas Docentes sea el esquema de acreditación que permita: decidir si los docentes en servicio que desean obtener una plaza permanente, o una doble plaza, merecen o no el puesto; asignar adecuadamente las plazas docentes a los nuevos docentes acreditados. Sin embargo, México necesita revisar, mejorar y extender este proceso de acreditación para asegurar que todos los potenciales candidatos a la profesión docente cumplan con los estándares mínimos, en particular los relacionados con sus habilidades prácticas de enseñanza. Esto significa seguir utilizando una versión mejorada del examen para valorar el conocimiento de todos los nuevos futuros docentes certificados. En particular, el examen debe evolucionar y basarse en sistemas de estándares, y no en exámenes de norma establecida. Al mismo tiempo, México necesita mejorar los métodos para evaluar el conocimiento y las capacidades de los docentes basados en el desempeño. Las entrevistas, portafolios y exámenes psicométricos exigidos, o explorados en algunos estados, pueden ser herramientas complementarias adecuadas si es posible asegurar su calidad y la transparencia del proceso.

El Consejo Asesor sugiere fijar un nivel mínimo que deben alcanzar todos los candidatos docentes en el examen, independientemente de las plazas disponibles. Los aspirantes que no aprueben el examen, pero cuyo resultado final esté por encima de cierto nivel (suficiente para sugerir que cuenta con el potencial para lograr un resultado aprobatorio), deben tener la oportunidad de seguir una formación adicional antes de presentarse

de nuevo al examen. Los candidatos que no aprueben el examen en varias ocasiones no deberían optar por convertirse en docentes; los docentes en servicio (no permanentes) que no aprueben el examen en varias ocasiones, no podrán optar por un puesto permanente. Aquellos que solicitan una doble plaza y que son incapaces de aprobar el examen: no deberían obtener la segunda plaza; y deberían ingresar en un esquema de ayuda y de evaluación cuidadosamente diseñado.

A corto plazo, la gobernanza y operación del Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), deben ser revisados. Si México quiere consolidar su mecanismo de acreditación profesional docente necesita continuar trabajando hasta establecer una estructura de gobernanza permanente (de orden técnico más que político), eficiente, transparente y justa, enfocada en mejorar la calidad de la enseñanza. Es importante separar los aspectos técnicos de los aspectos de política pública.

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***

Todas las plazas docentes, tanto las de nueva creación como las vacantes, deben abrirse progresivamente a concurso. El nuevo sistema debería acarrear mayor transparencia y justicia en la asignación de plazas, pero tiene un número de limitantes, entre ellas: que sólo el 20% de las plazas se han abierto a la competencia (a través del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes); aunque no aprobaron el examen, algunos candidatos obtuvieron una plaza docente (no permanente) a pesar de todo; la persistente falta de transparencia en algunos estados hacia los mecanismos precisos de asignación de plazas docentes a escuelas. Se debe mejorar el sistema actual de asignación de docentes a escuelas, vinculado con los resultados del examen docente, para alcanzar una mayor coincidencia entre las necesidades de las escuelas y los docentes.

RECOMENDACIÓN 6: ***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; crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda***

Implementar un período formal de inducción con un apoyo sustancial para todos los docentes principiantes, de tal manera que puedan tener fácil acceso a profesionales experimentados que puedan guiar su aprendizaje en el trabajo. También se debe crear un período de prueba significativo y que conlleve a una evaluación final eficaz. En este período de prueba, se espera que los docentes principiantes demuestren en la práctica que son capaces de facilitar eficazmente el aprendizaje del estudiante y que pueden llevar a cabo con éxito otros aspectos del papel docente. Todos los docentes deben completar un período de prueba a un estándar satisfactorio antes de obtener una plaza permanente.

Crear y formar un conjunto de docentes tutores no sólo es clave para establecer un sistema justo para apoyar y evaluar a los docentes en período de prueba, también puede servir como una estrategia importante para reconocer y recompensar a los docentes excepcionales y ampliar su influencia a otras escuelas y distritos. México puede reasignar parte de sus oportunidades y recursos al desarrollo profesional de los docentes principiantes.

RECOMENDACIÓN 7: ***Construir un sistema sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela con los cursos que se ofrecen en el Catálogo Nacional de Formación Continua***

Existe un acuerdo general sobre la necesidad de reforzar el desarrollo profesional docente. Las estrategias actuales para facilitar el desarrollo profesional docente a nivel nacional y estatal deben ser revisadas. Esto implica: 1) completar la revisión del Catálogo Nacional de Formación Continua para verificar su relevancia en

 © OCDE 2010

las prácticas pedagógicas y curriculares docentes; 2) desarrollar estrategias para que las escuelas y sus docentes definan y estructuren el desarrollo profesional específico que cumpla con sus necesidades escolares; y 3) asegurar que estos programas adicionales de desarrollo profesional sean apoyados y acreditados como parte de la trayectoria profesional docente (por ejemplo en Carrera Magisterial), y vincularlos a algún sistema formal de evaluación (ver más abajo). Esto implica, también, reflexionar sobre cómo reorganizar el tiempo y los recursos para facilitar la participación de los docentes en estas opciones.

Un sistema más relevante necesita incluir un mayor desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela, que es la manera más eficaz de ayudar a mejorar la enseñanza. Una de las prioridades es abrir espacios para que existan más oportunidades de desarrollo profesional basadas en la escuela, y dar más recursos, capacidad y autonomía a las escuelas para que organicen actividades de formación relevantes. Es vital utilizar la red de supervisores y asesores técnico pedagógicos (ATP), así como dar orientación adicional a las escuelas y directores sobre cómo entender las necesidades y cómo encontrar las formaciones adecuadas.

RECOMENDACIÓN 8: *Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente*

México necesita desarrollar, e implementar, un modelo riguroso de evaluación de docentes que pase, poco a poco, de ser un sistema puramente formativo, a uno que combine aspectos tanto formativos como sumativos (para avanzar en su trayectoria profesional, recompensar su desempeño o para establecer sanciones a los docentes que tienen un desempeño bajo). Su propósito debe ser permitir la retroalimentación y orientar a los docentes para que mejoren sus prácticas, con el objetivo de mejorar el aprendizaje del estudiante. El componente de evaluación formativa primero debe ser establecido correctamente, aceptado y valorado por los docentes, antes de tener consecuencias significativas para la situación de cada docente.

La evaluación debe basarse en estándares de práctica docente. Es central para la calidad y el proceso de evaluación que los evaluadores sean seleccionados y formados de forma adecuada. Un aspecto fundamental del proceso de la evaluación docente es su efecto en la mejora de las prácticas de enseñanza. Para que esto ocurra, es necesario crear un sistema de desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela (*school-based*), como el descrito en la Recomendación 7, el cual puede alentar los procesos de formación en servicio indispensables para que los docentes alcancen niveles más altos en las áreas examinadas en la evaluación.

MEJORAR LA EFICACIA ESCOLAR EN MÉXICO: EL PAPEL QUE JUEGAN EL LIDERAZGO, LA GESTIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Junto con la enseñanza, la calidad del liderazgo y la gestión escolar son claves para aumentar el desempeño de los estudiantes. Sin embargo, el liderazgo instruccional no es una característica preponderante de las escuelas mexicanas. Los directores carecen de la formación, desarrollo, incentivos y ayuda apropiados para enfocarse en mejorar la calidad de la instrucción y los resultados escolares, y en consolidar los vínculos entre la escuela y la comunidad. Las siguientes seis recomendaciones proponen una estrategia para que las escuelas en México cuenten con los ambientes de enseñanza y aprendizaje adecuados para los estudiantes y los docentes. Se centran en la construcción de una profesión de liderazgo, en la reducción de desigualdades entre las escuelas que atienden a las comunidades más ricas y a las comunidades más pobres, en la simplificación de los planes de financiamiento, y en propiciar una mayor rendición de cuentas y la capacidad para responder a las necesidades de la comunidad.

RECOMENDACIÓN 9: ***Desarrollar un marco de estándares profesionales para el liderazgo y la gestión escolar basados en la mejora de los resultados escolares***

Los directores de escuela en México realizan sus tareas dentro de una estructura improvisada que no les proporciona la preparación, las oportunidades de desarrollo y el apoyo que necesitan para sus escuelas. Por lo tanto es indispensable una definición clara de los roles y responsabilidades de los líderes escolares para garantizar una visión común de lo que significa ser un líder escolar. La definición debe estar basada en los roles que tienen el mayor impacto en la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, enfocados en el apoyo, la evaluación y en el trabajo con los docentes ayudándolos en sus labores y buscando combatir el bajo desempeño. Se debe considerar cuánta autonomía tienen para tomar decisiones y adoptar una visión estratégica para saber cómo debe evolucionar el sistema escolar mexicano.

Primero, es importante que México trabaje en alcanzar una perspectiva compartida que defina cuál es el propósito fundamental de un director. Posteriormente, este propósito central necesita ser traducido en áreas de competencia fundamentales para después convertirse en declaraciones claras que puedan aplicar los directores. México ha comenzado ya un cierto trabajo para el desarrollo de estándares para los directores de escuela, y un objetivo urgente a corto plazo sería completar este proceso. La clave es ponerse rápidamente de acuerdo en (por lo menos) un marco preliminar de liderazgo, implementarlo y darle seguimiento mediante mecanismos de retroalimentación. Esto ayudará a adaptar gradualmente el marco a través de su socialización, de tal manera que responda a las necesidades de las escuelas y docentes y se cree un consenso en torno a este marco.

RECOMENDACIÓN 10: ***Profesionalizar la formación, selección y contratación de los líderes escolares basados en los estándares de liderazgo***

Los estándares proporcionarán una guía importante para crear la capacidad de liderazgo. Esto significa: definir el liderazgo escolar como algo distinto a la gestión, identificar a los docentes con potencial de liderazgo; proporcionar oportunidades de liderazgo; formar líderes; y asegurar que los docentes que se convierten en directores demuestren contar con los conocimiento y las competencia de liderazgo requeridos. México también necesita decidir en dónde debe invertir más: en la formación inicial del director, o en la formación continua de sus actuales directores de escuela.

El desarrollo de liderazgo necesita ser visto como un continuum. Esto implica: 1) alentar la formación inicial de liderazgo; 2) organizar programas de inducción; y 3) garantizar la formación en servicio para satisfacer las necesidades del contexto. Los programas de desarrollo de liderazgo escolar, formación y preparación eficaces para directores, implican una formación en el trabajo (con un tutor) y fuera de él para intercambiar buenas prácticas y apoyo técnico. Una cuestión clave es asegurar que haya un financiamiento para la formación de los directores y que sea reconocida como parte de su formación en su trayectoria profesional de liderazgo (para Carrera Magisterial) o del programa de promoción docente (Escalafón). Los objetivos que deben alcanzarse son asegurar la coherencia en la oferta de las distintas instituciones, así como una apropiada diversidad y una más alta calidad y pertinencia de los programas de formación.

El nombramiento de los directores, dentro de la medida de lo posible, debe hacerse a partir de una lista de candidatos, quienes deben estar calificados en términos de cumplir los estándares de liderazgo escolar. Deben existir procedimientos objetivos para encontrar a los candidatos convenientes, lo cuales tomen en cuenta exámenes, portafolios y su historial, para garantizar que cada escuela sea dirigida por un director propiamente calificado y formado. Donde exista una vacante, se debe convocar un panel que incluya representantes de los padres de familia o del consejo escolar. El panel de asignación tiene la tarea de decidir qué candidato será el mejor para la escuela y sus necesidades.

 © OCDE 2010

RECOMENDACIÓN 11: ***Crear liderazgo instruccional y capacidad docente dentro de las escuelas y grupos de escuelas, promover que las escuelas trabajen juntas en asociaciones o grupos***

Las escuelas mexicanas trabajan generalmente como unidades independientes y por lo tanto, muchas tienen capacidades limitadas para tener acceso a esquemas de desarrollo profesional de alta calidad basados en las necesidades de la escuela, entre otras tareas de gestión. Las escuelas en donde existen buenas prácticas y de alta calidad deben compartirlas con las escuelas que tienen una capacidad limitada para su propia mejora. Se ganaría mucho si las escuelas lograran trabajar en conjunto con otras escuelas de manera que pudieran reunir las experiencias de sus docentes, ATP y directores. Algunos ejemplos incluyen: identificar un docente líder en cada área del conocimiento "central" dentro del grupo de escuelas y permitirles un cierto tiempo para trabajar con docentes en otras escuelas; ofrecer formación colectiva local para docentes; compartir planeación y evaluación con el objetivo de mejorar la enseñanza; o agrupar escuelas en asociaciones oficiales, con un director ejecutivo para dirigir cada grupo y responsabilizarse de la rendición de cuentas para la mejora de su desempeño.

Es necesario crear nuevas formas de colaboración entre las escuelas. Estas opciones podrían ser: redes o federaciones de escuelas, u otras colaboraciones de "escuela-a-escuela", pero también incluiría que algunas escuelas operaran como centros especiales de desarrollo docente, formación y consulta. El establecimiento de un programa nacional de liderazgo podría contribuir a regular la oferta de los cursos para líderes y supervisores escolares. Este programa puede ser gestionado por un grupo de trabajo en cooperación con universidades, la Universidad Pedagógica Nacional y sus unidades estatales, y algunas Normales, para evitar la creación de nuevas estructuras.

RECOMENDACIÓN 12: ***Incrementar la autonomía escolar y promover la innovación***

Es necesario dar la oportunidad a los directores para que ejerzan sus habilidades de liderazgo y para que participen en las decisiones clave que tienen lugar en su escuela, como son contratar o despedir a los docentes. Si el grado de autonomía en una escuela es bajo y los directores no pueden participar en las decisiones clave que los afectan, resulta difícil pedirles que rindan cuentas o que consoliden su desarrollo profesional. Las estructuras de decisión que se adaptan a sus contextos escolares pueden tener un impacto positivo en su desempeño. Sin embargo, se deben alinear de manera gradual las etapas hacia una mayor autonomía con las estrategias para crear capacidades en las escuelas, según sus contextos específicos.

A nivel local, es importante tener claro en quién recae la responsabilidad y la rendición de cuentas. Normalmente, el lugar en donde se delega la responsabilidad y los recursos es cada una de las escuelas, lo cual implica proveerla con el entrenamiento y los recursos para que la escuela actúe en consecuencia. Los recursos se deben asignar directamente a las escuelas, a la par de un mayor grado de libertad administrativa para el director de la escuela. Esto debe estar acompañado con suficiente ayuda, consejo y supervisión suficientes por parte del estado, y por estructuras de apoyo dentro de la que las escuelas actúan (por ejemplo, apoyo a nivel intermedio entre grupos de escuelas y acuerdos para coordinarse), que se situarían en un nivel de relación entre el estado y las escuelas o los grupos de escuelas. Mayor autonomía, delegación financiera y gestión local pueden ser exploradas mediante la investigación y proyectos piloto que impliquen un pequeño número de municipios, escuelas y grupos de escuelas.

RECOMENDACIÓN 13: ***Reducir desigualdades en el financiamiento escolar y establecer respuestas más eficaces a las necesidades escolares***

En la práctica, las escuelas no tienen casi ninguna autonomía o fondos que puedan asignar a sus prioridades, y hay una disparidad en los recursos disponibles para las escuelas en comunidades ricas y en comunidades pobres. La distribución de recursos debe ser equitativa, evitando las cargas burocráticas difíciles de sobrellevar para las escuelas. Es necesario reducir el número de programas y simplificarlos, ya sea creando un esquema de financiamiento; o a corto plazo agrupando programas que serían necesarios según los diversos tipos de escuela. Entre las soluciones a explorar están:

- Continuar con el desarrollo de nuevos programas, permitiendo a las escuelas optar por aquellos que son más convenientes para sus necesidades, y proporcionándoles los mecanismos intermedios de apoyo y guía para ayudarlas a escoger y a dar seguimiento a las cuestiones administrativas.
- Racionalizar y simplificar los programas a uno o dos, y que sean lo suficientemente flexibles para que las escuelas puedan escoger sus enfoques específicos. Esto se puede hacer con éxito cuando el liderazgo y la gestión escolar están bien preparadas y cuentan con el apoyo adecuado para escoger y tomar todas las decisiones directivas necesarias para gestionar la escuela. El Programa de Calidad Educativa (PEC) ha sentado el precedente de un programa que tiene como objetivo alcanzar una mayor autonomía escolar, así como una mayor implicación de los padres de familia y de los consejos escolares.
- Buscar establecer un sistema que vincule el financiamiento con el número y las edades de los alumnos (en lugar de ligarlo a programas), siempre y cuando se proporcionen medidas de apoyo especiales para las escuelas pequeñas y en contextos difíciles. Esto tiene el mayor potencial para comenzar a reducir las desigualdades económicas en el suministro de la educación.

RECOMENDACIÓN 14: ***Fortalecer la participación social dando a los consejos escolares mayores responsabilidades en relación a la escuela, y a la escuela mayores responsabilidades en relación a la comunidad***

Los consejos escolares pueden ser un recurso importante para mejorar la calidad escolar, pero el solo hecho de crearlos no producirá alianzas sociales eficaces. La participación social puede ser un instrumento clave para ayudar los directores de escuela mediante los mecanismos eficaces de liderazgo distributivo. Un consejo escolar bien preparado y asesorado puede ayudar de un modo significativo al director de la escuela para que articule con mayor eficiencia lo que sucede en el aula, la escuela y la comunidad. Más importante aún, es que los consejos escolares necesitan contar con poder o influencia real sobre aspectos importantes, como son la selección del personal escolar (incluyendo al director de la escuela), los recursos, el currículum y otros asuntos de la organización escolar. Para mejorar la participación social, México necesita reforzar primero su cultura participativa y formarse para ello.

Se requiere mayor información, datos y transparencia en el trabajo relacionado con la participación social. De hecho los beneficios de la participación social efectiva van más allá de la escuela. Los consejos escolares pueden convertirse en eficaces "escuelas de la ciudadanía", generando ciudadanos más informados y preparados. Este aprendizaje de la democracia y de la rendición de cuentas en las prácticas escolares podría también ser útil para desarrollar un compromiso adicional para encontrar soluciones a los desafíos del sistema frente a la comunidad, el estado y los niveles nacionales.

GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Las catorce recomendaciones presentadas anteriormente, establecen una agenda práctica de la política con el fin de que las escuelas, directores y docentes reciban un mayor apoyo para realizar sus tareas en México. Con el fin de lograr la transmisión de este trabajo de la OCDE hacia México, es necesario que un grupo nacional de actores reflexione, se "apropie" de las recomendaciones y las adapte. La experiencia de los organismos internacionales, que proveen apoyo para la implementación de políticas públicas, muestra que la capacidad de transmisión de conocimiento y de gestión estratégica tiene mayor efectividad cuando existe la colaboración y el compromiso de los actores locales.

Antes de hacer más sugerencias específicas sobre la organización para la implementación de las recomendaciones, se deben tomar en cuenta las siguientes sugerencias globales para la planeación:

1. Estas recomendaciones están interconectadas, y se derivan de un punto de vista sistémico sobre lo que México necesita hacer para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en todo el país.
2. Recordar hasta qué punto es fundamental, en un sistema federal, contar con el compromiso de los diferentes dirigentes de los estados para que colaboren entre ellos como socios en cada etapa del proceso de la reforma. Una de las ventajas del sistema federal es la oportunidad que ofrece a los diferentes estados no sólo para conducir los diferentes aspectos de estas recomendaciones, sino para construir también los mecanismos que les permiten aprender unos de otros, evitando así a cada uno empezar desde el principio.
3. Resulta absolutamente esencial que todos los actores participen como socios legítimos y responsables de la implementación de estas recomendaciones. Estas recomendaciones concuerdan con las metas establecidas en la Alianza por la Calidad de la Educación, firmada en 2008 por el Gobierno de México y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La Secretaría de Educación y todos los actores educativos se beneficiarían con la creación de una cultura profesional docente mucho más sólida en México.
4. Hacer el mejor uso posible de las presentes iniciativas para generar un mayor impulso que propicie el cambio. En particular, la OCDE considera que un cierto número de estas recomendaciones sigue la misma línea de las reformas ya iniciadas (por ejemplo, el Programa Escuelas de Calidad).

RECOMENDACIÓN 15: ***Crear un Comité de Trabajo para la Implementación y buscar más apoyo por parte de otros sectores de la sociedad***

El Consejo Asesor de la OCDE recomienda la creación de un Comité de Trabajo en México para la transmisión de estas recomendaciones; para el estudio de su viabilidad y contextualización; y para guiar a la SEP en su posible implementación. Este comité debe estar compuesto por los responsables de generar políticas educativas dentro de la SEP, por miembros de la academia altamente respetados, por docentes y por personalidades destacadas del sector público y de la sociedad civil. Se pueden crear estructuras similares en aquellos estados que estén dispuestos a seguir las recomendaciones de la OCDE. Por tal motivo, se deben prever los mecanismos de retroalimentación que garanticen una coordinación óptima de acciones y de prioridades entre estos actores.

La principal labor del Comité de Trabajo debe ser la de desarrollar un plan específico de implementación de las reformas que tome en cuenta: las prioridades e iniciativas ya existentes en México, el trabajo de los comités estatales, las acciones relacionadas con el Programa Sectorial de Educación, los programas estatales de educación, la Alianza y la agenda del CONAEDU. El Consejo Asesor recomienda que la Secretaría otorgue al Comité de Trabajo el poder suficiente para crear grupos de trabajo, por ejemplo, en las siguientes áreas:

1. Estándares para a) la enseñanza y b) el liderazgo escolar y del sistema.
2. Normales y otras instituciones de formación inicial docente.
3. Desarrollo profesional docente y evaluación.
4. Directores de escuela y tutores.
5. Autonomía, financiamiento escolar, redes escolares y participación social.

La reforma educativa es importante para el futuro de México como para dejar solos a los educadores con esta tarea. Por tal motivo el Consejo considera urgente la creación de una "coalición orientadora" que incluya a los líderes políticos y universitarios, a los líderes del sector privado y de la sociedad civil, con el fin de llevar a cabo estas reformas y defenderlas frente a la opinión pública. Esta coalición tendría que promover un financiamiento adecuado y equitativo, del que los actores educativos interesados estarían obligados a rendir cuentas de los resultados.

Sin la fuerza laboral de docentes y directores motivados y altamente calificados, capaces de mejorar de forma radical los resultados de los jóvenes de México, la capacidad del país para incrementar las oportunidades económicas y la movilidad social de la población se verá altamente comprometida. La falta de inversión en las amplias reformas de la política docente y el liderazgo escolar recomendadas puede ser, a largo plazo, mucho más costoso para el futuro de México que las inversiones que preconizan ahora.

Nota

1. Como parte del Acuerdo OCDE-México para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas en México firmado entre la OCDE y la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Actividad:

Este reporte es el resultado de los esfuerzos cada vez mayores de la OCDE para apoyar las reformas educativas en los países miembros de la OCDE y en los países socios. De manera más específica, se estableció un acuerdo entre la OCDE y el Ministerio de Educación Mexicano (Secretaría de Educación Pública, SEP) para apoyar el diseño y la implementación de las reformas en las políticas educativas para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo en México (2008-2010). Específicamente; se solicitó apoyo en las áreas de trayectoria profesional docente, gestión escolar, liderazgo y participación social. Reportes e información adicionales están disponibles en la página web de actividad: *www.oecd.org/edu/calidadeducativa*.

Metodología:

A fin de promover el diseño y la implementación eficaces de la política pública, se creó una metodología específica. El Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México aportó tres tipos de contribuciones: análisis comparativos, intercambios (talleres, conferencias y visitas a países) y recomendaciones (presentadas en este informe). El Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas formó también parte del programa. Él combinó activos programas de formación aplicada con visitas a Chile y Ontario, para representantes de alto nivel.

Grupo de expertos:

Este reporte ha sido preparado por el El Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México, un grupo de representantes Sénior de la comunidad internacional de la educación y analistas de la OCDE: **Inés Aguerrondo** – Consultora ante la UNESCO. **Cristián Cox** – Previo Director de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación de Chile. **Ulf Fredriksson -** Profesor en la Universidad de Estocolmo en el Departamento de Educación y Lenguas. **Ben Levin** – Presidente de Investigación en Liderazgo Educativo y Política en la Universidad de Toronto y antiguo Ministro Adjunto interino de Educación de Ontario. **Peter Matthews** – Consultor en Educación y Profesor Asociado en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. **Sylvia Schmelkes** – Directora del Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México. **Robert Schwartz** – Decano Académico y Profesor Bloomberg de Práctica en la Escuela de Graduados en Educación de la Universidad de Harvard. **Margarita Zorilla** – Directora del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México. **Beatriz Pont** – Analista Sénior de la OCDE sobre la Implementación de Políticas Educativas y Coordinadora del Programa. **Francisco Benavides** – Analista de la OCDE de Políticas Educativas. **Diana Toledo Figueroa** – Analista de la OCDE de Políticas Educativas. **Andrew Hobson** – Profesor Asociado del Centro de Investigación en Escuelas y Comunidades. **Hunter N. Moorman** – Vice-Presidente de la junta de directores del Foxfire Fund Inc. Y miembro de la junta de directores de la asociación de alumnos de Middlesex.

Como ordenar publicaciones:

Suscriptores y lectores en instituciones suscriptoras pueden acceder a la edición en línea vía iLibrary *http://www.oecd-ilibrary.org*

Las personas no suscriptoras pueden adquirir el libro en versión electrónica-PDF y/o versión impresa en nuestra librería en línea *www.oecdbookshop.org*

Para mayor información acerca de esta publicación por favor contactar a:

Beatriz Pont, Coordinadora del Programa, *beatriz.pont@oecd.org*, Tel: +33 1 45 24 18 24

Obras relacionadas:

Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes: Prácticas internacionales (OCDE, 2009)

Establecimiento de un marco de evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México (OCDE, 2010)

ANEXO 1

Lista de recomendaciones del Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México

Trayectoria profesional (Capítulo 3)	1	***Definir la enseñanza eficaz:*** Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes
	2	***Atraer mejores candidatos docentes:*** Atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las Normales
	3	***Fortalecer la formación inicial docente:*** Crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de formación inicial docente, desarrollar estándares específicos para formadores de docentes y establecer mecanismos de control de calidad más sólidos
	4	***Mejorar la evaluación inicial docente:*** 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)
	5	***Abrir todas las plazas docentes a concurso:*** 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
	6	***Crear períodos de inducción/prueba:*** 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; crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda
	7	***Mejorar el desarrollo profesional:*** Construir un sistema sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela con los cursos que se ofrecen en el Catálogo Nacional de Formación Continua
	8	***Evaluar para ayudar a mejorar:*** Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente
Liderazgo escolar, gestión y participación social (Capítulo 4)	9	***Definir un liderazgo eficaz:*** Desarrollar un marco de estándares profesionales para el liderazgo y la gestión escolar basados en la mejora de los resultados escolares
	10	***Profesionalizar la formación y el nombramiento de directores:*** Profesionalizar la formación, selección y contratación de los líderes escolares basados en los estándares de liderazgo
	11	***Construir capacidad de liderazgo instruccional en las escuelas y entre ellas:*** Crear liderazgo instruccional y capacidad docente dentro de las escuelas y grupos de escuelas, promover que las escuelas trabajen juntas en asociaciones o grupos
	12	***Incrementar la autonomía escolar:*** Incrementar la autonomía escolar y promover la innovación
	13	***Garantizar el financiamiento para todas las escuelas:*** Reducir desigualdades en el financiamiento escolar y establecer respuestas más eficaces a las necesidades escolares
	14	***Fortalecer la participación social:*** Fortalecer la participación social dando a los consejos escolares mayores responsabilidades en relación a la escuela, y a la escuela mayores responsabilidades en relación a la comunidad
Implementación (Capítulo 5)	15	***Crear un Comité de Trabajo para la Implementación:*** Crear un Comité de Trabajo para la Implementación y buscar más apoyo por parte de otros sectores de la sociedad

Fuente: OCDE (2010), *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*, OCDE, París.

 © OCDE 2010