

Análisis de la política informal de reducción de la rotación de profesores del estado de Colima

ALMA YADHIRA LÓPEZ GARCÍA, ERNESTO TREVIÑO VILLARREAL

Resumen

La presente investigación tiene como objetivos, primero, identificar los factores que facilitaron la implementación de la política de reducción de la rotación de profesores en el estado de Colima —desde la perspectiva de los actores involucrados—, tomando en cuenta que se trata de un acuerdo verbal; y segundo, explorar si ésta política influye en la mejora del rendimiento de los alumnos. Los resultados obtenidos, mediante un acercamiento cualitativo, indican que los actores perciben que la implementación se logró gracias al compromiso por parte de las autoridades educativas, el apoyo entre los diversos grupos implicados, su factibilidad económica y el carácter impositivo con que fue introducida, pero sobre todo, por los beneficios que cada uno de los actores recibe. En cuanto al análisis del efecto de la política en el rendimiento de los alumnos, el acercamiento cuantitativo señala que el rendimiento en español y matemáticas mejora —en la mayoría de los casos— a medida que las escuelas logran reducir la movilidad de sus docentes. Estos hallazgos abren un panel de discusiones sobre la hechura de las políticas educativas en México y sobre la necesidad de investigar su dinámica.

Problema de estudio

La problemática que se aborda en esta investigación inicia con la formulación de una política que nace como un acuerdo verbal y no llega a formalizarse, no obstante, se logra poner en marcha y se presume que ha influido positivamente en el rendimiento escolar de los alumnos de la entidad.

La política de reducción de la rotación de profesores surgió de la necesidad de eliminar éste fenómeno en la educación primaria en Colima. La vía utilizada para paliar esta situación fue la formulación de un “pacto de caballeros¹” entre funcionarios de la Secretaría de Educación de Colima y los líderes sindicales del SNTE de la misma entidad.

En este pacto no hay sustento normativo que garantice y legitime la acción de ambas partes. Consistió, primero, en autorizar a los profesores cambios de escuela sólo en los meses de julio y agosto; y segundo, a los docentes en proceso de jubilación se les adelantó su permiso prejubilatorio al mes de agosto para poder asignar un profesor en su lugar desde el inicio del ciclo escolar.

Además de la peculiar forma en que se gestó ésta política, la problemática abarca también los posibles efectos que surgen de su implementación, de hecho, las autoridades educativas de Colima afirman que reducir la movilidad de los profesores ha influido positivamente en el rendimiento de los alumnos en los últimos ciclos escolares. Sobre este punto cabe mencionar que el estado de Colima ha observado una clara tendencia a la alza de acuerdo con los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales (DGE, 2005 y Martínez Rizo, 2005).

Preguntas de investigación

1. Desde el punto de vista de los actores implicados en la política ¿Qué factores han facilitado la implementación de la política informal de reducción de la rotación de profesores en educación primaria del estado de Colima?
2. ¿Cuál ha sido el efecto de la política informal de reducción de la rotación de profesores en el logro académico de los alumnos de primaria del estado de Colima en las asignaturas de Español y Matemáticas?

Objetivos

1. Identificar, desde el punto de vista de los actores implicados en la política, los factores que facilitaron la implementación de la política informal de reducción de la rotación de profesores en educación primaria del estado de Colima.
2. Explorar cuál ha sido el efecto de la política de reducción de la rotación de profesores en el rendimiento de los alumnos de primaria del estado de Colima en las asignaturas de Español y Matemáticas.

Metodología

Para recuperar la perspectiva de los actores implicados en la implementación, se utilizó una aproximación *cualitativa*, y en el análisis de los efectos de la política se aplica un enfoque *cuantitativo*. A continuación se describen brevemente.

Metodología para el análisis de la etapa de implementación

El análisis de la puesta en marcha de la política se realizó como un estudio de caso. Los actores entrevistados fueron los siguientes: el Secretario de Educación de Colima, un funcionario del SNTE, un supervisor, un director de una escuela rural, un profesor frente a grupo de una escuela rural y uno de una escuela urbana.

El análisis de la información recopilada se realizó mediante el método de comparación. Éste propone describir exhaustivamente el punto de vista de los actores, y luego, compararlo con un modelo teórico, que en este caso fue el propuesto por Mazmanian y Sabatier (1989) sobre las condiciones necesarias para una implementación efectiva de las políticas públicas formales.

Metodología para la evaluación de resultados

Esta investigación es del tipo ex postfacto debido a que se analiza un evento acaecido con anterioridad sobre el cual no se ejerció control alguno por parte del investigador.

La hipótesis de partida sugiere que *el rendimiento de los alumnos de primaria del estado de Colima en las asignaturas de Español y Matemáticas mejoró después de la implementación de la política de rotación de profesores.*

Para corroborar dicha hipótesis, se utilizaron por una parte, los resultados de las Pruebas Nacionales de Lectura y Matemáticas del ciclo 1999/00, 2001/02 y 2003/04 de 5º grado de primaria del estado de Colima. Con estos datos se obtuvo lo correspondiente al rendimiento de los alumnos (variables dependientes). Y por otra parte, se realizó una revisión documental para construir un índice de rotación por cada escuela incluida en la muestra (variable independiente). Dicha muestra es representativa de las escuelas públicas rurales y públicas urbanas de Colima.

Para el análisis de los datos se realizó un acercamiento descriptivo de la situación de la rotación antes de la implementación de la política; luego, se buscó comprobar si efectivamente la rotación se relaciona con el rendimiento de los alumnos; y por último, se intentó identificar si la disminución de la rotación favorece la mejora del rendimiento de los alumnos.

Discusión de resultados

Se describen a continuación los hallazgos obtenidos en cada uno de los acercamientos.

Factores que facilitaron la implementación de la política desde el punto de vista de los actores implicados.

1. Los factores que los actores identifican como facilitadores de la implementación de la política son: el compromiso por parte de las autoridades educativas, el apoyo entre los diversos grupos organizados (SE y SNTE), su factibilidad económica y el carácter impositivo con que fue introducida.
2. Otro factor que también es reconocido como elemento importante, de hecho fue el que más menciones tuvo, es el conjunto de beneficios que los actores obtienen. Y se reconoce que este elemento fue decisivo en el cambio de la percepción inicial en contra de la política.
3. Además, se encontró que el modelo teórico sobre las condiciones necesarias para la implementación efectiva de una política pública representa parcialmente las condiciones identificadas por los actores.

La rotación de los profesores y su efecto en el rendimiento

1. Antes de la implementación de la política había rotación de profesores en más de la mitad de las escuelas, sobre todo en las que se ubican en ciudades grandes (más de 100.000 habitantes).
2. La rotación de los profesores es un factor que influye significativamente en el rendimiento de los alumnos, en las asignaturas de español y matemáticas.
3. Después de la implementación de la política la rotación se redujo, aunque no tan rápido como se esperaba ni a tal grado como se debiera.
4. Y por último, en la mayoría de los casos, los resultados de los análisis indican que la reducción de la rotación de los profesores influye en la mejora del rendimiento de los

alumnos en español y matemáticas, aunque, cabe destacar que hay escuelas que difieren de este resultado.

Debates que surgen e implicaciones de los resultados

A partir de los hallazgos anteriores emergen las siguientes cuestiones:

La implementación: formuladores vs ejecutores

Los datos reportan que la política es percibida de manera diferente entre las personas que la formulan y aquellas que operativamente la llevan a cabo, incluso por las que se encuentran en un punto intermedio. Mientras los formuladores anunciaron que la política inició en el ciclo 1999/00, los ejecutores intermedios señalan que comenzó un ciclo escolar después (2000/01) y, por si fuera poco, las estadísticas reflejan que, en realidad, la mayoría de los profesores permanecieron en sus escuelas hasta el ciclo 2003/04, es decir, cuatro ciclos escolares después de lo anunciado por los primeros.

Este desfase no significa que los formuladores o las autoridades intermedias hayan intentado falsear la información. Cada uno de ellos parte del supuesto de que la implementación de la política inicia una vez que ellos emiten la orden de hacerlo (Elmore, 1980). Este ilusorio supuesto (o como lo llama Elmore, “la noble mentira”) es duramente cuestionado cuando se obtienen evidencias como en este caso.

Los resultados hablan de que implementar una política, formal o informal, es un proceso que requiere tiempo y un seguimiento acucioso. Sin embargo, es poco lo que se ha investigado sobre esta etapa (Zorrilla y Villa, 2003), y si se trata de colaborar en que las políticas alcancen sus objetivos, es precisamente en ésta línea de indagación donde se necesita, urgentemente, trabajar.

La teoría formal vs. la realidad informal

Se encontró que el modelo propuesto por Mazmanian y Sabatier (1989) sobre la implementación de las políticas formales refleja sólo parcialmente la realidad de la política analizada. No obstante, es interesante destacar que ésta se logró llevar a la práctica.

De acuerdo con los hallazgos, la política en cuestión se “montó” sobre la misma estructura que cualquier otra política formal, fue difundida por las mismas vías de comunicación y se aplicó bajo la misma lógica *top-down*. El resto del proceso se desconoce.

Por lo tanto, esta investigación indica que es necesario desarrollar modelos adaptados al contexto político e institucional de países en vías de desarrollo, como México, que sirvan de herramientas a los tomadores de decisiones.

La rotación de profesores y su contexto

Otro hallazgo sugiere que hay mayor rotación en las ciudades de más de 100,000 habitantes en contraste con otras localidades de menor tamaño. Dicho resultado sorprende, puesto que sería esperable encontrar mayores índices de rotación en escuelas rurales como lo indican otras investigaciones (Ezpeleta y Weiss, 1996). Sin embargo, la mayor estabilidad docente puede estar relacionada con el hecho de que Colima es un estado relativamente pequeño, además, existen incentivos monetarios² para que los docentes permanezcan en estas escuelas.

Otra posible explicación es la aplicación de un mecanismo que se implementó en Colima para beneficiar a los profesores próximos a jubilarse; consiste en cambiarlos sistemáticamente de su escuela original a otra ubicada en las ciudades donde el nivel del

suelo es mayor (Colima, Manzanillo y Tecomán), para que pudieran retirarse con el mejor salario posible. Entonces, la rotación era generada de manera “artificial”.

Pero, ¿qué pasaría si se elimina el incentivo económico?, es posible que la rotación de profesores en las zonas de alta marginación suba. Este escenario pondría a prueba la efectividad de la política y sería necesario replantearse hasta qué punto es factible seguir aplicándola sin el respaldo de la normatividad.

Por lo pronto, es muy poca la información que se tiene sobre los patrones de rotación de los profesores de México. La necesidad de investigación en este tema es evidente.

La rotación y su efecto en el rendimiento

A partir de los resultados reportados por diversas investigaciones empíricas (Schereens, 2000 y Murillo, 2004) se sabe que el tiempo efectivo de aprendizaje, el trabajo en equipo de los profesores y el clima escolar influyen en la eficacia de la escuela. Sin embargo, es necesario explicitar la forma en que la rotación alcanza a afectar el rendimiento de los alumnos.

La movilidad de los maestros durante el ciclo escolar trae consigo, además del cambio de docentes, la existencia de un periodo que abarca desde que el maestro ya no se presenta en la escuela hasta que el nuevo docente se integra y retoma el grupo. Esto, evidentemente, se traduce en la reducción del *tiempo efectivo de aprendizaje*.

Además de afectar a los alumnos del grupo en cuestión, la movilidad de los maestros implica también el cambio de los miembros que conforman la plantilla docente. Esto lesiona la solidez del *trabajo en equipo*.

En este punto entra en juego el *clima escolar*. Este factor se alimenta de las relaciones laborales y personales que se dan entre los profesores, producto de la convivencia (Halpin y Croft, 1962). Y es, precisamente, en este punto donde incide la rotación. En una escuela en la que se cambia una proporción considerable de docentes (20%) durante el ciclo escolar, se reduce la posibilidad de generar un clima armonioso para el desarrollo del trabajo colegiado.

Todo lo anterior sugiere esta política debe de evolucionar hacia una política formal, en vez de seguir siendo una solución informal vulnerable a los cambios de gobierno y de funcionarios.

Finalmente, es pertinente señalar que esta política es sólo una de las acciones que se han implementado en Colima, por lo que no debe pensarse que únicamente con esta medida se logrará automáticamente mejorar el rendimiento de los alumnos. Es necesario leer los resultados con mesura y asignarles el peso justo.

Notas

¹ Calificativo utilizado por los funcionarios de la SE para indicar que se trata de una medida informal.

² Programa Arraigo del Maestro Rural, para mayor información consultar en www.sep.gob.mx

Bibliografía

Dirección General de Evaluación (2005). *Factor Aprovechamiento Escolar. Informe de Resultados. Nacional*. México: SEP.

Elmore, R. (1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94 (4), 601-616. Recuperado el 28 de abril de 2006 de www.jstor.org

-
- Ezpeleta, J. y Weiss, E. (1996). Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: tramas preexistentes y políticas innovadoras. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1(1), 53-69. Recuperado el 15 de noviembre de 2005 de www.comie.org.mx
- Halpin, A. y Croft, D. (1962). *The organizational climate of schools*. Missouri: Washington University.
- Martínez Rizo, F. (2005). Evitemos lecturas sensacionalistas sin cerrar los ojos [versión electrónica]. *Revista mexicana de investigación educativa*. X (24). Recuperado el 18 de octubre de 2005 de <http://www.comie.org.mx/rmie/num24/24-dabate3.pdf>
- Mazmanian, D. y Sabatier, P. (1989). *Implementation and public policy*. EUA/Inglaterra: University Press of America.
- Murillo, F.J. (2004). Un marco comprensivo de mejora de la eficacia escolar. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9 (21), 319-359. Recuperado el 11 de abril de 2004 de www.comie.org.mx
- Scheerens, J. (2000). Improving school effectiveness. *Fundamentals of Educational Planning*, 68. Recuperado el 11 de abril de 2006 de www.unesco.org/iiep.
- Zorrilla, M. y Villa, L. (2003). Parte I. Educación Básica. En Zorrilla, M. y Villa, M. (Eds.). *Políticas educativas. La investigación educativa en México 1992-2002* (pp. 1-105). México: COMIE.