



XVI
Congreso Nacional de
Investigación Educativa
CNIE-2021

La evaluación para el ingreso al servicio educativo y su impacto en la prueba PISA

Juan Rubén Compañ García

Área temática 10. Política y gestión de la educación.



Resumen

El presente artículo tiene como propósito caracterizar y analizar la política de ingreso al servicio docente implementada por la administración de gobierno (2012-2018) y el impacto que pudo tener en los resultados de PISA 2018 en lectura, matemáticas y ciencias. Se utilizó a la evaluación para el ingreso al servicio educativo como un canal de comunicación, cuya finalidad fue establecer un nuevo sistema de regulación en el sistema educativo nacional, dirigidos a atraer a los mejores docentes y elevar la calidad educativa. El estudio advierte que se presentó una tendencia hacia mejorar los niveles de rendimiento en los docentes que ingresan al servicio educativo, lo cual pudo tener un efecto positivo en los logros de aprendizaje de los y las estudiantes. También mostró debilidades en el proceso de implantación del nuevo sistema de regulación de ingreso al servicio educativo. Se concluye en el texto, que se necesitan dispositivos de política educativa que se les dé seguimiento en términos de evaluarlos y focalizarlos. La política educativa tiene que gozar de cierta estabilidad, coherencia, coordinación y buscar el bienestar general, si de verdad se aspira a la calidad educativa.

Palabras clave: *calidad educativa, evaluación docente, PISA, política educativa.*

Introducción

El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), es una evaluación que se realiza con la participación de países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y otros que no lo son –el número de participación de países varía en cada aplicación– a jóvenes de 15 años de edad cada tres años. La prueba evalúa tres áreas: lenguaje, matemáticas y ciencias. De acuerdo al rendimiento de aprendizaje que obtienen los y las estudiantes, es que se les clasifica a los países por no tener un desempeño favorable o resaltar los logros. En el caso de México, los resultados en los logros de aprendizaje en las pruebas (2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018) lo ubican con un desempeño no favorable, que está por debajo del promedio de la OCDE en las tres áreas evaluadas (Backhoff, Bouzas, Contreras, Hernández y García, 2007; Santiago, Mc Gregor, Nushe, Ravela y Toledo, 2012; Martínez, 2017; INEE, 2016).

El rendimiento en los logros de aprendizaje que tienen los países los resultados no se dan por escuela ni por alumno, sino sobre el sistema educativo en su conjunto-, se utiliza como referente importante para diseñar e implementar acciones de política pública por los responsables -no tanto de prácticas de enseñanza y aprendizaje-, con aras a mejorar los resultados y a hacer un buen uso de los mismos (Martínez, 2012). Contextualizar los resultados permite, entre otras cuestiones, considerar aspectos no cognitivos como el contexto familiar del alumno, entornos de aprendizaje, factores demográficos, sociales y económicos (OCDE, 2017; Martínez, 2016) además de diversas acciones de política educativa que impulsan las diferentes administraciones de los gobiernos en relación a mejorar los aprendizajes (Rivas, 2015; Muñoz, 2005).

Existen diversas investigaciones que consideran diferentes aspectos asociados a los aprendizajes, con la finalidad de comprender con mayores elementos, el bajo nivel de rendimiento que los y las estudiantes logran en las pruebas. En estos estudios encuentran que factores como lo social, económico, político y educativo, están fuertemente asociados al rendimiento (Blanco, 2012; Muñoz Izquierdo, 2009; Backhoff et al., 2007).

En ese tenor, el presente artículo tiene como propósito caracterizar y analizar la política de ingreso al servicio educativo implementada por la administración de gobierno (2012-2018) y el impacto que pudo tener en los últimos resultados de PISA. El artículo se integra por 3 apartados. El primero hace alusión al punto de referencia teórica, el cual se apoyará en los conceptos de canales de comunicación y dispositivos propuestos por Axel Rivas. El segundo apartado aborda la política de evaluación para el ingreso al servicio educativo impulsada por la administración de gobierno (2012-2018) y su relación con los logros de aprendizaje de PISA. El tercer apartado cierra con los comentarios finales.

Punto de referencia teórica: canales de comunicación y dispositivos

La política educativa no se puede comprender de forma unidireccional, son prácticas de gobierno (Hunter, 1998; Rose, 1999) que interactúan de forma diversa y compleja a partir de sus actores e instituciones y que

se modifican en sus diferentes niveles de gobierno (micro, meso y macro). Las prácticas de gobierno priorizan ciertas acciones y recursos, otras, no las consideran. Atienden a determinados sectores, otros, los excluyen (Rivas, 2015). Es importante evaluar las características de las políticas educativas más que su contenido formal (Scarstacini, Spiller y Stein, 2010; Rivas, 2015; Bernstein, 1998).

La política educativa utiliza diversos medios para materializarse en el conjunto del sistema educativo nacional, los canales de comunicación y los dispositivos, son un ejemplo. Los canales de comunicación “son mecanismos recurrentes con una lógica de intervención que establece niveles de coerción sobre actores e instituciones” (Rivas, 2015) que pueden ser impuestos sin mayor problema, o resistidos por diversos sectores (Pedró y Puig, 1998). Los canales de comunicación son sistemas que permiten establecer la comunicación entre el Estado y las instituciones educativas, con miras a atender la práctica educativa.

Rivas (2015) refiere que los canales de comunicación pueden ser de dos tipos: a) unos que funciona como arterias y b) otros que son más específicos. En el primero pueden ser: el diseño curricular; la distribución de materiales (en especial los libros de texto), la evaluación de los alumnos y los regímenes académicos, la supervisión escolar, la formación docente inicial y continua, la carrera docente y la normativa educativa. En el segundo: concursos de cargos específicos, planes de mejora, políticas compensatorias y programas institucionalizados específicos.

De acuerdo con Rivas (2015) los canales de comunicación pueden tener larga historia, como el acceso y la equidad en los sistemas educativos o pueden crearse de acuerdo a las necesidades de ese momento. El sistema de evaluación de la carrera docente que se propuso durante la reforma educativa del 2013 fue un canal de comunicación nuevo que reguló el sistema educativo nacional y que tuvo un impacto sustancial.

Los canales de comunicación de la política educativa, se convierten en dispositivos cuando producen un efecto de encauzamiento de las acciones del sistema educativo, regulan prácticas y generan cierto control de los resultados. Los dispositivos “son la conversión de esos canales en motores de regulación de las prácticas con una orientación definida hacia resultados concretos” (Rivas, 2015, p. 321). La finalidad de los dispositivos es aprovechar los canales de comunicación y convertirlos en sistemas de regulación dirigidos a resultados específicos.

Los dispositivos al tener cierto control de los resultados y una orientación de los mismos, evalúa los resultados de las políticas que implementa para identificar que escuelas son las que necesitan los recursos o servicios, hace un seguimiento puntual de cómo son recibidos y utilizados los recursos y puede delegar responsabilidades a distintos actores.

Los dispositivos pueden ser autoritarios o democráticos. Puede ser que el dispositivo sea muy centralizador, pero se base en las consultas sistémicas que reconozcan y redistribuyan las asimetrías sociales. O ser democrático y permita la participación de múltiples voces. Los dispositivos, pueden manipular conciencias o generar la capacidad de reflexión crítica y de compromiso social. Los dispositivos cambian la vida de las personas de forma masiva y sistemática (Rivas, 2015).

Una vez que se estableció el encuadre o el punto de referencia teórica, es momento de pasar al siguiente apartado, que abordará la política de evaluación al ingreso al servicio educativo durante la administración de gobierno (2012-2018) y su relación con los logros de aprendizaje de PISA.

La política de ingreso al servicio educativo y su relación con el nivel de rendimiento en la prueba PISA

La reforma educativa de 2013 ponderó diversas acciones con miras hacia la calidad educativa, en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos así quedó plasmado:

El estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (DOF, 2013, p. 1).

En septiembre de ese mismo año se promulgó la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), con la finalidad de garantizar la evaluación docente y cumplir con el reto de la calidad de la educación. La política de la evaluación se estableció como un canal de comunicación que pretendía cumplir con las necesidades de ese momento: la calidad de la educación a partir de captar a los mejores docentes y mejorar el logro de los aprendizajes de los educandos. La LGSPD regula cuatro aspectos en el ámbito laboral de los docentes de educación básica: el ingreso, la promoción, la permanencia y el reconocimiento, lo que se le llama carrera docente (Murillo, 2007; Cuenca, 2015; Cordero y González 2016; Cuevas y Rangel 2019).

La política de ingreso a la docencia con la reforma educativa de 2013 dibujó, en apariencia, un ingreso al servicio educativo más sistemático y transparente¹. En este sentido el sistema de evaluación como canal de comunicación se convirtió en un sistema de regulación dirigido a resultados específicos. La evaluación se convirtió en el mecanismo para intentar captar a los mejores docentes que desean ingresar al sistema educativo nacional y terminar con la corrupción en la asignación de plazas docentes (Ornelas, 2012; INEE, 2016). La política de la meritocracia se consolidó como la única vía para ingresar a la docencia en México (así al menos lo referían las autoridades educativas y el ex presidente de México) y en otras regiones del mundo, dejando a un lado aquella que pondera la antigüedad en el servicio educativo y la acumulación de diplomas y certificaciones (Cuenca, 2015; Murillo 2007; Vaillant, 2009; y Cuevas y Rangel, 2019).

La LGSPD estableció en el Marco General de la Calidad de la Educación los perfiles, parámetros e indicadores que iban a servir como referentes en los concursos de oposición para la evaluación docente (LGSPD, 2013). Los perfiles son definiciones a priori de lo que se considera un buen desempeño docente (Cuenca, 2015).

El ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD) fue un concurso de oposición abierta, mediante el cual se define si un docente es o no idóneo para cumplir la función docente. Al candidato se le aplicaban dos instrumentos de evaluación: 1) Examen nacional de conocimientos y habilidades para la práctica docente y 2) Examen nacional de habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales.

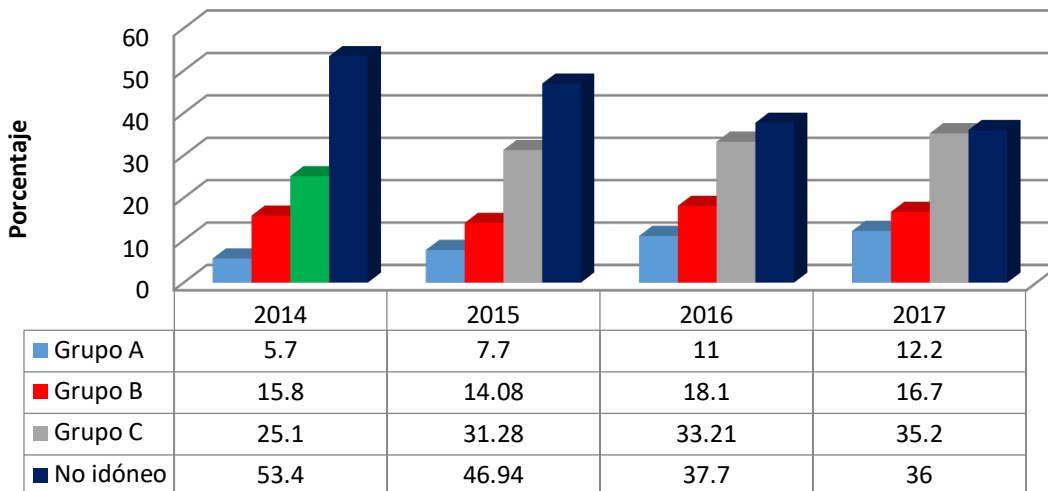
Es importante referir que la profesionalización de la carrera docente no sólo tiende a mejorar el perfil de los que se integran al servicio educativo, también incide en el aprendizaje de los alumnos. En ese sentido, un buen docente está asociado a las siguientes características: 1) el nivel de conocimientos, 2) la capacidad para transmitir esos conocimientos y 3) la motivación y compromiso para su labor (Darling-Hammond, 2001; De Hoyos y Estrada, 2018). En las siguientes líneas se va presentar una relación posible entre los efectos de la LGSPD sobre el perfil de los nuevos docentes de secundaria, para ello se tomará en cuenta el nivel de conocimientos en relación al lenguaje, matemáticas y ciencias. Se hace de esta manera porque la evidencia internacional identifica una relación importante entre los conocimientos de los docentes en las áreas señaladas y los aprendizajes de los alumnos en éstas áreas (Hanushek, Piopiunik y Wiederhold; 2018; De Hoyos y Estrada, 2018).

Los resultados de evaluación que obtuvieron los sustentantes al ingresar al servicio educativo en la función de docente a nivel secundaria en las asignaturas de la enseñanza del Español (gráfica 7), Matemáticas (gráfica 8) y Ciencias que considera Biología (B), Física (F) y Química (Q) (gráfica 9), nos permiten visualizar un incremento en el puntaje obtenido a través de los años. Cabe aclarar que los resultados que se presentan, son de sustentantes del estado de México (entidad con el mayor número de alumnos matriculados y docentes registrados en el servicio educativo), sin embargo, ello puede ilustrar lo que pasa a nivel nacional, pues los resultados de los docentes en la mayoría de las entidades fueron en aumento. Lo que las gráficas presentan en relación al desempeño que lo sustentantes obtienen en las pruebas para ingresar al servicio educativo es una mejora gradual, quizá mínima, pero importante, en el sentido que el servicio profesional como dispositivo atrae a docentes con mejores conocimientos y habilidades para el ejercicio de la docencia, según las pruebas estandarizadas.

Por ejemplo, en español, el grupo A (son tres grupos de idóneos: A, B, C. El A es el de puntaje más alto) incrementó el porcentaje de sustentantes de 2014 a 2017 en un 6.5%. En matemáticas, el mismo grupo y en el mismo periodo incrementó 6.2%. En ciencias, en el caso de biología, se tuvo un incremento del 5.9%, en física un incremento del 7.4% y en química un incremento del 2.9%. Cabe señalar que en el área de ciencias hubo un decremento en el 2017 en el porcentaje de sustentantes en relación al constante incremento de los años anteriores.

Gráfica 7. Porcentaje de sustentantes por grupos de desempeño en español

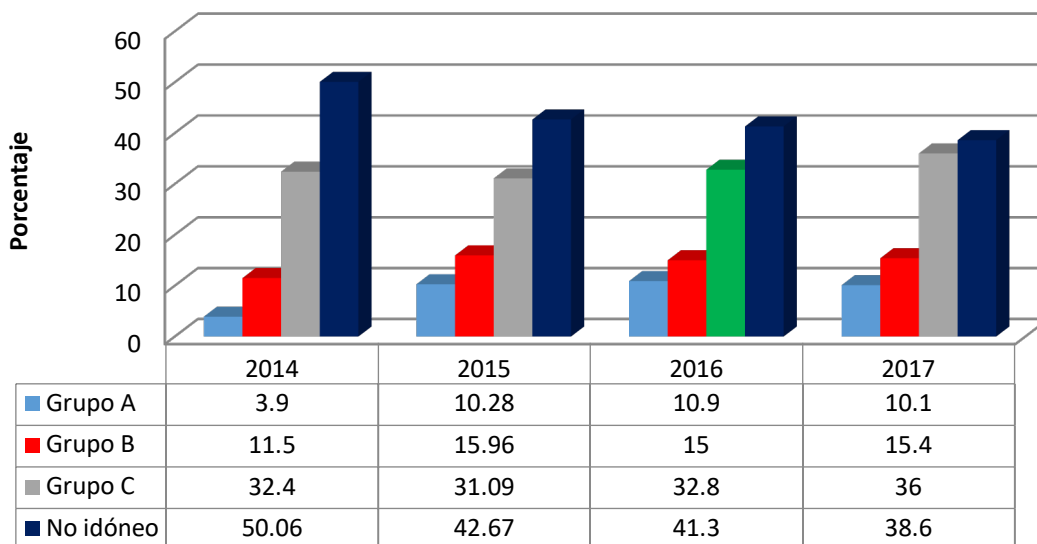
Porcentaje de sustentantes por grupos de desempeño en Español



Fuente: SPD (2014; 2015; 2016; 2017).

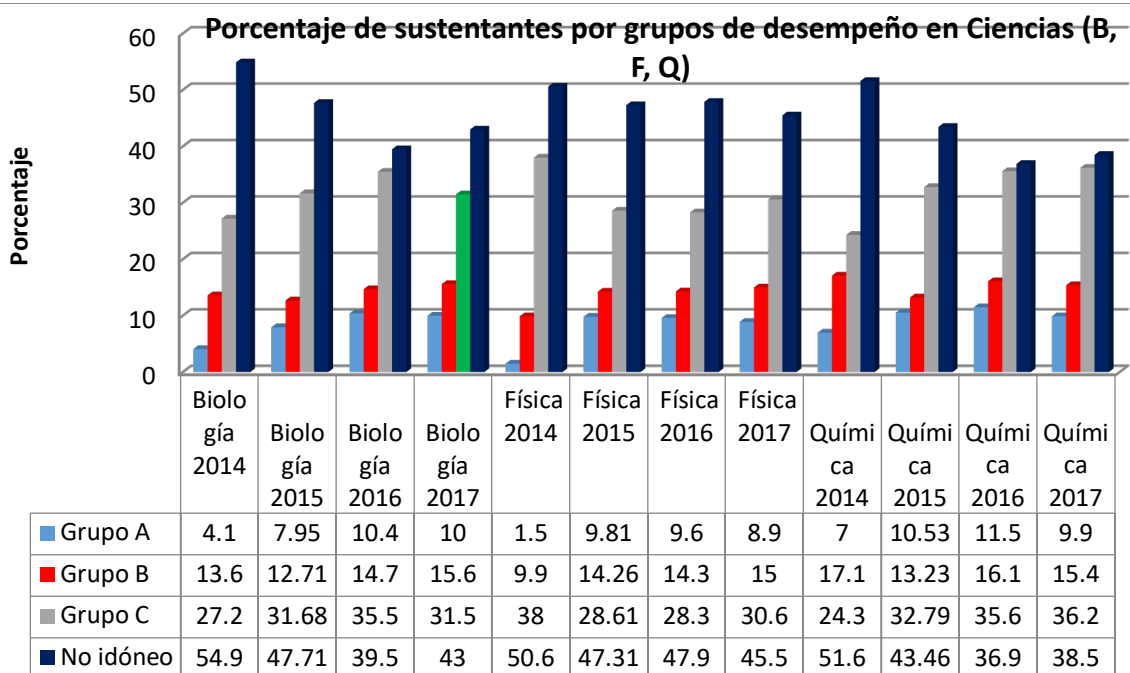
Gráfica 8. Porcentaje de sustentantes por grupos de desempeño en matemáticas

Porcentaje de sustentantes por grupos de desempeño en Matemáticas



Fuente: SPD (2014; 2015; 2016; 2017).

Gráfica 9. Porcentaje de sustentantes por grupos de desempeño en ciencias



Fuente: SPD (2014; 2015; 2016; 2017).

Los resultados descritos se pueden relacionar con los resultados de PISA 2015 y 2018, puesto que es el periodo cuando ingresan al servicio educativo los docentes evaluados. Por ejemplo, en el área de lectura, se presentó un crecimiento del 0.5% de estudiantes que logran ubicarse en el nivel 5 o superior. En matemáticas y ciencias hay un crecimiento del 0.2% (tabla 3).

Tabla 3. Porcentaje de alumnos de alto rendimiento.

Competencia evaluada	Nivel 5 superior PISA 2015 (%)	Nivel 5 superior PISA 2018 (%)
Lectura	0.3	0.8
Matemáticas	0.3	0.5
Ciencias	0.1	0.3

Fuente: OCDE (2019).

Así como se presentó un incremento en el nivel de rendimiento más alto tanto en el desempeño de los docentes de nuevo ingreso al servicio educativo como de los alumnos que presentan la prueba PISA. También hay una disminución en porcentaje en el rendimiento más bajo, excepto en los resultados de lectura que se obtienen por los alumnos (tabla 4). Por ejemplo, el porcentaje de alumnos que obtienen un nivel de rendimiento por debajo del nivel 2 en lectura incrementó en 3% en PISA 2018 en comparación con 2015. En la competencia de matemáticas se presentó un decremento del 0.4% y en ciencias disminuyó en 1%. Es decir, un menor número de estudiantes se ubicó en los niveles más bajos de rendimiento en matemáticas y ciencias.

Tabla 4. Porcentaje de alumnos de bajo rendimiento

Competencia evaluada	Por debajo del nivel 2 PISA 2015 (%)	Por debajo del nivel 2 PISA 2018 (%)
Lectura	41.7	44.7
Matemáticas	56.6	56.2
Ciencias	47.8	46.8

Fuente: OCDE (2019).

Si bien faltarían factores para poder determinar una relación más sistemática entre los resultados que los docentes de nuevo ingreso al servicio docente con los logros de aprendizaje que los alumnos alcanzan en los resultados PISA, es un hecho que el sistema educativo mexicano a partir de la evaluación docente, presentó una tendencia hacia la mejora en los resultados en las pruebas estandarizadas de docentes como de alumnos en las competencias de lectura, matemáticas y ciencias. Incluso, el incremento gradual mínimo en los logros de aprendizajes de docentes y alumnos, puede estar asociado, precisamente, con los criterios de ingreso que se establecen a partir de la creación del SPD. Lo que se puede advertir es que el SDP fue un dispositivo con impacto en la tendencia a la mejora de los resultados (gradual y mínimo, pero avance) y que posiblemente podía ser un camino importante en aras a la calidad educativa. La política de la evaluación que se implementó en México presenta una tendencia positiva en la calidad educativa de la nación (Estrada, 2019).

La política de evaluación docente fue un acierto importante de la administración de gobierno, que se asoció, según la evidencia, con los logros de aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, las condiciones laborales de los docentes no mejoraron. Se captó a los mejores docentes, pero no se asoció ello con incentivos salariales o prestaciones favorables. Lo que se tradujo en contenido importante, proceso opaco.

Comentarios finales

Si bien, la política de evaluación al ingreso al servicio educativo como canal de comunicación y la creación del SPD como dispositivo en la administración de gobierno anterior, no resolvió los rezagos en materia educativa, sí sentó las bases que posibilitaran una transformación en el sistema educativo nacional en aras a la calidad educativa. La política de la evaluación docente no sólo se estableció como un mecanismo para acabar con la corrupción en la asignación de plazas docentes, incluso, no se logró en su totalidad, sino como un mecanismo de regulación que pudiera captar a los mejores docentes para incorporarlos al servicio educativo y de esa manera elevar el nivel de rendimiento de los alumnos. A partir de la creación del SPD se percibe un incremento gradual mínimo en el rendimiento de los docentes de educación secundaria, que ingresan al sistema educativo nacional en el área de español, matemáticas y ciencias y, un avance en los logros de aprendizaje en las competencias evaluadas en PISA.

El hecho de que un canal de comunicación con impacto sustantivo, como la evaluación al ingreso a la docencia, no haya tenido mayor éxito y quizá más impacto en los logros de aprendizaje, se debe a que el dispositivo, en este caso el SPD, no pudo tener un control sistemático de ciertos procesos y resultados, cuestión importante en la implementación

de un dispositivo (Rivas, 2015). La falta de coordinación y comunicación entre autoridades federales estatales, las limitaciones del presupuesto para la asignación de tutores que coadyuvaran a la formación de los docentes de nuevo ingreso, la falta de planeación para el trabajo con los tutorados y la participación de actores como la CNTE, que se resistieron y se opusieron a los procesos de evaluación, fueron elementos que no ayudaron a que la evaluación al ingreso a la docencia se pudiera sentar sobre condiciones más favorables y sólidas.

Asegurar la calidad de la educación en términos de captar a los mejores docentes y mejorar los logros de aprendizaje de los alumnos requiere: 1) un presupuesto destinado para la formación de los docentes de nuevo ingreso, 2) realizar estudios más sistemáticos y con mayores elementos que permitan establecer la relación entre los logros de aprendizaje de los alumnos y la evaluación docente, 3) mejorar las condiciones laborales de los docentes, 4) mayor coordinación entre gobierno federal y gobierno estatal, 5) tener la información clara y precisa de los docentes. Se necesitan dispositivos de política educativa que se les dé seguimiento en términos de evaluarlos y focalizarlos. La política educativa tiene que gozar de cierta estabilidad, coherencia, coordinación y buscar el bienestar general, si de verdad se aspira a la calidad educativa. De lo contrario, la política educativa presentará contenidos interesantes, pero se desarrollará bajo procesos opacos, irregulares e improvisados.

Referencias

- Backhoff, E; Bouzas, A. Contreras, C. Hernández, E. y García, M. (2007). Factores escolares y aprendizaje en México. México: INEE. Bernstein, B. (1998). Pedagogía, control simbólico e identidad. Morata: Madrid.
- Cordero, G. y González, C. (2016). Análisis del modelo de evaluación del desempeño docente en el marco de la reforma educativa Mexicana. Archivos Analíticos de Políticas Educativas. (24) pp.1-26.
- Cuenca, R. (2015). Las carreras docentes en América Latina: la acción meritocrática para el desarrollo profesional. Chile: OREALC-UNESCO.
- Cuevas, Y. y Rangel, K. (2019). Análisis de la carrera docente en la educación primaria en México: Entre el credencialismo y la meritocracia. Archivos Analíticos de Políticas Educativas. 27(44). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.4323>
- Darling-Hammond, L. (2001). El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos. España: Ariel. De Hoyos, R. y Estrada, R. (2018). ¿Los docentes mejoraron? ¡Sí!. Nexos. Recuperado de [https:// bit.ly/30I9Wko](https://bit.ly/30I9Wko)
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). Decreto por el que se declara deformado el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx>
- Estrada, R. (2019) Reglas versus discreción en el servicio público: contratación de docentes en México. Diario de economía laboral, (3)7 (2), 545-579.
- Hunter, I. (1998). Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica. Barcelona: Pomares.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) (2016). México en PISA 2015. México: INEE.
- Ley General para el Servicio Profesional Docente (2013). México: Gobierno de México. Martínez, F. (2012). El futuro de la educación, Sinéctica, 40, 1-11. Recuperado de [https:// bit.ly/3ib114o](https://bit.ly/3ib114o)

- Martínez, F. (2016). Impacto de las pruebas en gran escala en contextos de débil tradición técnica: Experiencia de México y el Grupo Iberoamericano de PISA. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 22(1). Recuperado de <https://bit.ly/3I2NMoq>
- Muñoz, C. (2005). Análisis de los resultados de México en el PISA 2003: una oportunidad para las políticas públicas, *Perfiles latinoamericanos*, 13(26), 83-107.
- Muñoz, C. (2009). Construcción del conocimiento sobre la etiología del rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de las políticas públicas: la experiencia de México. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (7) (4) 28-45.
- Murillo, J. (2007). Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa. Chile: OREALC-UNESCO.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017). El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve. París: OCDE. Recuperado de <https://bit.ly/3igNyYT>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2019). Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos PISA 2018 - Resultados. París: OCDE.
- Ornelas, C. (2012). Educación, colonización y rebeldía: La herencia del pacto Calderón-Gordillo. México: Siglo XXI.
- Pedró, F. y Puig, I. (Coords) (1998). ¿Sirve para algo la Política Educativa? En *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.
- Rivas, A. (2015). América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015). Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.
- Rose, N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press. Santiago, P., McGregor, I., Nusche, D., Ravela, P. y Toledo, D., (2012) *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación México OCDE*. México: INEE SEP.
- Scarstacini, C. Spiller, P. y Stein, E. (2010). *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas educativas?* Colombia: BID. Secretaría de Educación Pública (2020).
- Vaillant, D. (2009). Políticas de inserción a la docencia en América Latina. La deuda pendiente. *Revista del currículum y formación del profesorado*, 1(13), 27-41.