



Programas y políticas de evaluación docente en educación básica (1993-2017)

Patricia Ducoing Watty, coordinadora

El presente volumen reúne distintas miradas sobre uno de los temas que ha cobrado gran relevancia en el campo educativo en la actualidad: la evaluación de la docencia en la educación básica. México cuenta con una amplia experiencia institucional para evaluar la calidad de los profesores en el aula, a partir de la instauración de diversos programas que, inicialmente, fueron optativos. No obstante, las demandas de diferentes grupos de la sociedad mexicana como de organismos internacionales de los que México es miembro —cuyo objetivo es mejorar los estándares de calidad en este ámbito— no han conducido a formalizar una estrategia pertinente para reconocer y valorar la docencia como un proceso complejo. Contrariamente, los cuestionamientos planteados a partir del establecimiento de la obligatoriedad de la evaluación docente tienden a centrarse en las formas como ésta se ha operado en las aulas mexicanas. En este libro se efectúa un recorrido de los más importantes programas que, derivados de las políticas educativas, han contribuido a tensar la relación entre la calidad del servicio educativo y la evaluación docente.

Programas y políticas de evaluación docente en educación básica (1993-2017)

educación

issue

Descarga más libros de forma gratuita en la página del [Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación](http://www.iisue.unam.mx/libros) de la Universidad Nacional Autónoma de México

**www.
iisue.
unam.
mx/
libros**

Recuerda al momento de citar utilizar la URL del libro.

Programas y políticas de evaluación docente en educación básica (1993-2017)

Patricia Ducoing Watty, coordinadora



iisue

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
México, 2019

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Ducoing, Patricia, editor.

Título: Programas y políticas de evaluación docente en educación básica (1993-2017) / Patricia Ducoing Watty, coordinadora.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2019. | Serie: IISUE educación.

Identificadores: LIBRUNAM 2006341 | ISBN 978-607-30-2378-8

Temas: Maestros -- Evaluación. | Educación básica -- Evaluación. | Evaluación educativa.

Clasificación: LB2838.P77 2018 | DDC 371.144—dc23

Este libro fue sometido a dos dictámenes doble ciego externos conforme a los criterios académicos del Comité Editorial del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

Esta obra es producto del proyecto de investigación “Evaluación docente: la voz de los maestros” y contó con el apoyo del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, clave IN-400115, de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

Coordinación editorial
Bertha Ruiz de la Concha

Edición
Juan Carlos Rosas Ramírez

Edición digital
Jonathan Girón Palau

Diseño de cubierta
Diana López Font

Formación tipográfica
Juan Carlos Rosas Ramírez

Primera edición (PDF): 2019

DR © Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510, México, D. F.
<http://www.iisue.unam.mx>
Tel. 56 22 69 86

ISBN (PDF): 978-607-30-2378-8



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Impreso y hecho en México.

ÍNDICE

- 9 Prólogo
Mario Rueda Beltrán
- 13 La evaluación de la docencia: un recuento del camino andado
Patricia Ducoing Watty

PRIMERA SECCIÓN

UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL A LA EVALUACIÓN DE LA DOCENCIA

- 35 ¿Es posible evaluar externamente la docencia?
María Bertha Fortoul Ollivier
- 51 La evaluación docente en educación básica: aportes teóricos
para esclarecer el campo
Tiburcio Moreno Olivos

SEGUNDA SECCIÓN

PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DOCENTE

- 79 Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial
Patricia Ducoing Watty
- 143 Carrera magisterial: una revisión de sus consistencias
e inconsistencias
Laura Rodríguez del Castillo y Claudia Bataller Salas
- 165 La evaluación universal: antecedentes, herencias y experiencias
Catalina Inclán Espinosa
- 197 La evaluación del desempeño en la educación básica mexicana
como regulación de la carrera docente
Yazmín Cuevas Cajiga

TERCERA SECCIÓN

UN MAPEO DE LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN DOCENTE

- 227 Las políticas de evaluación docente
en educación básica de 1993 a 2017

Concepción Barrón Tirado y Gloria Angélica Valenzuela Ojeda

REFLEXIÓN FINAL

- 261 DOCENTES Y ESCUELA: LOS GRANDES DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN
Claudia B. Pontón Ramos

La indagación educativa en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) abarca el desarrollo de trabajos en diversos campos, como el estudio del currículum, el mercado laboral, el financiamiento y el análisis de políticas educativas, los desarrollos teóricos actuales e históricos, entre muchos otros temas. A partir de estos estudios, todos ellos abordados en el presente libro, se busca consolidar la calidad y pertinencia de dicha investigación, cuya finalidad es producir y sistematizar el conocimiento de los principales asuntos del sistema educativo, así como evaluar prácticas y políticas educativas para ampliar la comprensión social de la educación e identificar las mejores estrategias para su desarrollo permanente.

El IISUE, al igual que todas las dependencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene el compromiso de contribuir, por medio de sus tres funciones sustantivas (investigación, docencia y difusión), a ofrecer alternativas de solución a los grandes problemas nacionales. Por ello, es necesario impulsar las iniciativas de estudio que consoliden su vocación con el fin de comprender sus complejos fenómenos, como el educativo.

El presente libro estudia el desarrollo en México de la evaluación de la docencia, particularmente la correspondiente a la educación obligatoria, a lo largo de las pasadas tres décadas. También destaca las políticas gubernamentales que han orientado esta actividad, aspectos teóricos y metodológicos, así como las dificultades derivadas de su aplicación.

En este trabajo colectivo se examinan a detalle los planteamientos de la autoridad educativa que ha determinado, a través de sus políticas, sus efectos inmediatos, tanto los previstos como los no esperados. La descripción de las características de las políticas, sus sustentos teóricos y metodológicos, así como las vicisitudes de su puesta en marcha, contribuirán a ampliar la discusión sobre este tema, polémico por sus múltiples aristas, de indudable importancia y graves repercusiones.

Una tensión que recorre toda la obra se genera al vincular la evaluación de la docencia, el desempeño docente y la calidad del servicio educativo, nexos que en otras aproximaciones académicas o de gestión se dan por supuestas o se señalan como inexistentes. Estos vínculos tienen implicaciones para la teoría, la investigación y la práctica ya que, por ejemplo, el mero hecho de poner énfasis en los recursos para formalizar la evaluación de la docencia implica considerar las condiciones institucionales que facilitan u obstaculizan el cumplimiento de la función evaluativa, mientras que focalizarse en la evaluación del desempeño docente conduce de manera natural a escudriñar las habilidades, las estrategias y los recursos que el profesor pone en activo para lograr la formación de sus alumnos. Optar por alguna de las dos posturas conduce a aceptar que la responsabilidad principal del cumplimiento de las metas escolares se deposita fundamentalmente en la organización escolar o en la labor del profesorado. Contar con que la evaluación docente o del desempeño garantice la calidad del servicio educativo, supone disponer de mayores evidencias que demuestren alguna correlación, especialmente en un contexto nacional donde el sistema educativo está caracterizado por desigualdad extrema en las condiciones que ofrece para que el estudiantado cumpla con las metas escolares –además de dejar fuera de la discusión la responsabilidad gubernamental de garantizar una educación de buena calidad.

El conjunto de estos trabajos invitará al lector a ahondar en el debate sobre la pertinencia de la evaluación docente en el sistema educativo mexicano, que atraviesa por diferencias en cuanto a sus condiciones materiales –infraestructura, disponibilidad de recursos didácticos, planta docente, entre otros–, así como el acceso a dife-

rentes tipos de modalidades –presencial, a distancia, multigrado–, lo que influye en el amplio y diverso repertorio de necesidades y perfiles de cada población atendida. La diversidad multicultural –no considerada de modo suficiente por el sistema educativo– se expresa en las políticas para la designación de profesores, quienes en muchas ocasiones no dominan la lengua de la comunidad atendida; también puede advertirse en la insuficiencia de materiales didácticos en la lengua propia, así como en la falta de condiciones de estabilidad laboral del personal.

Otro ángulo interesante del conjunto de textos que conforman el presente libro es la oportunidad de abonar a la discusión de las funciones de la evaluación y de la conveniencia de realizar un análisis de las prácticas de evaluación. La información que arrojan es sumamente valiosa, por lo general muy alejada de las prescripciones, las cuales se derivan de las formulaciones teóricas dominantes en el discurso académico y en aquéllas más difundidas a través del lenguaje de las autoridades educativas.

Algunas de las consecuencias del mal uso de la evaluación –que ya se adelanta en el texto– son el efecto nocivo en la motivación de los docentes y la generación de desconfianza por parte de los participantes en la actividad de evaluar.

Un elemento adicional, que surge de las ideas expuestas en este libro, lleva a cuestionar la elevación de los procedimientos de evaluación a rango de leyes, con todo lo que ello implica, particularmente en el caso de los procedimientos técnicos de programas e instrumentos para la evaluación que deben someterse a condiciones impuestas por agentes ajenos al conocimiento técnico del quehacer evaluativo, con consecuencias adversas para la calidad de los instrumentos y programas de evaluación.

Asimismo, se aborda el análisis del papel de los conflictos políticos de ciertos actores involucrados en el campo educativo cuando se plantean y ponen en operación procesos delicados, como la evaluación docente en cualquier nivel escolar. El diseño y la puesta en marcha de este tipo de proyectos han estado asociados al papel protagónico de un líder, un movimiento sindical o un proceso electoral.

Destaca en los capítulos que integran esta obra los roles de los diferentes actores del sistema educativo, individuos o agentes sociales nacionales y extranjeros, participantes en la definición de las políticas y las estrategias para su implementación. Incluir este elemento de análisis deja de manifiesto interrogantes acerca de las características de la influencia de diversos actores en acciones educativas del presente y del futuro.

Sin duda, este libro aporta elementos para la discusión del papel que puede desempeñar la evaluación, en general, y la de docentes en particular, en el control o la mejora del sistema educativo.

Mario Rueda Beltrán

LA EVALUACIÓN DE LA DOCENCIA: UN RECUENTO DEL CAMINO ANDADO

Patricia Ducoing Watty

La educación de calidad para todos es un derecho fundamental y una herramienta esencial para vencer la pobreza, superar la marginación, combatir el cambio climático y alcanzar el auténtico desarrollo sostenible. Con esfuerzos mancomunados, voluntad política e inversiones prudentes en educación podremos mejorar la vida de las personas, la economía de los países y a nuestro mundo en conjunto.

Ban Ki-moon

En el curso de las últimas décadas, el tema de la evaluación ha tomado un gran auge en el campo educativo no sólo en México, sino de manera genérica a nivel internacional, a partir de: a) el lugar en donde se le ha colocado en el marco de las agendas políticas y de los programas en los diversos sistemas educativos por parte de los organismos supranacionales y las instituciones nacionales; b) la enorme diversificación y el gran desarrollo a diferentes niveles que ha experimentado en los espacios escolares de los diversos países, y c) su omnipresencia en una variedad de objetos, destinatarios y contextos de la educación. Sin embargo, no por ello deja de ser controversial.

La educación ha estado sometida a una serie de lógicas de regulación que han marcado exigencias y objetivos cada vez más altos y complicados, especialmente aquéllos vinculados con los desempeños de los alumnos, de los profesores y de las instituciones. Las diferentes demandas o encomiendas al servicio educativo por parte de los organismos internacionales, de los políticos, de las autoridades, e incluso de los padres de familia y de la sociedad civil en general,

han impulsado la multiplicación, sino es que la proliferación, de las denominadas “evaluaciones” en los espacios educativos, aunque en realidad no son sino nuevas y revestidas formas de control (Ardoino y Berger, 1998) que ha desplegado el Estado para responder a los requerimientos externos e internos. Estas encomiendas se configuran alrededor de un núcleo central: la calidad de la educación, enunciado que, lejos de estar clarificado en el escenario internacional y el nacional, acepta muchas y diversas significaciones que integran un gran volumen de literatura.

Las exigencias por avanzar en la calidad del servicio educativo han devenido en críticas a la escuela, a los docentes, a los funcionarios de la educación y a los políticos; además, han conducido a que las evaluaciones y controles sean cada vez más públicos –situación que no ha sido siempre así en nuestro país–.¹ Ejemplo de esto es, a nivel internacional, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (PISA, por sus siglas en inglés); a nivel nacional, la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE) y, ahora, el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea), entre otros, cuyos resultados constituyen un insumo fundamental para la toma de decisiones en materia de políticas supranacionales, nacionales y estatales, así como un material fundamental para las notas periodísticas y las redes sociales.

La idea de calidad de la educación y de su evaluación se ha asociado con la visión del papel del Estado como evaluador o, más bien, controlador, que se difundió y consolidó ampliamente –en el mundo occidental– desde la década de 1990.

Después de los alumnos, el profesor de educación básica se ha convertido, desde hace más de dos décadas –en buena parte de los países europeos pero también de los latinoamericanos–, en el foco de atención de las políticas educativas y de la lógica “controladora”

1 Recordemos que los primeros resultados del Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, Trends in International Mathematics and Science Study), de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement, en el que participó por primera vez México, fueron ocultados al público. El TIMSS, además de analizar el desempeño de los alumnos en matemáticas y ciencias, efectuó comparaciones entre los países participantes.

del Estado, paralelamente a la ampliación y extensión de funciones que le han sido confiadas y que van, algunas, más allá de los muros del aula.

En el Foro Mundial sobre la Educación 2015, que se celebró en Incheon, Corea,² se subrayó la urgencia de “aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo” (UNESCO *et al.*, 2016: 21). Para este efecto, se puntualizó que:

Nos comprometemos con una educación de calidad y con la mejora de los resultados de aprendizaje [...]. Velaremos para que los docentes y los educadores estén empoderados, sean debidamente contratados, reciban una buena formación, estén cualificados profesionalmente, motivados y apoyados dentro de sistemas que dispongan de recursos suficientes, que sean eficientes y que estén dirigidos de manera eficaz (UNESCO, 2015).

En los países centrales, desde hace tiempo se determinó que, para sostener la estrategia Europa 2020 en materia educativa, era indispensable “reforzar el perfil de la profesión docente, particularmente vigilando la eficacia de la formación inicial y poniendo en marcha un sistema coherente para la selección y la contratación, la formación inicial y el apoyo al inicio de carrera, así como la formación profesional continua” (Comission européenne/EACEA/Eurydice, 2013: 3); además, se informó que “la gran mayoría de los países [europeos] cuenta con un proceso de evaluación escolar, en el cual la evaluación de los maestros de manera individual forma parte de un sistema más complejo” (Comission européenne/EACEA/Eurydice, 2013: 98). La evaluación individual de los profesores de la educa-

2 En este foro, impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Naciones Unidas Mujeres, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con la participación de 160 países, se acordó la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para poner en marcha el Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (UNESCO *et al.*, 2016: 20).

ción obligatoria, efectuada regularmente, consiste en el juicio que se emite acerca de su trabajo, con el cual se pretende “controlarlos o ayudarlos a mejorar su rendimiento” (Comission européenne/EACEA/Eurydice, 2013: 97). Esta evaluación puede desplegarse en el marco de la evaluación de las instituciones, o bien llevarse a cabo de manera independiente.

Respecto de América Latina, la UNESCO (2017a) declaró que “es así como las políticas públicas para el sector docente están entre las prioridades establecidas por la Declaración de Buenos Aires, compromiso emanado de la reunión regional de ministros sobre la Agenda 2030”, al considerar que “los maestros son la fuerza más influyente para la equidad, el acceso y la calidad en la educación y representan la clave para el desarrollo sostenible del planeta” (UNESCO, 2017b). Efectivamente, los ministros de educación latinoamericanos ya se habían pronunciado al respecto al ratificar:

la necesidad de avanzar en la formulación de políticas integrales, intersectoriales y de largo plazo, orientadas a mejorar y sostener la calidad del trabajo docente, como una condición fundamental para asegurar el aprendizaje de los estudiantes. Uno de los aspectos centrales de estas políticas tiene que ver con el diseño y puesta en marcha de sistemas de carrera profesional y evaluación que contribuyan a convertir a la docencia en una profesión atractiva para los jóvenes talentosos y con vocación de servicio público (UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO Santiago, 2007: 11).

Todos los países latinoamericanos han pretendido elevar la calidad de la educación, para ello han evaluado a sus profesores, aun cuando la evaluación se ha convertido en una de las cuestiones que más se ha debatido, analizado e investigado en la región, además de que se asocia con otros tópicos que también se han trabajado, como la revaloración de la profesión, las condiciones de trabajo, la carrera docente, la ampliación de responsabilidades y la identidad profesional.³

3 Entre los autores que más han abordado la profesión docente destaca Alberto Arnaut, quien con sus diversas contribuciones ha posibilitado la comprensión de la temática y animado al debate. Destacan de sus trabajos, entre otros, *Historia de una profesión* (1998); *Origen, situa-*

En estos países, la evaluación de la docencia se ha articulado con el ingreso al servicio, a la permanencia, al ascenso de nivel, al desempeño de los profesores o a los estímulos; sin embargo, es posible distinguir dos posiciones distintas respecto del resultado de la evaluación: mientras en algunas naciones se condiciona la plaza magisterial al resultado (Chile, Colombia y actualmente México), en otras, como Cuba y Bolivia, la evaluación no tiene efecto sobre la permanencia en el servicio.

Al igual que los países de la región, México ha considerado a los docentes como actores clave para avanzar en la nueva Agenda de Educación 2030, pero se distingue porque ya cuenta con una amplia experiencia en materia de políticas públicas que se destinan a la mejora de su desempeño, las cuales han experimentado transformaciones relevantes en su camino, que ya tiene más de dos décadas, además de estar acompañadas por diversos programas que evalúan o controlan la docencia de la educación básica.

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1982-1988), el despegue de las políticas modernizadoras –entre éstas la de educación, que estuvo acompañada de su evaluación– precedieron el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en mayo de 1994, cuando se aceptó a México como miembro número 25 del organismo.

La intención de este volumen es documentar los diversos programas y las políticas que el Estado mexicano ha puesto en marcha en materia de evaluación de los profesores de educación básica, proceso que se ha incrementado en una evidente tendencia hacia el control de los docentes y de su trabajo en diferentes ámbitos. Se trata de un recuento general de lo que sucedió en el país respecto de la tentativa de evaluar a los docentes y sus correspondientes consecuencias no sólo a nivel salarial, sino en cuanto a su situación laboral y desarrollo profesional que, sin duda, significó una ruptu-

ción actual y perspectivas de la profesión docente en México (2007); “Educación”, en *Los grandes problemas de México*, t. VII (2010); “Los maestros de educación básica en México: trabajadores y profesionales de la educación”, en *Notas para el Seminario* organizado por el CIDE, BID y el Senado de la República, 13 de junio (2013); *El sistema de formación de maestros en México. Comunidad, reforma y cambio* (2004).

ra drástica e histórica en relación con el tradicional control que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) había ejercido durante varias décadas sobre el ingreso y la permanencia del magisterio a nivel nacional. En efecto, pese a las resistencias y la oposición de muchos de los agremiados, y al despojar al SNTE de la hegemonía que se atribuyó durante muchos años, actualmente el Estado es quien tiene en sus manos la evaluación de los docentes y, por tanto, su elección, ingreso, permanencia y promoción.

Desde nuestra perspectiva, la lógica de la “evaluación” mexicana plantea varias tensiones:

- a) *La definición de un referente que se concreta a partir de un perfil previamente establecido, según el nivel y, en su caso, la asignatura a impartir.* Preguntamos: ¿se trata de analizar la conformidad de cada docente conforme a ese perfil definido con antelación (¿por quién?) y presentado con base en indicadores de calidad? ¿En esto consiste la evaluación? Si así es, ¿se trata de un proceso verificador que consiste en establecer la distancia que separa el desempeño de cada docente –la puntuación a partir de los indicadores– de lo considerado “bueno”, “conveniente”, “adecuado”, “óptimo”? O bien, ¿se trata de reconocer la docencia y la evaluación como prácticas contextualizadas y situadas, donde puede suceder lo imprevisto, lo inesperado, lo inédito y donde el docente tiene que desplegar su capacidad de adaptación para enfrentar la heterogénea realidad del aula y la escuela?
- b) *La ambivalencia de propósitos.* La evaluación docente tiene asignadas diversas funciones, como la mejora del rendimiento de los alumnos o la mejora del profesorado, que supone también la mejora de la calidad del servicio educativo, entre otras, donde se elude como foco la actividad del docente. En este sentido, consideramos que existen varios ejes de atención que no necesariamente se pueden analizar con las prácticas “evaluativas” puestas en marcha. Si se pretende dar centralidad a las prácticas docentes, se requiere observar las actitudes, la organización del trabajo (grupal, pequeños grupos, individual), las formas de relación con los alumnos, el clima de la clase, el dominio del

tema, el desarrollo de las secuencias de enseñanza, así como las formas de verificar los aprendizajes, los planes de clase (las programaciones semanales, mensuales o ambas) y, por lo tanto, no se puede atender cuidadosamente el trabajo que despliegan los alumnos, tan complejo como aquel de los docentes. La focalización de las acciones del profesor poco puede evidenciar respecto de los procesos de aprendizaje de los alumnos. Por el contrario, si se toma como eje central los aprendizajes de los alumnos, habrá que analizar sus habilidades, competencias, disposiciones y desempeños durante la clase: sus reacciones ante la intervención del docente, capacidades para analizar, comparar, deducir, inducir, concluir, aplicar, resolver y plantear problemas, enfrentar situaciones, tomar decisiones, argumentar, entre otros muchos aspectos, elementos que sin duda pueden representar insumos fundamentales para redefinir, reorientar y transformar las estrategias de los docentes. Desde esta perspectiva, ambos ejes parten del reconocimiento de la enseñanza, por un lado, y del aprendizaje, por otro, como procesos que se caracterizan por su complejidad y dinamismo, a la vez que por su singularidad y temporalidad. Otro sería el eje centrado en resultados con base en pruebas aplicadas a gran escala que, lejos de analizar procesos, busca la verificación de saberes a partir de un referente ya elaborado, estrategia que metafóricamente y a semejanza de una fotografía, estatifica el desempeño de los alumnos, lo que impide recoger los procesos; es decir, lo que está en desarrollo, en movimiento, en evolución, lo único e irrepetible, lo que no se puede detener, como la enseñanza y el aprendizaje.

- c) *La evaluación, herramienta legitimadora de la meritocracia.* Los programas evaluativos que se han aplicado en el país se fundan en un sistema meritocrático, como el de las empresas, que valoran y otorgan premios o castigos a los docentes, o a los empleados, según su desempeño. Si el pago por desempeño ha sido parte de la cultura empresarial, en educación llegó para quedarse en todos los niveles del sistema educativo, al devenir en elemento constitutivo de las instituciones educativas para regular y controlar tanto la vida académica como la carrera del

profesorado. No se trata sólo de un instrumento de premios y castigos, sino de una filosofía empresarial que diferencia a los empleados, y que se trasladó al ámbito educacional.

Si bien se reconoce el esfuerzo que se ha desplegado en el país para mejorar la calidad de la educación, el propósito de este libro consiste en identificar y caracterizar los diversos programas de evaluación, cuyo telón de fondo ha sido el control del desempeño de los profesores por parte del Estado, aun cuando a nivel discursivo éstos se fundan en la preocupación por revalorar la función social del magisterio y la mejora del servicio educativo en los diferentes niveles de la educación básica.

El libro está organizado en tres secciones. En la primera se desarrolla un breve marco conceptual que permite abrir el debate en torno a la evaluación de la docencia.

La segunda explora los principales programas puestos en marcha para evaluar a los profesores. Se inicia con el de Carrera Magisterial de 1993 –pionero en el ámbito mundial– para continuar con el recién instaurado, hasta llegar al relativo a la Ley General del Servicio Profesional Docente, que se promulgó en septiembre de 2012 durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto. En esta sección se identifican y se caracterizan los diversos programas con base en los dispositivos legales que se implementaron en el curso de las dos décadas en las que han operado estas iniciativas, los cuales han signado el sendero que el Estado mexicano ha definido en materia de control de los profesores no sólo de la educación básica, sino de toda la educación obligatoria, es decir, el bachillerato incluido.

La tercera sección, que cierra este volumen, contiene dos capítulos, uno que presenta una visión panorámica de las políticas que, de manera genérica, el Estado puso en marcha a partir de la década de 1990, tendientes a valorizar y evaluar a los docentes, hasta la revisión de los dispositivos actuales que regulan la vida laboral de los profesores del preescolar, la primaria, la secundaria y la educación media superior. Por último, se incluye un breve texto que engloba de manera sucinta la totalidad de los trabajos incluidos en este libro.

**PRIMERA SECCIÓN: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL
A LA EVALUACIÓN DE LA DOCENCIA**

La primera sección se conforma de dos trabajos: “¿Es posible evaluar externamente la docencia?” y “La evaluación docente en educación básica: aportes teóricos para esclarecer el campo”, a cargo, respectivamente, de Bertha Fortoul y de Tiburcio Moreno.

El trabajo de Fortoul representa una acotada y puntual apertura que dilucida acerca de la evaluación de la docencia, donde la autora revisita las posiciones teóricas de varios de los estudiosos del tema, como los mexicanos Cordero, Moreno y Rueda, y los extranjeros Bolívar y Cullen.

Su desarrollo gira alrededor del cuestionamiento sobre la posibilidad de evaluar la docencia, duda que ha sido planteada por diversos actores del campo educativo, así como por varias organizaciones. Además, la autora se pregunta acerca de los vínculos de esta práctica con la mejora del desempeño docente y con la calidad del servicio educativo que se ofrece.

Fortoul señala que sólo hay dos posibilidades de respuesta a la interrogante: sí o no; de donde se derivan varias preguntas, sea en el caso afirmativo o el negativo, ya que este debate es complejo y controversial. Así como hay partidarios incondicionales a favor de la evaluación, comprendida especialmente como medición, también hay mediadores que, como la autora, postulan la posibilidad de la evaluación docente siempre y cuando se despliegue bajo ciertas condiciones.

En suma, como varios de los teóricos a los que alude, la autora es proclive a la evaluación de la docencia si tiene como propósito la mejora tanto del desempeño de los alumnos como del profesionalismo de los maestros.

El tratamiento conceptual que efectúa Moreno en el segundo capítulo de esta primera sección, el cual también elucida la evaluación de la docencia de la educación básica, cuestiona y debate respecto de la temática y, particularmente, a los programas implementados en el país que valoran el trabajo docente, mismos que se desarrollan en la segunda sección de este libro.

El objetivo del autor es abordar las principales bases teóricas que sirven de fundamento para construir un paradigma integrador de la evaluación docente en la educación básica. Además, busca contribuir al debate conceptual de la evaluación docente, con el fin de problematizarla y dilucidar algunos de sus aspectos clave, ante la ausencia de un marco teórico bien definido y compartido por la comunidad científica que investiga el tema. A decir de Moreno, el esclarecimiento teórico es esencial para cimentar el diseño y el desarrollo de cualquier modelo o sistema de evaluación docente que se pretenda implementar. Asimismo, subraya que es innegable la relevancia que la evaluación de los maestros ha alcanzado en las últimas dos décadas en México, al convertirse en uno de los asuntos más complejos, polémicos y controvertidos de la actual reforma educativa. Aunque este interés por la evaluación del magisterio tiene una vieja data, sin duda, es en años recientes que ha alcanzado su punto más álgido.

La evaluación de los alumnos y de los profesores constituyen dos campos en los que se cuenta con mayor experiencia en materia de evaluación, señala Moreno. No obstante, aunque en el plano del discurso se exalta la importancia del proceso evaluativo, es frecuente que las prácticas evaluadoras estén marcadas por la superficialidad, la homogeneización y un escaso conocimiento teórico-metodológico. El autor puntualiza que la evaluación docente en México es un claro ejemplo del mal uso que, en diversas ocasiones, se ha hecho tanto del proceso como de sus resultados lo cual, en lugar de contribuir a una mejora de la educación, ha producido el efecto contrario y ha minado la motivación de los participantes y de otros actores del campo educativo, además de generar desconfianza hacia la evaluación misma.

SEGUNDA SECCIÓN: PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DOCENTE

Los cuatro capítulos que integran la segunda sección de este libro describen las particularidades de varios de los programas que generó el Estado en el marco de las políticas educativas sexenales de

los presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, con el anhelo de evaluar a los profesores de la educación básica. El primero de estos trabajos es de Patricia Ducoing, quien efectúa una revisión detallada del Programa de Carrera Magisterial, el más relevante no sólo por haber sido el que marcó un hito en la historia del magisterio de la educación básica, sino porque su operación se extendió por más de dos décadas; un segundo texto, cuya temática es también el mismo programa, pero desde un análisis de sus consistencias e inconsistencias, es de la autoría de Laura Rodríguez y Claudia Bataller; el tercer texto, dedicado al Programa de Evaluación Universal, es cuidadosamente abordado por Catalina Inclán; finalmente, Yazmín Cuevas presenta en un análisis sobre la evaluación del desempeño de los profesores a partir de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional Docente.

El primero de esta sección, a cargo de Ducoing, es el tercer capítulo del presente volumen y lleva por título “Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial”. Con la intención de revisar el desarrollo de este programa, la autora efectúa una sistematización del mismo a partir de una mirada retrospectiva que cubre sus 20 años de operación. Después de un breve análisis sobre el contexto en la década de 1990, cuando se evidenciaron algunos conflictos por parte del sector magisterial y la Secretaría de Educación Pública (SEP), la autora organiza su trabajo con base en una periodización, acotada por la temporalidad y los momentos que marcaron los cambios relevantes en su implementación, que son los siguientes:

El primer periodo corresponde al despegue del programa y va de 1993 a 1997 y es el de la institucionalización, que acordó la propia SEP y el SNTE, con base en un discurso que revaloró la función docente y la asignación de estímulos salariales a quienes voluntariamente se adscribieran. Se especifica la lógica del programa a partir de su estructura –factores y puntajes– de sus modalidades, caracterizadas por vertientes –para docentes, para directivos, para personal de apoyo–, y se presentan algunos de los resultados que obtuvieron los maestros.

El segundo periodo, el auge del programa, corresponde al periodo 1998-2010, del cual se revisan y reformulan los lineamientos reguladores. Se presenta la comparación entre el formato puesto en marcha en el periodo precedente y el actual. Ésta es la fase más extensa que cubre el programa y, en consecuencia, la que concentró la mayor participación de los docentes. También se integran aquí los resultados referentes a la población que por vertientes participó, así como los puntajes obtenidos en algunos de los factores que se consideraron durante este lapso a partir de la nueva normatividad.

La consolidación del programa corresponde al último periodo de operación, tan sólo de 2011 a 2013, debido a que, en este último año, se promulgó la Ley General del Servicio Profesional Docente, a partir de la cual quedó destituido éste. Es la fase más corta y de menor presencia del magisterio, cuyos resultados no se reportan en las fuentes consultadas en las etapas anteriores. También se incluye un análisis comparativo sobre la estructura de las tres emisiones que experimentó el Programa.

El texto de Rodríguez y Bataller, “Carrera Magisterial: una revisión de sus consistencias e inconsistencias”, es el segundo de esta sección y se ubica como capítulo cuarto del libro. Las autoras inician con un breve repaso sobre la trascendencia y el alcance que tuvo esta experiencia mexicana, expresados de alguna manera por la diversidad de investigaciones, reflexiones teóricas y trabajos de corte empírico que académicos, maestros, investigadores, en lo particular, así como diversas instituciones y organismos nacionales y supranacionales le dedicaron, así como por sus implicaciones para la vida del magisterio.

En un primer apartado, Rodríguez y Bataller revisan algunas de las acepciones atribuidas a los términos “consistencia” e “inconsistencia” en diferentes ámbitos, con un enfoque en el de la educación, para después analizar algunos factores del programa.

Como las autoras puntualizan, la misma comisión responsable emanada de la SEP y del SNTE, reconoció la presencia de consistencias e inconsistencias en la versión inicial de los Lineamientos Generales del Programa (1993), por lo que, en la segunda edición (1998), intentaron superar las incoherencias y las debilidades que detectaron

a lo largo de los cinco primeros años en que se había puesto en marcha. No obstante, y a pesar de la revisión y el intento de superar las primeras directrices –como detallan las autoras–, se pueden hallar ciertas inconsistencias entre sus nociones de calidad educativa y los factores y puntajes conforme a las diferentes vertientes configuradas.

Especial atención dedican al factor aprovechamiento escolar, en virtud de que fue conceptualizado como un elemento definitorio que, durante las reformulaciones de los lineamientos, cobró una importancia cada vez mayor en éste y en los programas que le sucederían, como el de Estímulos a la Docencia, Evaluación Universal y el actual, el Servicio Profesional Docente. La priorización de este factor obedece, como sabemos, a las recomendaciones de los organismos internacionales y, en específico, de la OCDE.

Enseguida, Rodríguez y Bataller exploran las consistencias de las pruebas que se diseñaron explícitamente para valorar el aprovechamiento escolar de los alumnos y, para cerrar el capítulo, expresan algunos cuestionamientos.

El quinto capítulo, tercero de esta sección, a cargo de Inclán, y se denomina “Evaluación Universal: antecedentes, herencias y experiencias”, con alusión al programa que bajo esta denominación se ofreció también a docentes en ejercicio, a directivos y a personal de apoyo, esto es, al considerar las tres vertientes que se definieron en la Carrera Magisterial. A diferencia de los otros programas, éste se plantearía como obligatorio –aun cuando nunca se concretó la obligatoriedad– y estaría destinado a la mejora de la enseñanza por parte de los maestros, tal como se formulara en el correspondiente Acuerdo:

Con la Evaluación Universal se da un paso histórico, trascendental y de extraordinaria relevancia en la política educativa, ya que se evaluará a la totalidad de los docentes frente a grupo, directivo y docentes en funciones de Apoyo Técnico Pedagógico de educación básica, con el fin de proporcionarles un diagnóstico integral de sus competencias profesionales, así como del logro educativo de sus alumnos, para focalizar los trayectos de formación continua en las áreas de oportunidad que se detecten con base en sus resultados (Gordillo y Lujambio, 2011: 2).

Instaurado en 2011, su vigencia fue de tan solo un año, puesto que sería suspendido en 2013, cuando se aprobó la Ley del Servicio Profesional Docente. Si bien se había previsto su implementación por etapas (2012 en primaria, 2013 en secundaria, 2014 inicial, preescolar y especial), sólo se logró una primera aplicación en educación primaria.

El Programa de Evaluación Universal representa la versión más consistente que los otros programas experimentados en el país, al recoger las experiencias y sus aciertos, además de enfrentar e intentar superar los problemas de aquéllos, bajo las directrices políticas y las recomendaciones de la OCDE. En esto radica su importancia.

La autora inicia su texto con una reflexión sobre las políticas y, particularmente, sobre las políticas públicas en educación, así como de su puesta en marcha a partir de acciones y programas para su implementación; posteriormente aborda los antecedentes de este programa, donde destaca el relativo a la Carrera Magisterial y el mecanismo que se instauró para acceder a una plaza de profesor, llamado Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, en cuya definición participó el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval).

Inclán explica el contexto en que surgió la Evaluación Universal, tanto en el escenario nacional como en el internacional. Destaca la intervención de la OCDE en la determinación de las políticas de educación y de formación del profesorado, señalando que mientras Carrera Magisterial no atendió las recomendaciones de este organismo, el Concurso Nacional para las plazas sí representó un primer paso para avanzar en esta línea, aunque no fue sino hasta 2013 cuando dichas recomendaciones se formalizaron.

En los apartados subsiguientes, Inclán subraya algunos rasgos del programa con base en el acuerdo que para tal efecto se firmó entre la SEP y el SNTE –como todos los convenios de educación que se pactaron durante las diferentes administraciones gubernamentales– y precisa los componentes de la Evaluación Universal, las instancias a cargo de las diferentes actividades, la conformación del Grupo Directivo y Técnico para el Diseño de la Evaluación Universal, los grupos técnicos para su desarrollo, los perfiles de docentes y directivos

de primaria regular e indígena, así como los resultados obtenidos. La autora cierra este trabajo con un análisis crítico acerca de este programa junto con los que le precedieron.

El cuarto trabajo de esta sección, relativo a los programas de evaluación, lo presenta Yazmín Cuevas con el título “La evaluación del desempeño en la educación básica mexicana como regulación de la carrera docente”, en el cual analiza este aspecto como un elemento constitutivo de la reforma que emprendió la administración de Peña Nieto en 2013. A partir de esta reforma se definió el concurso de oposición como la única ruta para incorporarse al servicio docente; además, se estableció la obligatoriedad de la evaluación para conservar la plaza, sea como docente o personal directivo, supervisor o de apoyo.

Cuevas inicia con una caracterización de las prácticas de evaluación del desempeño docente en su vinculación con las nociones de calidad de la educación, para introducir posteriormente el análisis del servicio profesional docente de conformidad con la ley que lo reglamenta. Desde entonces, el ingreso, la permanencia y la promoción de los docentes de la educación básica queda supeditado a la evaluación del desempeño de los profesores, regulando, de esta manera, la carrera del personal magisterial con base en perfiles, parámetros e indicadores que aprueba el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Con base en sus cinco dimensiones, la autora alude a los perfiles de los docentes, a partir de los cuales se derivan los parámetros, junto con sus indicadores correspondientes que se visualizan como elementos observables.

La evaluación del desempeño docente, como puntualiza Cuevas, es obligatoria, tanto para el ingreso como para la permanencia en la docencia, en puestos directivos y de apoyo pedagógico; no así para los incentivos salariales ni la promoción a puestos directivos y de asesoría pedagógica.

Antes de desarrollar los diversos procesos evaluativos, y con el fin de clarificar la estructura del servicio profesional docente, la autora presenta un cuadro sintético, a través del cual especifica la naturaleza voluntaria u optativa del proceso, el periodo, los instrumentos, las posibilidades de resultados y de seguimiento.

La evaluación para el ingreso, como subraya Cuevas, alude a la idoneidad de los candidatos que desean incorporarse a la educación obligatoria, para lo cual deben someterse, por lo menos, a dos exámenes con base en los perfiles, parámetros e indicadores. Por otro lado, la evaluación para la permanencia, misma que los maestros deben presentar cuatrienalmente, sólo acepta dos posibilidades de resultados: suficiente e insuficiente. En este último caso, los profesores deberán participar en cursos de actualización con del fin de acreditar, y si después de tres oportunidades no lo logran, no podrán continuar como docentes.

En los apartados subsiguientes, la autora puntualiza la estrategia prevista para la obtención de estímulos, así como los requerimientos para ascender y permanecer en puestos de dirección, supervisión y de asesoría pedagógica. Mientras el acceso a puestos directivos, de supervisión y de apoyo es una cuestión voluntaria, la permanencia en los mismos está determinada por el proceso de evaluación que se integra por tres fases.

En las reflexiones finales, Cuevas cuestiona algunos de los tópicos implicados en la evaluación de los docentes mexicanos y puntea algunas de sus debilidades de corte normativo y técnico.

TERCERA SECCIÓN: UN MAPEO DE LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN DOCENTE

Esta tercera y última sección del libro se conforma por un solo capítulo, intitulado “Las políticas de evaluación docente en educación básica de 1993 a 2017”, a cargo de Concepción Barrón y Angélica Valenzuela.

En su introducción, las autoras reivindican el lugar de la evaluación en la mejora de los sistemas educativos, así como el papel del docente en tanto actor crucial del aprendizaje de los alumnos. Su trabajo se conforma de los siguientes apartados: “Políticas educativas y políticas de evaluación de la docencia”, “El rol del docente y su evaluación a partir de los organismos internacionales”, “El impacto de la OCDE en la evaluación docente en México”, “Programas de

evaluación docente en educación básica de 1993 a 2017” y “Análisis comparativo de los programas de evaluación docente”.

Después de un corto acotamiento conceptual sobre políticas educativas, Barrón y Valenzuela abordan el papel de los organismos internacionales en la definición de las políticas educativas relativas a la calidad de la educación y a la evaluación de la docencia, en el que destacan las directrices de la OCDE, entre otros, que generaron la adopción por parte del Estado de algunas estrategias destinadas a la evaluación de los profesores de educación básica en el país desde la década de 1990.

En un segundo momento, las autoras insisten en el papel y el lugar del docente en el logro de una educación de calidad y puntúan las recomendaciones de los organismos internacionales con el propósito de conseguir docentes calificados, entre las cuales destacan la mejora de la formación inicial y la promoción de la formación permanente y la creación de estímulos para conservar a los mejores docentes, entre otras.

En tercer lugar se aborda el impacto de la OCDE en las definiciones de política de evaluación docente en el país, ya que este organismo puntualizó varias recomendaciones dirigidas específicamente a los docentes de la educación básica, entre las que se especificaba la relativa a fortalecer el sistema de evaluación de los mismos con base en los resultados de aprendizaje de los alumnos.

El siguiente apartado se destina a la revisión de los programas de evaluación docente. Barrón y Valenzuela presentan una visión sintética y precisa de cada uno de los cuatro programas que han operado en el país. Inician con el de Carrera Magisterial, que se instauró en 1993, para después revisar el de Estímulos a la Calidad Docente, de 2008, y el de Evaluación Universal, de 2011; además, abordan el recientemente instaurado, la Ley General del Servicio Profesional Docente. Se cierra con una comparación de los cuatro programas con base en varios aspectos, tales como vigencia, destinatarios, objetivos, criterios y tipo de participación, de esta manera se ofrece una visión de las convergencias y divergencias entre ellos.

Este capítulo finaliza con las conclusiones de las autoras, donde resaltan –entre otras cuestiones– el papel de las políticas educativas a

nivel nacional e internacional en el establecimiento de los programas de evaluación docente en México, subrayando que el último, el del Servicio Profesional Docente, expresa de manera contundente las recomendaciones de los organismos supranacionales.

Por último, a manera de cierre de este libro, presentamos un pequeño texto de Claudia Pontón, “Reflexión final. Docentes y escuela: los grandes desafíos de la evaluación”, donde la autora sintetiza y comenta las ideas y conclusiones emanadas de los trabajos que lo anteceden.

REFERENCIAS

- Ardoino, Jacques y Guy Berger (1998), *D'une évaluation en miettes à une évaluation en actes*, París, Matrice-Andsha.
- Commission Européenne/Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)/Eurydice (2013), *Chiffres clés des enseignants et des chefs d'établissement en Europe, Édition 2013, Rapport Eurydice*, Luxemburgo, Office des Publications de l'Union Européenne, <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/151FR.pdf>, consultado el 18 de febrero de 2017.
- Gordillo, Elba y Alonso Lujambio (2011), *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, México, Gobierno Federal/SEP-SNTE, <<http://i.administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/uploads/2011/08/Acuerdo-SEP.pdf>>, consultado el 15 de febrero de 2017.
- Ki-moon, Ban (2015), *Foro Mundial sobre la Educación 2015*, París, UNESCO, <<http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/invitados-de-alto-nivel>>, consultado el 12 de febrero de 2017.
- UNESCO (2017a), “La UNESCO Santiago y la Internacional de la Educación establecen diálogo sobre docentes en el marco de la Agenda de Educación 2030”, Santiago de Chile, Oficina Regional de la UNESCO para América Latina, <http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/la_unesco_santiago_y_la_internacional_de_la_educacion_estab/>, consultado el 18 de febrero de 2017.
- UNESCO (2017b), “Docentes”, Santiago, Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, <<http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/teachers/>>, consultado el 15 de febrero de 2017.

UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO Santiago (2007), *Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente. Una panorámica de América y Europa*, Santiago de Chile, UNESCO.

UNESCO/PNUD/UNFPA/ACNUR/UNICEF/ONU Mujeres/BM/OIT (2016), Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656s.pdf>>, consultado el 21 de febrero de 2017.

PRIMERA SECCIÓN
UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL
A LA EVALUACIÓN DE LA DOCENCIA

¿ES POSIBLE EVALUAR EXTERNAMENTE LA DOCENCIA?

María Bertha Fortoul Ollivier

La evaluación es una práctica omnipresente en las últimas décadas en distintos sectores de la vida, que se refuerza a niveles macro y *mezzo* de las instituciones públicas y privadas desde las políticas, los procesos y las prácticas directamente relacionados con ella en cuanto a categorías e indicadores, estándares, instrumentos, sujetos a ser evaluados, fuentes de información, uso interno y externo de resultados, así como difusión en distintos medios de comunicación. En nuestro país, muchos trabajos cuyo ejercicio laboral requiere de estudios universitarios tienen mecanismos de certificación de sus practicantes, por ejemplo, en el caso de médicos, notarios, dentistas, contadores, psicólogos o arquitectos, por mencionar sólo algunos.

Los servicios educativos no han escapado a esta presión global, al ser la evaluación parte de los elementos estructurantes de la “tercera ola” reformista internacional (Bolívar, 2010), que inició en la década de 1980, la cual colocó al centro del discurso la profesionalización de los docentes y la evaluación como uno de sus mecanismos principales para mejorar los sistemas educativos de todos los niveles. Por su parte, los resultados del Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) apuntalan el gran peso del “efecto docente” en los desempeños escolares de los estudiantes y, por ende, la inclusión indispensable de los profesores en los procesos de mejora de las instituciones escolares. De ahí que en muchos países del mundo se han desarrollado sistemas de evaluación del docente de la educación básica, media superior y superior, que se vinculan con pagos diferenciados y siste-

mas escalafonarios, sin que todos ellos logren una articulación adecuada con otros componentes de los sistemas educativos (Murrillo y Román, 2010). En las primeras décadas de este siglo, los gobiernos y organismos internacionales han pugnado por evaluaciones no centradas únicamente en los estudiantes y sus desempeños. Los docentes han sido uno de los primeros sujetos incorporados, a la par de otros ámbitos, variantes según los países, entre los que se encuentran la infraestructura y el equipamiento físicos, de seguridad y tecnológico escolares, los datos contextuales y familiares de los estudiantes y la currícula. La gran promesa de los gobiernos es la construcción de sistemas nacionales de evaluación integrales que valoren todo lo que tiene incidencia en el proceso educativo, partiendo de la premisa de que “la comprensión de un proceso adquiere sentido en un análisis estructurado y estructurante en el que la interconexión de todos los elementos permite la explicación y el significado” (Santos, 1996: 12 y 27). La impronta de los enfoques de la rendición de cuentas (*accountability*) no puede dejarse de lado en esta visión de la evaluación con fines de mejora de las instituciones escolares.

En México, la evaluación de la docencia en educación básica inicia como una estrategia de promoción horizontal y pago al mérito en 1992. A partir de 2011 se presentan de manera recurrente planteamientos y acciones que ponen al docente en el centro de la atención de otros esfuerzos evaluativos. En el compromiso 8 del Pacto por México de 2012, se habla de un “sistema de evaluación integral, equitativo y comprensivo, adecuado a las necesidades y contextos regionales del país” (Gobierno Federal, 2012: 5). Diferentes acciones han sido llevadas a cabo para lograr contar con y coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa: modificación de los artículos 3° y 73° constitucionales (Segob, 2013), expedición de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y de la Ley General del Servicio Profesional Docente (Presidencia de la República, 2013).

La reforma constitucional, así como sus tres leyes secundarias, buscan colocar en el centro del proceso educativo el derecho de aprender de todas las personas que habitan en el territorio mexicano. Ello supone el reconocimiento de la capacidad de los estudiantes para ser parte

responsable de su propio aprendizaje, de las aptitudes de los maestros para enseñar y de la necesidad de mejorar sus condiciones de desarrollo profesional. Con estas reformas, se busca también fortalecer las capacidades de los maestros en su invaluable dedicación para formar a los futuros ciudadanos (Junta de Gobierno del INEE, 2013: 7).

Desde los marcos normativos nacionales para la educación básica, el derecho al aprendizaje de los alumnos está estrechamente vinculado con las acciones, con el ser del docente y con su devenir; de ahí la relación establecida en el seno de la política nacional entre su evaluación y su formación continua.

NOCIONES SOBRE LA EVALUACIÓN EXTERNA

El concepto de evaluación es polisémico. En el caso de la educación, su desarrollo histórico ha sido marcado por su vínculo con la medición, con sus consecuentes “observables”, su tratamiento estadístico de los datos y la ausencia de marcos teóricos y teleológicos para sustentar los casos concretos. Stufflebeam y Shinkfield (1987: 19), en el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (Comité Conjunto sobre Estándares de la Evaluación Educativa), señalan que “la evaluación es el enjuiciamiento sistemático de la validez o mérito de un objeto para apoyar la toma de decisiones”. Por su parte, Ander-Egg (2000: 18) sostiene que la evaluación en educación es

una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable datos e información suficiente y relevante en qué apoyar un juicio acerca del mérito y del valor de los diferentes componentes de un programa o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán con el propósito de producir efectos y resultados concretos.

Ambas definiciones comparten la evaluación como un proceso de valoración: se emite un juicio de valor tras un proceso sistemático,

mismo que se refiere no sólo al producto (valor), sino también a los condicionantes de diversa índole que han intervenido en el proceso, con una finalidad prefijada. Glazman (2001), en su definición, enfatiza que dichos juicios se dan con base en referentes, mismos que pueden ser normas, premisas, modelos y propuestas que dan lugar a valoraciones, recomendaciones y argumentaciones.

Con respecto a las finalidades de la evaluación, Moreno (2016) nos dirá que la evaluación en la educación cumple con distintas funciones que no son excluyentes entre sí (sociales, administrativas, formativas y pedagógicas). Mientras las dos primeras buscan el control, la rendición de cuentas ante diversos agentes sociales y el ordenamiento en asuntos laborales a través de la contratación y permanencia de docentes, las dos últimas están encaminadas al desarrollo pleno de las personas y de las instituciones. Este autor sostiene que un equilibrio sano entre ellas favorecería una mejora de la educación, debido a la complementariedad de sus alcances: contar con diagnósticos e información sobre resultados de distintos elementos de los procesos de enseñanza y aprendizaje a la par que una motivación en los profesores para la mejora y un incremento en la calidad de los mismos (Bolívar, 2008).

Por su parte, Cordero y Luna (2014) sostendrán que, en general, los sistemas evaluativos de la docencia de muchos países combinan dos funciones: el mejoramiento de la docencia como fin último y el control, al correlacionar directamente los resultados alcanzados con estímulos económicos. Cordero y Luna (2014: 78), retomando a House (1998) y Centra (1993), señalan que “un procedimiento utilizado para lograr con igual rigor ambos fines difícilmente podrá realizar evaluaciones justas, congruentes y pertinentes”.

En el marco del I Coloquio Iberoamericano “La evaluación de la docencia universitaria y no universitaria: retos y perspectiva”, los miembros de la Red Iberoamericana de Investigadores de la Evaluación de la Docencia analizan la evaluación docente desde cinco dimensiones (Rueda, 2010):

- *Política*: la evaluación es una práctica social de poder con repercusiones importantes en la sociedad, en las instituciones y en los actores. En las instituciones se requieren tanto evaluaciones

con fines de control como otras tendientes a la formación de los sujetos participantes.

- *Teórica*: la evaluación requiere de una definición clara respecto de lo que es ser un buen docente y, a partir de ella, diseñar políticas, programas, referentes e instrumentos; además, se debe reconocer la complejidad del proceso evaluativo por sus múltiples aristas.
- *Metodológica-instrumental*: a lo largo del proceso evaluativo se requiere una postura crítica ante las finalidades buscadas, los instrumentos empleados y los usos de la información recolectada. Asimismo, en las evaluaciones de los docentes por los estudiantes es necesario reconocer el impacto del comportamiento del profesor en la formación del aprendiz.
- *De uso*: la evaluación requiere orientarse “hacia el mejoramiento de la enseñanza, hacia mayores niveles de aprendizaje y de inclusión educativa, sosteniendo una actitud abierta frente a los cambios” (Rueda, 2010: 346).
- *Ética*: remarcan la confianza en ella y entre todos los participantes, su participación activa y la búsqueda de consensos.

En este sentido, Nevo (1997), Bolívar (2008) y Moreno (2016) sostienen que lo medular en la evaluación no es un asunto exclusivamente psicotécnico –de criterios, ponderaciones e instrumentos–, sino que está centrado en otras preguntas, mucho más de fondo, con ninguna respuesta totalmente buena éticamente, adecuada políticamente ni eficaz psicotécnicamente. La evaluación tiene un componente técnico-metodológico y otro ético-moral, siendo este último el más importante.

PROBLEMATIZACIÓN

La pregunta acerca de la posibilidad de evaluar la docencia desde los propios sistemas educativos nacionales por instancias externas a las escuelas concretas es planteada frecuentemente por los docentes, las autoridades escolares, educativas y sindicales, los estudiantes, los padres de familia, los investigadores, los miembros de la sociedad civil y los gobiernos nacionales, si bien con miras distintas e interpe-

lando en el fondo dos problemáticas diferentes, aunque fuertemente vinculadas, que son:

- a) La factibilidad de la docencia (en tanto profesión que vincula sujetos con saberes, además de ser una profesión de lo humano) para ser evaluada. La respuesta dada a “la diversidad de formas de ser maestro y de hacer escuela” (Severo Cuba Marmanillo, 2001, *Sistema de evaluación del desempeño docente para el desarrollo profesional*, en Coloma, 2010: 73), y al equilibrio entre lo científico y lo artístico dentro de ella están en la base de la respuesta que se dé. Dentro de ella también se discurre en torno a si se cuenta con elementos teóricos y metodológico-instrumentales suficientes y pertinentes, además de elementos éticos para una valoración válida, confiable y justa.
- b) Sobre los vínculos de esta valoración, por un lado, con la calidad del servicio educativo ofertado y, por el otro, con los procesos de mejoras, con la posibilidad de instrumentar acciones posteriores (de corte formativo, administrativo, financiero, reconocimiento social, curricular, político). Si bien cierta literatura psicopedagógica, así como algunas declaraciones sobre política educativa de los países y de las instituciones educativas sostienen fuertemente este vínculo, muchos procesos y prácticas institucionalizados, lo mismo que debates en eventos académicos y gremiales, lo cuestionan ampliamente.

La interrogante sobre si es factible evaluar la docencia acepta solamente dos posibles respuestas: sí y no. La respuesta afirmativa, que se plantea de manera tajante o matizada (sí, pero; o sí, siempre y cuando; o sí, depende de), contiene en su seno varias más: ¿qué se evaluará?, ¿con qué finalidades?, ¿qué se hará con la información obtenida?, ¿cuáles son los impactos a nivel individual, escolar, sistémico de los resultados obtenidos?, ¿quién evaluará?, ¿el evaluador cuenta con la legitimidad para serlo?, ¿cuál es el vínculo entre lo que se evalúa y la calidad de la educación?, ¿cuáles son los criterios a ser considerados?, ¿qué atenciones éticas se requieren tener con respecto de las personas y en los momentos de aplicación y de difusión de

resultados?, ¿con qué instrumentos?, ¿cuáles son los referentes?, y muchas otras más. La respuesta negativa puede terminarse con un no o, lo que puede ser mucho más valioso para la problemática que nos ocupa, argumentar teórica, ética, política y metodológicamente el por qué no desde miradas holísticas que van mucho más allá de referentes autopersonales o de un discurso politizado. A continuación presentamos las respuestas de algunos académicos que disertan en torno a la factibilidad de evaluar la docencia desde alguna instancia jerárquica más arriba de las escuelas y, posteriormente, otros que tienden hacia el no, con la finalidad de presentar de manera indicativa argumentos que aportan al debate.

Argumentos en torno a una respuesta afirmativa

Vaillant (2008) sostiene que la evaluación de la docencia es una de las estrategias más potentes para mejorar la situación actual de los docentes. Esta última se construye “a partir de la confluencia de tres elementos: la existencia de condiciones laborales adecuadas; una formación de calidad, y una gestión y evaluación que fortalezca la capacidad de los docentes en su práctica” (Vaillant, 2008: 8). Su nexo con la calidad de la educación, junto con otros factores y la información aportada para la comprensión de la docencia son sus argumentos centrales en su respuesta afirmativa. Esta autora mantiene que el proceso de inspección-supervisión que actualmente se tiene en los sistemas educativos latinoamericanos es demasiado burocrático y no aporta información suficiente sobre las transformaciones en los roles docentes y las tareas que asumen dadas las condiciones socioeconómicas y culturales.

Asimismo, alude a que en la literatura y en las políticas de distintos países (Estados Unidos, Reino Unido, Australia y siete latinoamericanos) se identifican diversos modelos de evaluación posibles según el perfil del docente (su formación y su experiencia), en los resultados obtenidos por los estudiantes (vínculos con los estudiantes y con los saberes), en los comportamientos del aula (estrategias utilizadas en el aula para motivar) y en las prácticas reflexivas (vínculos establecidos entre docentes).

En el mismo sentido, Coloma (2010) arguye que la evaluación de la docencia es indispensable para mejorar la calidad de la labor que desempeñan los maestros, centrándose en el desarrollo de su personalidad y de sus capacidades humanas. Ello conlleva a un perfeccionamiento de todo el sistema educativo y “en consecuencia de los factores o componentes funcionales que inciden de modo directo en las personas que reciben su acción” (María Antonia Casanova, 2004, *Calidad educativa y evaluación de centros*, en Coloma, 2010: 63). A partir de ahí, enfatiza que en el diseño de la evaluación se debe establecer claramente las relaciones entre este proceso y la mejora de los centros, además de delinear los mecanismos de gestión que lo van a hacer posible, con el fin de garantizar tanto el derecho a la diversidad de formas de ser docente, a la intimidad en los evaluados, como el control en la sociedad.

Coloma (2010) destaca la necesidad de articular en la evaluación docente la finalidad, los propósitos, las normas, los procedimientos con el contexto y la participación en el diálogo y reflexión entre docentes, familias, estudiantes y directivos de acuerdo con sus responsabilidades particulares.

En lo metodológico-instrumental, los defensores de los estándares internacionales sostienen que dicha evaluación es factible. Para ello se apoyan en una teoría de la acción con base en una definición de los resultados esperados y su medición en las aulas, a partir de acciones docentes consistentes con éstos. Los resultados arrojados desde la distancia entre ambos “permite influir en la enseñanza, ya sea directamente mediante la intervención de la autoridad o, como es más común, indirectamente por los incentivos o sanciones derivados de los resultados alcanzados” (Bolívar, 2003: 39).

Argumentos en torno a una respuesta negativa

Rockwell (2013) sostiene que no es factible dicha evaluación y organiza su réplica en torno a la posibilidad de encontrar medidas justas para evaluar el desempeño docente y el cumplimiento con el objetivo de mejorar la calidad de la educación a partir de los siste-

mas empleados en la valoración. Con respecto de su primera línea discursiva, presenta distintas características del trabajo docente, que lo hacen casi imposible de valorar por evaluadores nacionales, siendo las centrales que se aprende a ser maestro y ello requiere muchos años de trabajo en el aula con grupos diferentes, puesto que “requiere paciencia, creatividad, tacto pedagógico y claridad en las explicaciones, así como mucha lectura y preparación fuera de la jornada de trabajo. Requiere la disposición y capacidad de coordinar los esfuerzos de múltiples actores en un proceso colectivo de trabajo que beneficia a todos” (Rockwell, 2013: 84).

Además, sostiene que el aprendizaje es acumulativo y rebasa el tiempo y espacio escolar, por lo que no “depende” exclusivamente del maestro en turno. La calidad del quehacer docente está fuertemente condicionada por circunstancias materiales e institucionales, mismas que en nuestro país son desiguales.

Respecto de los sistemas empleados, en la segunda línea argumentativa, Rockwell (2013) muestra, desde un análisis riguroso a los estudios internacionales y sus resultados, tanto en el corto como en el largo plazos, que han sido muy escasos y, en algunos casos, contraproducentes “los sistemas de evaluación estandarizada con fuertes consecuencias en la determinación de las trayectorias escolares de los estudiantes o laborales de los docentes de la educación básica [propiciando] distorsiones y corrupción sistemática que invalidan los resultados” (Rockwell, 2013: 103). Además, señala que el *know how* de la investigación cualitativa, que se basa en la observación de clase, no puede usarse tal cual en la evaluación, debido a las diferencias epistémicas, teóricas y metodológicas entre ambas funciones.

En este mismo sentido, Tenti (2013) presenta argumentos tanto de orden político-social como de la misma concepción de la práctica docente para sostener que llevar a cabo una evaluación justa es casi imposible. Con respecto de los primeros, dirá que la evaluación tiende a responsabilizar a los docentes de ciertos resultados en los estudiantes, en los cuales coparticipan muchos otros actores: la desvaloración social de la docencia, las transformaciones sociales, culturales y económicas de las últimas décadas, así como la baja inversión desde los gobiernos en la formación de docentes compe-

tentes y en sus condiciones laborales, que “han contribuido primero a la decadencia del oficio para luego denunciar ‘la baja calidad de la docencia’. Quizás una adecuada comprensión del proceso que llevó a esta situación permitiría ver que en muchos casos los profesores también fueron víctimas de un proceso que en gran parte los trasciende” (Tenti, 2013: 137).

Este autor caracteriza la práctica docente como una praxis, con un alto contenido crítico y ético. Los profesores, en relación con los otros sujetos de los procesos de enseñanza y aprendizaje (estudiantes, padres de familia, miembros de la comunidad, autoridades) deben crear y recrear permanentemente las condiciones de su propia autoridad y reconocimiento. Asimismo, se pregunta “¿cómo se hace para medir y evaluar la cantidad de pasión, de curiosidad, de creatividad, de sentido crítico en relación con el conocimiento y la cultura que es capaz de producir un maestro en sus estudiantes?” (Tenti, 2013: 128). También sostiene que sólo los estudiantes y los padres de familia pueden aportar la información pertinente al respecto, con un juicio certero pero informal. Sustenta, además, que el aprendizaje significativo, no memorístico, tiene cualidades que lo hacen colegiado (muchas personas participaron en su logro), con un periodo de adquisición largo y “observable” en situaciones y contextos no necesariamente escolares.

DOS ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LA RESPUESTA

En la respuesta que personal, institucional o gremialmente se genere a la pregunta que nos ocupa, se considera la preeminencia de dos elementos: el quehacer social de la docencia y el uso de los resultados.

La evaluación externa es necesaria cuando parte de la premisa de que la docencia es una función social, un quehacer público que se relaciona con la formación del ciudadano y el desarrollo local, regional y nacional en lo económico, social, político y cultural. Su función es el formar personas a través de la circulación de los conocimientos científicos o socioculturalmente legitimados para ser aprendidos por otro, así como la socialización de los alumnos en

ambientes democráticos y de inclusión. Al insertarse en un espacio de lo público, lucha por el reconocimiento de “la igualdad en la libertad para crear y para gozar, para pensar y para comunicarnos, para participar y para compartir, para vivir disponiendo de los bienes necesarios en la realización de los proyectos que se elijan” (Cullen, 1997: 258). Sin dispositivos arbitrados, que tienden a una rendición de cuentas a distintas instancias (comunidad, el propio sistema, los estudiantes, profesores y padres de familia) de la educación, la escuela como una organización social y, por ende, el conocimiento como bien público, pueden con mayor facilidad servir a otros intereses privados, no acordes con un desarrollo sano de los estudiantes, lo que conduce a desconocer en los hechos el derecho a la educación. Al respecto, Ravela (2006: 196) enfatiza que “la alta conducción de los sistemas de educación pública muchas veces responde más a intereses y lógicas de tipo político partidario que educativas. De allí que se desee introducir mecanismos como los descritos, que modifiquen las lógicas burocráticas y presionen hacia el logro de los resultados esperados”. Bolívar (2008: 61), por su lado, establece que:

La evaluación de la práctica docente se puede razonablemente defender con un doble objetivo: a) asegurar una calidad de la educación (entendida en sentido amplio), para lo cual deberá tener en cuenta tanto su impacto en la mejora de los aprendizajes del alumnado, como en el desarrollo profesional e institucional; y b) garantizar una equidad en educación, es decir, el derecho a la educación de “todos” los alumnos.

Por lo tanto, esta evaluación tiene como finalidad mejorar la calidad de la enseñanza, con el supuesto de que ella amplía tanto las posibilidades del derecho a aprender de todos los estudiantes como el desarrollo profesional y de satisfacción personal del docente. Su vinculación con la formación inicial y continua de los maestros es innegable y entre ambas requieren crear las sinergias necesarias para que ambas se retroalimenten en una espiral virtuosa.

Además, la docencia es una acción situada, ya que se concreta en la singularidad de lo que sucede en cada salón de clase y está

marcada por “el espacio mismo de la escuela, con sus tradiciones y modos de operar, sus prácticas de enseñanza, organización, gestión y participación sociocomunitaria, es una historia viva que se escribe día con día en cada escuela” (Fierro y Fortoul, 2017: 29). De ahí que en la evaluación no pueden dejar de reconocerse los factores asociados, como el contexto sociocultural, la infraestructura escolar y los recursos didáctico-tecnológicos.

En la respuesta a dicha pregunta, el segundo elemento a considerar es la articulación de los resultados obtenidos con el mejoramiento de la docencia que, de acuerdo con Bolívar (2008), Bazdresch (2000), Moreno (2016), Vaillant (2008) y Tenti (2013), incluye el desenvolvimiento de las capacidades y de la personalidad del profesor; la articulación de las formaciones –inicial y continua– con el quehacer cotidiano de los docentes en las aulas y en las instituciones escolares; la atención de factores de la oferta y demanda educativas, así como de la gestión del sistema educativo nacional que entorpecen la labor del profesor; el encuentro y diálogo entre docentes y otros actores (directores, autoridades educativas, padres de familia, miembros de la comunidad). Solamente algunas de estas capacidades pueden vincularse directamente con la evaluación de la docencia, otras requerirían de valoraciones de otros sujetos y condiciones de la oferta educativa.

El vínculo entre evaluación y mejoramiento, según Ravela (2006), puede instrumentarse desde dos lógicas, con implicaciones diferentes según las decisiones que se toman al respecto del uso de la información:

- En el seno de las “decisiones blandas”, donde se enfatiza que dichas “evaluaciones no tienen una consecuencia formal específica para actor alguno... [Lo que se pretende] es contribuir a mejorar la comprensión de la situación educativa y propiciar acciones y decisiones que permitan cambiar y mejorar” (Ravela, 2006: 25).
- En el “establecimiento de incentivos”, donde se remarca que dichas evaluaciones tienen consecuencias directas para los individuos o las instituciones para acceder a algún incentivo (pro-

moción a un cargo, acceso a un beneficio económico, recepción de algún reconocimiento), o recibir una sanción. Su supuesto de base es que el sistema, al no diferenciar entre los “buenos” y los “malos” maestros, no propicia que el trabajo se lleve de la mejor manera.

REFLEXIONES FINALES

Aceptamos el nexo entre evaluación de la docencia y mejora de la calidad de la enseñanza; compartimos, junto con otros autores revisados (Bolívar, 2008 y 2010; Coloma, 2010; Murrillo y Román, 2010; Vaillant, 2008), que es una pieza central, mas no omnipotente, para garantizar en todas las escuelas del país el derecho a la educación de los estudiantes, además de ser un apoyo al desarrollo personal y nacional. Ello conlleva necesariamente a que otros agentes también sean evaluados (estudiantes, padres de familia, directores y autoridades del sistema educativo nacional, gobernadores y administradores estatales y nacionales de los presupuestos, líderes sindicales) con un modelo sinérgico entre los actores: lejos de culpabilizar al profesorado, a los estudiantes como los eslabones más débiles, al propio sistema educativo, y entrar en una lógica del enfrentamiento donde los distintos actores se descalifican y se responsabilizan unos a otros por lo no logrado, más bien se requiere avanzar hacia una lógica de la colaboración, pues “la evaluación debe estar al servicio del desarrollo de un sentido de responsabilidad compartida por la educación como bien público. Debe promover el compromiso con la educación de todos los actores, cada uno según su lugar y ámbito de acción” (Ravela *et al.*, 2008: 62).

Construir y coordinar una evaluación de los docentes válida, confiable y justa en un sistema nacional de evaluación requiere tanto de investigación como de discusiones teóricas y propuestas de académicos, docentes, autoridades educativas y gubernamentales con el fin de contar tanto con una “visión de la educación como emprendimiento nacional, en el que todos son responsables de algo, en lugar de buscar responsables a los cuales señalar para premiar o castigar”

(Ravela, 2006: 201), como con una definición conceptual y operativa más pertinente acerca de qué es la docencia, que cuente con referentes precisos, instrumentos válidos y confiables, especialmente los relativos al quehacer compensatorio, de gestión escolar, entre otros, así como un uso de los datos a nivel de escuela y de profesor con un seguimiento pertinente. Esto constituye un gran reto en la generación y aplicación de diversos conocimientos (de índole pedagógica, psicológica, demográfica, cibernética, sociológica, matemática, etc.), y no puede considerarse un argumento en contra de la posibilidad de evaluar la docencia.

REFERENCIAS

- Ander-Egg, Ezequiel (2000), *Metodología y práctica de la animación socio-cultural*, Madrid, CCS.
- Bazdresh, Miguel (2000), *Vivir la educación, transformar la práctica*, Guadalajara, Secretaría de Educación de Jalisco.
- Bolívar, Antonio (2010), “El liderazgo educativo y su papel en la mejora: una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones”, *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, vol. 9, núm. 2, pp. 9-33, <<http://www.scielo.cl/pdf/psicop/v9n2/art02.pdf>>, consultado el 9 de abril de 2017.
- Bolívar, Antonio (2008), “Evaluación de la práctica docente. Una revisión desde España”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, núm. 2, pp. 56-74.
- Bolívar, Antonio (2003), “Si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas’. El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora”, *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, vol. 7, núm. 1-2.
- Centra, John (1993), *Reflective faculty evaluation: enhancing teaching and determining faculty effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Coloma, Carmen (2010), “Estudio comprensivo sobre la evaluación del docente”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 3, núm. 1, pp. 61-76, <http://www.rinace.net/rie/numeros/vol3-num1_e/art5.pdf>, consultado el 5 de abril de 2017.
- Cordero, Graciela y Edna Luna (2014), “El Servicio Profesional Docente en la perspectiva de los sistemas nacionales de formación de profes-

- sores y de evaluación. El caso de México”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 7, núm. 2, pp. 75-84.
- Cullen, Carlos (1997), *Crítica de las razones de educar: temas de filosofía de la educación*, Buenos Aires, Paidós.
- Fierro, Cecilia y Bertha Fortoul (2017), *Entretejer espacios para aprender y convivir en el aula*, México, Ediciones SM.
- Glazman, Raquel (2001), *Evaluación y exclusión en la enseñanza universitaria*, México, Paidós.
- Gobierno Federal (2012), *Pacto por México*, <<https://es.scribd.com/document/115226400/Pacto-Par-Mexico-TODOS-los-acuerdos>>, consultado el 21 de mayo de 2018.
- House, Ernest (1998), “Acuerdos institucionales para la evaluación”, *Perspectivas*, vol. 28, núm. 1, pp. 123-131.
- Junta de Gobierno del INEE (2013), *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, México: INEE.
- Moreno, Tiburcio (2016), *Evaluación del aprendizaje y para el aprendizaje. Reinventar la evaluación en el aula*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa.
- Murillo, Javier y Marcela Román (2010), “Retos en la evaluación de calidad de la educación en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 53, pp. 97-120.
- Nevo, David (1997), *Evaluación basada en el centro. Un diálogo para la mejora educativa*, Bilbao, Mensajero.
- Pozo, Juan Ignacio (2006), *Teorías cognitivas del aprendizaje*, Madrid, Morata.
- Presidencia de la República (2013), *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*, México, Presidencia de la República.
- Ravela, Pedro (2006), *Para comprender las evaluaciones educativas. Fichas didácticas*, Santiago de Chile, PREAL.
- Ravela, Pedro, Patricia Arregui, Gilbert Valverde, Richard Wolfe, Guillermo Ferrer, Felipe Martínez Rizo, Mariana Aylwin y Laurence Wolff (2008), “Las evaluaciones educativas que América Latina necesita”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, núm. 1, pp. 46-63.
- Rockwell, Elsie (2013), “La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa”, en Rodolfo Ramírez (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, pp. 77-110.

- Rueda, Mario (2010), “Reflexiones generales a considerar en el diseño y puesta en operación de programas de evaluación de la docencia”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 3, núm. 1, pp. 345-350.
- Santos, Miguel (1996), *Evaluación educativa (t.1). Un proceso de diálogo, comprensión y mejora*, Buenos Aires, Magisterio del Río de la Plata.
- Segob (2013), “Decreto de reforma al Artículo 3º Constitucional”, *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Stufflebeam, Daniel y Anthony Shinkfield (1987), *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Barcelona, Ministerio de Educación y Ciencia/Ediciones Paidós Ibérica.
- Tenti, Emilio (2013), “Riqueza del oficio docente y miseria de su evaluación”, en Margarita Poggi (coord.), *Políticas docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE)-UNESCO, pp. 121-142.
- Vaillant, Denise (2008), “Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, núm. 2, pp. 8-22.

LA EVALUACIÓN DOCENTE EN EDUCACIÓN BÁSICA: APORTES TEÓRICOS PARA ESCLARECER EL CAMPO

Tiburcio Moreno Olivos

La evaluación en educación es un vasto campo que comprende distintas esferas o dimensiones. En este capítulo centramos el foco en uno de estos ámbitos: la evaluación docente, particularmente sobre los maestros de educación básica. El planteamiento inicial consiste en aportar al debate teórico del campo de la evaluación docente, con el fin de problematizarlo e intentar esclarecerlo ante la ausencia de un marco teórico bien definido y compartido por la comunidad científica que investiga el tema. Consideramos que, en este sentido, es fundamental el análisis y la discusión de algunos conceptos clave para aspirar a comprender la problemática de la evaluación de los profesores.

Es indiscutible la importancia que la evaluación de los maestros ha alcanzado en las últimas dos décadas en México, misma que se convirtió en uno de los asuntos más complejos, polémicos y controvertidos de la actual reforma educativa. Aunque esta preocupación no es nueva, en años recientes ha alcanzado su punto más álgido.

En el pasado, cuando se hablaba de evaluación en el contexto educativo, se refería invariablemente a la evaluación de los alumnos; posteriormente, en el primer cuarto del siglo xx, surgió la evaluación de los docentes en Estados Unidos, la cual gradualmente se expandió al resto del mundo. Por tanto, puede decirse que la evaluación de los alumnos como la de los profesores constituyen dos campos en los que se cuenta con experiencia. No obstante, el cúmulo de los años no es garantía de un aprendizaje valioso. ¿Por qué si se cuenta con amplia experiencia en la evaluación docente persisten viejos errores? ¿Por qué prevalece una visión estrecha de la evaluación docente en

nuestro país? ¿Qué factores impiden los avances en esta materia y mantienen el estado de cosas? ¿Es posible mejorar sustancialmente las prácticas de evaluación de los maestros? Sobre este asunto, ¿está todo dicho y lo que no se ha dicho es porque no se puede decir?

Si bien en el discurso se reconoce la importancia que el proceso evaluativo tiene para los evaluados –sean individuos, programas o instituciones–, es frecuente que no se preste la atención y el rigor que dicho proceso requiere para que resulte valioso. Las prácticas evaluadoras se caracterizan por la superficialidad, la homogeneización y un escaso conocimiento teórico-metodológico, limitaciones que no son imputables a la propia evaluación, sino a su uso inadecuado. La evaluación docente en México es un claro ejemplo del mal uso que, en ocasiones, se ha hecho tanto del proceso como de sus resultados lo cual, lejos de contribuir a una mejora de la educación, ha producido el efecto contrario, minando la motivación y generando desconfianza hacia la evaluación misma.

Con el transcurrir del tiempo, la evaluación del profesorado ha captado la atención de diversos investigadores, quienes se han interesado en ella como objeto de estudio y han señalado algunos de sus logros y problemas más acuciantes. Sin embargo, buena parte de estos trabajos presentan, a nuestro juicio, una limitante principal, pues carecen de un sólido marco teórico que les sirva de sustento. Se trata, sobre todo, de estudios de corte descriptivo que tienen un sesgo psicológico (generalmente conductista) e ignoran o abordan escasamente el contexto (entendido en sentido amplio, no sólo físico) en el que los profesores llevan a cabo sus prácticas pedagógicas. Dichos estudios suelen dar por sentado demasiadas cosas y no explicitan cuál es su objeto de estudio (condición *sine qua non* de cualquier evaluación que se precie de serlo), lo que genera desconcierto, al no hallar la claridad de lo que realmente se pretende valorar cuando se habla de evaluar a los docentes.

El uso indistinto de términos y conceptos que se manejan como sinónimos, sin serlo, sirve como caldo de cultivo para que reine la confusión y se desvirtúe el sentido de la evaluación, la cual termina por valorar una amalgama de procesos diversos y heterogéneos. De esta manera, se deben definir con claridad desde un inicio las

coordinadas teóricas en cualquier estudio que tenga como empresa la evaluación de los docentes, con la finalidad de conseguir mayor certeza en todo el proceso.

Por otro lado, sabemos que detrás de cualquier modelo de evaluación subyace –de modo explícito o implícito– un modelo de docencia. La evaluación nunca se realiza en el vacío, ya que necesita tener un objeto. En este caso, la docencia es ese objeto, *ergo*, es perentorio definir qué se entiende por docencia (dado que es lo que se va a valorar); es decir, precisar cuál es la noción o la visión de docencia que asume la institución educativa que solicita o lleva a cabo la evaluación. Debido a que cualquier evaluación se realiza con base en un modelo o estándar de referencia contra el cual se compara o contrasta la realidad evaluada, es necesario tener claro en qué consiste ese modelo formal (o ideal) de docencia que la escuela reconoce y con el cual se compromete ante la sociedad.

Es así que el presente trabajo tiene como propósito abordar las principales bases teóricas que sirven como cimiento para la construcción de un paradigma integrador de la evaluación docente en educación básica; aunque estos fundamentos conceptuales, por supuesto, pueden aplicar para la evaluación del profesorado de cualquier nivel educativo. El esclarecimiento teórico es esencial para fundamentar el diseño y el desarrollo de cualquier modelo o sistema de evaluación docente que se pretenda implementar.

LA PROBLEMÁTICA

En México existe una percepción generalizada de que la evaluación de los maestros necesita ser revisada y mejorada. Hay la impresión de que nadie está satisfecho con la evaluación vigente y menos aún el profesorado. Y esto es así, entre otras razones, porque el actual esquema de evaluación rara vez ayuda a los maestros a mejorar, y no permite distinguir con claridad a aquellos que sobresalen entre quienes están luchando o esforzándose por conseguirlo. Los instrumentos de evaluación empleados no siempre representan los rasgos importantes de una “buena enseñanza”. Además, falta discutir y

consensuar cuestiones: ¿qué es una buena enseñanza?, ¿quién define la buena enseñanza?, ¿buena enseñanza para quién?, ¿buena enseñanza respecto de qué o en relación con qué? ¿Existe un marco de buenas prácticas de enseñanza para la educación básica en el país? ¿Es posible evaluar la calidad de la enseñanza sin la existencia de un marco de buenas prácticas de enseñanza?

Reconocemos que no hay definición inequívoca de la enseñanza válida en todo tiempo y lugar. La visión de la enseñanza que hoy parece satisfactoria en nuestra sociedad puede no ser la definición aceptada en otro tiempo o en otra cultura (Philip W. Jackson, 2002, *La vida en las aulas*, en Moreno, 2016a).

Por otro lado, aunque la valoración que realizan los directores de los maestros que están bajo su cargo es sólo una parte del proceso de evaluación, es casi imposible para ellos, especialmente en las escuelas grandes, contar con el tiempo suficiente o dominio del contenido de las distintas materias para evaluar plenamente a los profesores que supervisan, mucho menos para atender las necesidades de algunos de ellos, quienes requieren un apoyo de enseñanza continuo e intenso. Además, si consideramos que hasta hace poco tiempo el puesto de director en nuestro país no se obtenía exclusivamente por méritos académicos, es comprensible que muchos directores no hayan tenido acceso al desarrollo profesional y al apoyo requerido para convertirse en líderes expertos de enseñanza y evaluadores de ésta. Así, la evaluación, en su forma actual, a menudo contribuye poco al aprendizaje del profesor, toda vez que no le brinda la información oportuna para tomar decisiones personales efectivas.

Algunos de los problemas referidos son antiguos y hemos avanzado muy poco para superarlos. Las actuales prácticas de evaluación docente no ofrecen a los profesores oportunidades de establecer metas ni recibir retroalimentación regular o útil. Aunque es evidente que la evaluación docente requiere de una atención seria, cabe reconocer que el cambio de ésta, por sí mismo, no transformará la calidad de la enseñanza. A pesar del cuidado en la identificación y en la eliminación de los malos profesores, de acuerdo con la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), realmente no habrá mejora en la calidad de la docencia si no se cultiva también una excelente

oferta de buenos profesores que estén bien preparados y comprometidos con el aprendizaje a lo largo de su carrera. Aprendizaje continuo de los profesores que, a su vez, depende de la construcción de un sistema de desarrollo profesional fuerte.

Por supuesto que es imprescindible mejorar las habilidades individuales de los profesores, pero ello no será suficiente: necesitamos crear y producir condiciones sustantivas para el trabajo colegiado que permitan a los profesores trabajar colectivamente en un ambiente que apoye su aprendizaje y el de sus alumnos (Moreno, 2006). En este sentido, se requiere un concepto de evaluación docente como parte de un sistema de enseñanza y aprendizaje que apoye la mejora continua, tanto de los profesores individuales como del cuerpo docente en su conjunto. Tal sistema debería mejorar el aprendizaje y las habilidades del docente, al tiempo que asegura que los profesores que son retenidos y permanecen en el sistema educativo puedan efectivamente apoyar el aprendizaje de los alumnos durante sus estudios.

De acuerdo con Darling-Hammond (2013: 3), de todas las lecciones de evaluación docente en la era actual, quizás ésta sea la más importante: “que no adoptemos un enfoque individualista y competitivo para clasificar y jerarquizar a los profesores que miden el crecimiento de comunidades de aprendizaje lo que, al final del día, hará más en apoyo del logro del alumno de lo que docenas de esquemas de *ranking* muy elaborados jamás podrían hacer”.

Por lo tanto, es vital construir sistemas para evaluar el desempeño docente que sean más productivos, pero antes es preciso comprender cuáles son las dificultades que actualmente se presentan en la mayoría de las escuelas y por qué ocurren. Conocer la fuente de los problemas es clave para encontrar las soluciones correctas.

La bibliografía especializada ha identificado ciertos problemas que afrontan los actuales sistemas de evaluación; así, tenemos que en un informe reciente sobre evaluación docente, un grupo de profesores expertos –The Accomplished California Teachers Network ACT (la Red de Profesores Expertos de California)– identificó que algunos de sus distritos habían tenido una serie de problemas en los procedimientos de evaluación, tales como: 1) carencia de consistencia y de estándares claros de lo que es una buena práctica;

2) no centrar el foco en la mejora de la práctica; 3) tiempo y personal inadecuados para realizar evaluaciones efectivas; 4) poca o ninguna consideración de los resultados de los alumnos; 5) procedimiento del “cortador de galletas”¹ que no considera las necesidades del profesor, y 6) evaluaciones separadas del desarrollo profesional (Darling-Hammond, 2013). Es evidente que casi todos estos problemas aplican para el caso de la evaluación de los maestros de educación básica en nuestro país.

CONCEPCIONES DE DOCENCIA

En la bibliografía de cuño nacional sobre la evaluación de los profesores que hemos revisado, lo habitual es encontrarse con un mosaico variopinto de conceptos, como desempeño docente, docencia, práctica docente, práctica educativa, enseñanza, prácticas de enseñanza, etcétera, pero llama la atención que la mayor parte de los trabajos no se ocupa de definir qué significa cada uno de los conceptos empleados, pues claramente no son equivalentes. Incluso, si se adopta la expresión “evaluación de la docencia”, ya que “docencia” es un concepto polisémico, lo primero que debe aclararse es qué significa el término, qué dimensiones o rasgos incluye, desde qué perspectiva teórica se abordará para fines de su evaluación, etcétera.

Aunque la mayoría de los trabajos de investigación a los que tuvimos acceso aluden a la docencia en el ámbito de la educación superior, sus aportaciones bien se pueden adaptar para comprender la docencia de educación básica, por supuesto salvando las diferencias de cada nivel educativo. En una de las primeras investigaciones sobre las concepciones de docencia desde la perspectiva del aprendizaje de los alumnos, Dall’Alba (1991) estableció siete formas diferentes de comprender la docencia en situaciones concretas de enseñanza y aprendizaje:

1 La expresión “cortador de galletas” hace referencia a un procedimiento de evaluación docente que se aplica de manera homogénea para todos, sin considerar las necesidades, condiciones y particularidades de cada docente.

- a) Enseñar cómo presentar la información.
- b) Enseñar cómo transmitir la información (del docente a los alumnos).
- c) Enseñar cómo ilustrar la aplicación de la teoría a la práctica.
- d) Enseñar cómo desarrollar conceptos/principios y sus relaciones.
- e) Enseñar cómo desarrollar la capacidad de ser experto.
- f) Enseñar cómo explorar maneras de comprender desde diferentes perspectivas.
- g) Enseñar cómo producir cambios conceptuales.

Dichas formas se ordenan de menor a mayor comprensión de la docencia. En el nivel inferior, la enseñanza es vista en términos de lo que hace el profesor, principalmente solo. De ahí, el centro de atención pasa a incorporar el contenido y desarrollar conceptos a niveles superiores, en los que la comprensión de los alumnos es esencial. Finalmente, la concepción más completa se centra en la relación entre el profesor, los alumnos y el contenido (Dall'Alba, 1991).

Por su parte, Dunkin (1990) identificó cuatro dimensiones de docencia: 1) estructurar el aprendizaje, 2) motivar el aprendizaje, 3) animar actividades de aprendizaje autónomo, y 4) establecer relaciones interpersonales dirigidas al aprendizaje. En tanto que Pratt *et al.* (1998) determinaron cinco concepciones de docencia:

- a) La concepción de ingeniería: preocupada por la presentación del contenido y dirigida por el profesor.
- b) La concepción del alumno: que modela maneras de ser con el docente y el contenido como elementos predominantes.
- c) La concepción de desarrollo o cultivo del intelecto: centrada en el educando y preocupada por facilitar su desarrollo intelectual y su autonomía personal.
- d) La concepción de atención y cuidado: tiene como objetivo principal el desarrollo del autoconcepto de los alumnos.
- e) El concepto de reforma y cambio social: orientada a la búsqueda de una sociedad mejor.

Por otro lado, tomando como referencia otros trabajos de investigación sobre la temática, Ramsden (1993) sintetizó en tres las maneras de entender el rol del profesor: 1) la transmisión de conocimiento; 2) la organización de la actividad del alumno, y 3) hacer posible el aprendizaje.

Otros autores, como Kember y Gow (1994), a partir de sus investigaciones en Hong Kong, identificaron dos posibles orientaciones o concepciones de docencia: la transmisión de conocimiento o la facilitación de los aprendizajes; mientras que Prosser, Trigwell y Tylor (1994) analizaron las concepciones de la docencia desde dos dimensiones: 1) la dimensión estructural o cómo se imparte la docencia (transmisión de información, ayudar a los alumnos a adquirir conceptos, a desarrollar concepciones y al cambio de concepciones), y 2) la dimensión referencial o de dónde proviene el conocimiento (del programa, del docente o del alumno).

Como el lector puede notar, no existe una concepción unívoca de docencia ni tampoco de enseñanza; según la corriente o perspectiva teórica que uno elija puede haber distintas formas de entender el significado de estos términos. Insistimos en la idea de que esto debe quedar claro desde el diseño mismo de la evaluación, lo cual le dará certeza y claridad.

CONCEPCIONES DE EVALUACIÓN EN EDUCACIÓN

Como ocurre con la noción de docencia o la de enseñanza, la evaluación también es un concepto polisémico, el cual ha sufrido una serie de transformaciones con el paso del tiempo. Desde sus inicios, a principios del siglo xx, cuando la evaluación era concebida como sinónimo de medición, influida por las ideas del conductismo y el positivismo, se aspiraba a hacer de ésta una práctica “científica”, para lo cual se requería del empleo de instrumentos de evaluación que fueran válidos, objetivos y confiables. En este escenario, la evaluación –inserta en un paradigma tecnológico-racional de la educación– era vista como una práctica aséptica y neutral (Moreno, 2014). En las últimas décadas, dicha representación simplista de la evaluación ha

sido superada (al menos en el plano teórico) debido a la evolución del pensamiento en las ciencias sociales y el progreso de la investigación educativa, entre otras razones, y ha ganado mayor legitimidad el paradigma cualitativo, que sitúa a la evaluación en una perspectiva epistemológica más acorde con los fenómenos educativos.

Actualmente se acepta que la evaluación es una disciplina y un campo de investigación cuyas prácticas necesariamente tienen un marcado carácter social; son prácticas complejas, multirreferenciales y contextualizadas. Al mismo tiempo, se destaca que la evaluación tiene un componente técnico-metodológico y otro ético-moral, y que este último es el más importante (Nevo, 1997).

Una definición clásica de evaluación es la que aporta Tyler (1986), quien la concibe como el proceso de determinar hasta qué punto se han alcanzado los objetivos educativos una vez que se realizó el proceso de enseñanza-aprendizaje. Otra definición muy aceptada, y que ha sido sugerida por investigadores prestigiados como Cronbach (1963), Stufflebeam (1969) y Alkin (1969), refiere a la evaluación como el mecanismo que permite proporcionar información para la toma de decisiones. En décadas pasadas se produjo cierto consenso entre los evaluadores, quienes consideraron la evaluación como la valoración del mérito o de la valía (Eisner, 1979; House, 1980; Scriven, 1967; Stufflebeam, 1974), o como una actividad que comprende tanto la descripción como el juicio crítico (Guba y Lincoln, 1981; Stake, 1967). El Comité Conjunto para los Estándares de Evaluación Educativa definió la evaluación como “la investigación sistemática de la valía o del mérito de un objeto” (Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, 1981: 12).

Por su parte, Cronbach (1982; Cronbach *et al.*, 1980) rechaza abiertamente la naturaleza crítica de la evaluación y aboga por un planteamiento del evaluador como “un educador cuyo éxito ha de ser juzgado por lo que los demás aprenden” (Cronbach *et al.*, 1980: 11) más que como “árbitro de un partido de béisbol” (Cronbach *et al.*, 1980: 18), a quien se contrata para que decida quién actúa “bien” o “mal”; mientras que para Nevo (1997) la evaluación educativa consiste en el acopio sistemático de información referente a la naturaleza y a la calidad de los objetos educativos. Esta definición com-

bina la descripción con el juicio crítico, pero hace una distinción entre ambos, ya que son de naturaleza distinta. La descripción puede basarse en la recolección sistemática de datos y, así, dar como resultado información altamente objetiva. En cambio, el juicio crítico se basa en criterios que, en la mayor parte de los casos, están determinados por valores, normas sociales y preferencias personales de los individuos o entidades que financian la evaluación.

A partir de las diversas concepciones de evaluación en educación, podemos inferir que la evaluación cumple distintas funciones en la sociedad, algunas son sociales y administrativas, en tanto que otras son formativas y pedagógicas. Estas funciones no son mutuamente excluyentes, de hecho se complementan y cuando mantienen un sano balance pueden resultar valiosas para la mejora de la educación.

No obstante, en el sistema educativo mexicano se observa un desequilibrio entre una evaluación sumativa, que se orienta a la rendición de cuentas y al control, y una evaluación formativa que está encaminada al desarrollo pleno de las personas y las instituciones; esta última, en los hechos, casi siempre permanece a la sombra de la primera, aunque en el discurso se declare lo contrario (Moreno, 2014).

EVALUACIÓN DOCENTE

En este orden de ideas, se puede definir la evaluación docente como el proceso de describir y juzgar los méritos, así como la valía de los profesores en función de sus conocimientos, destrezas, conducta y los resultados de su enseñanza. La evaluación docente es un componente integral de la vida profesional de un profesor, desde el momento en que decide adoptar esa profesión, y pasa por el proceso de formación, certificación, empleo y desarrollo profesional. La evaluación del profesorado cumple distintas funciones, algunas veces se emplea para controlar a los profesores, para motivarlos, para que se responsabilicen de su trabajo o para liberarse de ellos cuando no lo realizan bien. En ocasiones, los resultados de la evaluación sirven como argumento para justificar someter a criba a los docentes. Precisamente son los re-

sultados de la evaluación docente lo que en la actualidad mantiene en vilo a muchos maestros de educación básica en nuestro país, quienes se sienten amenazados y temen perder su puesto de trabajo, no conseguir un ascenso laboral o no obtener ciertos estímulos económicos.

Los profesores suelen ser evaluados por los directores, por sus pares, por inspectores, por evaluadores profesionales e incluso por ellos mismos. En el caso mexicano, la evaluación del profesorado de educación básica ha sido sobre todo una evaluación externa antes que interna. En los últimos años, a nivel mundial, los profesores han empleado técnicas de autoevaluación para mejorar sus propios métodos de enseñanza (Barber, 1990), mientras que los evaluadores han empezado a admitir el legítimo papel de los profesores como fuente principal de información en el propio proceso de evaluación que realizan otras personas. Aunque las prácticas de autoevaluación buscan generar un proceso más abierto, participativo y democrático, tales prácticas tienen escasa relevancia cuando se adoptan al interior de un esquema de evaluación de la docencia convencional, en el que tienen un valor marginal.

Así, Nevo (1997) identifica como funciones de la evaluación del profesorado las siguientes: 1) desarrollar y asegurar la competencia docente; 2) otorgar certificados a los profesores; 3) contratar nuevos profesores; 4) mejorar la docencia; 5) responsabilizarse ante alumnos, padres y comunidades; 6) negociar un acuerdo de evaluación, y 7) obtener reconocimiento o certificación nacional.

IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE LA DOCENCIA

Las reformas educativas que se emprendieron en la primera década del siglo XXI en México subrayan la importancia del docente para lograr una transformación educativa. Desde hace mucho tiempo, en el ámbito internacional parece haber cierto consenso en relación con que, sin el compromiso e implicación del profesorado, ningún proyecto de cambio o reforma educativa es viable. La forma más directa en que los profesores y sus alumnos se pueden beneficiar de la evaluación del profesorado es el hecho de que proporciona informa-

ción acerca del modo en que éstos enseñan y en el qué aprenden sus alumnos. Tal evaluación puede ayudar a los profesores a mejorar su docencia según las necesidades de los alumnos y así mejorar el aprendizaje de los estudiantes. En este sentido, se afirma que:

para apoyar la enseñanza para la comprensión y el desarrollo profesional que ésta implica, será necesario que las nuevas formas de evaluación de maestros se adecuen a los propósitos y contextos de la enseñanza y a las necesidades de los estudiantes. Ya no es suficiente enfocarse a que los maestros se ajusten a las rutinas prescritas. La evaluación debe concebirse no como un evento anual que consiste en breves visitas por parte de los supervisores y en el chequeo de un listado, sino en un recurso constante para los practicantes sobre la organización y el ambiente dentro del aula (Darling-Hammond y McLaughlin, 2003: 26).

Si lo que se pretende es mejorar la docencia, será preciso que la evaluación tenga un uso formativo y, por lo tanto, será más descriptiva y menos crítica por naturaleza. Se puede basar en la autoevaluación, la coevaluación, o la evaluación realizada por el director, los padres o los alumnos. Se pueden utilizar diversos instrumentos y procedimientos para este fin, como protocolos de observación de clases, escalas de puntuación, análisis de materiales de enseñanza, cuestionarios de alumnos o supervisión “clínica” individual. Desafortunadamente, la evaluación de los docentes de educación básica en México se ha caracterizado por una visión estrecha en cuanto a los instrumentos y técnicas empleados para valorar su actuación.

Aunque la evaluación docente ha recibido numerosas críticas de diverso signo, esto no significa que debamos rechazarla; por el contrario, reconocemos el valor y la necesidad de evaluar la calidad docente y la calidad de la enseñanza, sólo que se debe empezar por aceptar que la manera en que lo hemos estado haciendo durante décadas ha contribuido muy poco –si es que en algo ha contribuido– a la mejora de la enseñanza y al aprendizaje de los alumnos.

Es vital que la función de mejora de la docencia, a través de la evaluación del profesorado, se lleve a cabo de manera constructiva

y no amenazadora. Por lo tanto, se debería motivar a los profesores a que sean ellos los que tomen la iniciativa de buscar y utilizar la evaluación para la automejora, sin esperar a que sean otros agentes externos los que se la impongan.

La evaluación es un proceso que se torna crucial, ya que está considerada como una vía para acceder a un conocimiento efectivo acerca de la calidad de la enseñanza impartida. En este punto, tal vez conviene aclarar que la calidad del docente está inextricablemente unida a la calidad de la enseñanza. Sin embargo, es evidente que no se trata de una relación causal, toda vez que un docente competente no siempre puede garantizar una enseñanza de buena calidad, en tanto que un contexto favorable puede propiciar que un profesor poco hábil logre salir airoso de las tareas de enseñanza (Moreno, 2016a).

CALIDAD DEL DOCENTE Y CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

No puede existir una definición útil de la calidad del docente que trascienda su contexto. Las definiciones dominantes sobre la calidad del docente suelen inclinarse hacia el ahistoricismo y los argumentos que las utilizan prefieren afirmar antes que discutir. No suelen propugnar por una visión de la calidad del docente, sino que se conforman con una descripción evidente en sí misma. La calidad del docente no se puede analizar con efectividad si se define de una forma reductora, ahistórica o esencialista. La calidad del docente ha sido un concepto controvertido que, ciertamente, no es neutral ni evidente en sí mismo.

La calidad del docente se define como “el conjunto de rasgos personales, habilidades y conocimientos que un individuo aporta a la enseñanza, incluidas las disposiciones para comportarse de ciertas maneras” (Darling-Hammond, 2013: 11). Esta misma autora afirma que la investigación sobre la eficacia docente, con base en las cualificaciones del profesor y los logros obtenidos por el alumno, ha encontrado que son importantes las siguientes cualidades:

- a) Fuerte conocimiento del contenido relacionado con lo que se va a enseñar.
- b) Conocimiento acerca de cómo enseñar a otros en esa área (pedagogía del contenido) y habilidad para implementar prácticas de enseñanza productivas.
- c) Comprensión de los alumnos y su desarrollo, que considere cómo apoyar a quienes tienen diferencias o dificultades en su aprendizaje, y cómo apoyar el aprendizaje del lenguaje y el contenido de aquellos que no son competentes en el lenguaje de la enseñanza.
- d) Habilidades generales para organizar y explicar ideas, así como para observar y pensar diagnósticamente.
- e) Experiencia adaptativa que permita a los profesores hacer juicios acerca de lo que puede funcionar en un contexto dado y en respuesta a las necesidades de los alumnos (Darling-Hammond, 2013).

En tanto que la calidad de la enseñanza se “refiere a la sólida enseñanza que permite aprender a un amplio rango de alumnos. Tal enseñanza cubre las demandas de la disciplina, las metas de enseñanza y las necesidades de los alumnos en un contexto particular” (Darling-Hammond, 2013: 12). La calidad de la enseñanza es en parte una función de la calidad del docente –conocimiento, habilidades y disposiciones–, pero ella también está fuertemente influida por el contexto de enseñanza, es decir, que incluye factores externos a lo que el profesor sabe y puede hacer. Esto significa que no se puede juzgar la calidad de la enseñanza sin tomar en cuenta el contexto en el que sucede. Por contexto se entiende mucho más que el ámbito físico de la actividad, se refiere a un contexto cultural que incluye nociones, supuestos previos, expectativas y demás componentes que influyen en la actividad de enseñanza.

Por su parte, Cordero, Luna y Patiño (2013), con base en un trabajo previo de García *et al.* (2008), definen la práctica docente como el conjunto de situaciones áulicas que configuran el quehacer del docente y de los alumnos en función de determinados objetivos de formación. La práctica docente se refleja en tres momentos: lo que pasa antes de la acción didáctica (incluye las teorías asumidas, creencias y

conocimientos de la enseñanza, planeación de la clase y expectativas acerca del grupo); lo que acontece durante la interacción didáctica (involucra a las teorías en uso, realización de la situación, mecanismos de interacción y concreción de marcos referenciales del docente), y el análisis de resultados o reflexión (logros de aprendizaje, transformaciones en los aprendices y en el profesor).

Entonces, cuando se alude a la evaluación de la docencia es preciso saber lo que se pretende evaluar: la calidad del docente, la calidad de la enseñanza, la calidad de la práctica docente o todas ellas a la vez, pues tal ambigüedad puede inducir a errores en la elaboración de los instrumentos para la recolección de los datos, entre otros (Moreno, 2016a).

Por otra parte, cuando se apunta a la importancia del contexto en la evaluación de la calidad de la enseñanza, algunos componentes clave son el currículum y los sistemas de evaluación que apoyan el trabajo del profesor, el ajuste entre las cualidades del profesor y lo que se le pide que enseñe, así como las condiciones de enseñanza. Un profesor excelente, como ya se mencionó, puede no ser capaz de ofrecer una enseñanza de alta calidad en un contexto en el que se le solicita que enseñe un currículum defectuoso o que carece de materiales apropiados. De igual manera, un profesor bien preparado puede tener un pobre desempeño cuando se le demanda que enseñe fuera de su campo formativo o disciplinar (algo bastante habitual en nuestro sistema educativo) o bajo condiciones pobres de enseñanza (por ejemplo, sin los materiales didácticos adecuados, con escaso tiempo o con grupos-clase demasiado grandes). Por el contrario, un profesor poco habilitado puede salir airoso si cuenta con excelentes materiales, un fuerte apoyo de sus colegas para planear la clase y especialistas adjuntos que trabajan con los alumnos que pueden, por ejemplo, requerir ayuda adicional para aprender a leer o escribir (Darling-Hammond, 2013; Moreno, 2016a).

La calidad de la enseñanza también se ha visto como una construcción social, como un intento por hacer visibles y explícitos los imperativos prácticos y de gestión ideológica en cualquier momento. La calidad de la enseñanza es un concepto dinámico que ha tenido diferentes significados a través del tiempo, “la calidad se redefine de

acuerdo con los propósitos del Estado, a medida que se desarrollan nuevos sectores de escolarización, como sucede con la escasez, se define el trabajo para que se adapte a los grupos de probables reclusas” (Lawn y Ozga, 2006: 77). Desde esta perspectiva, no existe otra calidad docente que las “cualidades” personales y éstas se definen de un modo casi estereotipado.

Aunque el Estado ha definido más estrechamente la calidad del docente a medida que transcurre el tiempo, se aprecian discrepancias u omisiones entre las distintas definiciones. También existen tensiones entre la visión ideológica del docente y la práctica, así como entre la visión dominante del “buen docente” y la definición del docente. Hay una visión del docente moderno, al que se le denomina como “profesional reflexivo”, que describe una meticulosa formación en un modo de enseñanza de alta habilidad que se basa en la indagación en clase. Esta idea se relaciona con la del docente efectivo (Lawn y Ozga, 2006).

PROFESIONALISMO DOCENTE

La discusión sobre el profesionalismo de los enseñantes se encuentra atravesada por las ambigüedades de la propia denominación de “lo profesional”, así como por los intereses con los que este término es utilizado. El término “profesional” ha sido empleado de un modo conflictivo y contradictorio cuando el profesorado trata de escapar de la proletarización de su trabajo. Desde el enfoque más clásico y habitual de las profesiones, el profesionalismo se entiende como una colección de determinadas características. Autores como Contreras (1999) aluden a los intentos de equiparar, como reivindicación, la enseñanza con ciertas ideologías de la profesionalización y, también, la forma en que el reclamo del profesionalismo puede ser usado como una nueva forma de control, más flexible pero también más eficaz.

Hay una clara relación entre las concepciones que tienen los docentes acerca de “profesionalismo” y el tipo de teorización más extendido sobre el tema, lo que se ha llamado teoría de los rasgos.

Es habitual que, cuando se piensa en la idea de “profesión”, venga a la mente un conjunto de características a partir de las cuales se configura dicho concepto y, por ende, quiénes son dignos de tal denominación. A lo largo del tiempo se han elaborado diferentes esquemas que exponen cuáles son los rasgos definitorios de una profesión. Aunque normalmente se presentan los rasgos de las profesiones como elementos o aspectos diferenciados que dan como conjunto la caracterización de las mismas, Hoyle (1980) expone un cuadro homogéneo que supera la mera yuxtaposición de características:

- a) Una profesión es una ocupación que realiza una función social crucial.
- b) El ejercicio de esta función requiere un grado importante de destreza.
- c) Esta destreza o habilidad se ejerce en situaciones que no son completamente rutinarias, sino en las que se deben manejar problemas y escenarios nuevos.
- d) Por ende, aunque el conocimiento adquirido mediante la experiencia es importante, este saber de receta es insuficiente para satisfacer las demandas y los profesionales tienen que disponer de un cuerpo de conocimiento sistemático.
- e) La adquisición de este cuerpo de conocimiento y el desarrollo de habilidades específicas requiere un periodo prolongado de educación superior.
- f) Este periodo de educación y entrenamiento supone también un proceso de socialización en los valores profesionales.
- g) Estos valores tienden a centrarse en la preeminencia de los intereses de los clientes y en alguna medida se hacen explícitos en un código ético.
- h) Como las destrezas que se basan en el conocimiento se ejercen en situaciones no rutinarias, es esencial para el profesional tener la libertad para realizar sus propios juicios respecto de la práctica apropiada.
- i) Como la práctica profesional es tan especializada, la profesión como organización debe ser escuchada en la definición de la política pública relativa a su especialidad. También debe tener un

alto grado de control sobre el ejercicio de las responsabilidades profesionales y un alto grado de autonomía en relación con el Estado.

- j) La formación prolongada, la responsabilidad y su orientación al cliente están necesariamente recompensadas con un elevado prestigio y un alto nivel de remuneración.

Si uno adopta esta definición respecto de lo que pueda ser un profesional, lo que sigue es aplicar los rasgos a las diferentes ocupaciones y, a partir de ello, establecer si les corresponde o no tal denominación. Cuando se ha comparado a los docentes con estas características, la conclusión más habitual a la que se arriba es que sólo pueden ser considerados como semiprofesionales, ya que carecen de la autonomía respecto del Estado –el cual fija su práctica–, son faltos de un conocimiento especializado propio y no tienen una organización monopolista propia que regule el acceso y el código profesional. Por ende, los rasgos de ideal de servicio (o vocación) y de autonomía respecto del cliente (si se considera en esta denominación al alumnado), o trabajo no rutinario, no son atributos suficientes para que el oficio de enseñar sea considerado como profesión.

No obstante, algunos autores identifican una debilidad sustancial en la teoría de los rasgos que hace dudar de su valor para entender la realidad social de las profesiones y su posible relación con la docencia. Esta debilidad radica en el simplismo de su punto de partida, pues se identifica lo que es una profesión con elementos seleccionados *a priori*, lo que introduce un sesgo ideológico, toda vez que se presenta como descriptivo lo que no deja de ser una selección interesada de elementos. Esto es así porque lo que se considera que es una profesión, y cómo se representan socialmente o cómo se han construido históricamente las condiciones de trabajo y las imágenes públicas respecto de las mismas, responde a una dinámica compleja que no se puede explicar por una colección de características o rasgos distintivos (Contreras, 1999).

Por otro lado, hay quien considera al profesionalismo como una ideología que no sólo tiene efectos externos, sino también internos. Los efectos internos se pueden notar en las relaciones entre el grupo

ocupacional (los maestros) y su empleador (el Estado). En efecto, por parte de los primeros, el recurso a la profesionalidad se emplea como una forma de obtener mejores condiciones laborales, mientras que por parte de los empleadores es un recurso ideológico para, con su reconocimiento o apelando a ella, centralizar conflictos, reorientar expectativas o establecer diferencias salariales.

Desde estas coordenadas críticas, Popkewitz (1990) nos recuerda que los procesos de profesionalización han sido usados para introducir sistemas de racionalización en la enseñanza, de tal manera que el resultado ha sido pernicioso, lo que genera una homogeneización de las prácticas docentes, burocratización y pérdida de autonomía del profesorado, así como desplazamiento de la participación social en la educación, cada vez más justificada como un ámbito de decisión de los profesionales o de la administración. En síntesis, esta noción del profesionalismo docente tiene sus trampas.

Por su parte, Lawn y Ozga (2006) aluden a la teoría del profesionalismo y su variante más importante: la profesionalización. Estos autores, citando a Parry y Parry (1974), definen el profesionalismo como una estrategia para controlar una profesión en la que los colegas –que en un sentido formal son iguales– establecen un sistema de autogobernación. Esto implica restricción de ingreso en la profesión mediante el control de la educación, la formación y el proceso de calificación. Otro aspecto es el ejercicio de la gestión formal e informal de la conducta de los miembros en aspectos que han sido definidos como importantes para los intereses colectivos de la profesión. Además, está el uso de la solidaridad profesional y del cierre para regular la oferta de servicios al mercado, lo que también sirve para disponer de una base para la dominación de las instituciones, organizaciones y otras ocupaciones asociadas con ella.

PROFESIONALIDAD DOCENTE

Como ya se observó, el empleo del término “profesionalismo” puede ser problemático; por consiguiente, algunos autores han optado por emplear en su lugar el de “profesionalidad”, como una forma de

rescatar el componente positivo que tiene la idea del profesional en el contexto de las funciones inherentes al oficio de la docencia.

Pero, ¿cómo se puede definir la profesionalidad? Hoyle (1980: 44) la concibe como “las actitudes hacia la práctica profesional entre los miembros de una ocupación y el grado de conocimiento y destrezas que aportan”. Mientras que para Gimeno (1990: 2) la profesionalidad es “la expresión de la especificidad de la actuación de los profesores en la práctica, es decir, el conjunto de actuaciones, destrezas, conocimientos, actitudes y valores ligados a ellas, que constituyen lo específico de ser profesor”. Por su parte, Contreras (1999: 50) afirma que la profesionalidad “se refiere a las cualidades de la práctica profesional de los enseñantes en función de lo que requiere el oficio educativo”.

A partir de estas definiciones se plantea que el referirse a la profesionalidad significa no sólo describir el desempeño del oficio de enseñar, sino también expresar valores y pretensiones que sería deseable alcanzar y desarrollar en esta profesión. Por supuesto que las cualidades a que hace referencia la profesionalidad docente no son una descripción de la “buena enseñanza”, no representan una exposición de lo que debe hacer un profesor. Las cualidades de la profesionalidad más bien refieren a aquellas que sitúan al docente en condiciones de dirigir de manera adecuada su preocupación por llevar a cabo una buena enseñanza. En definitiva, las cualidades profesionales que requiere la enseñanza en educación básica están en función de la forma en que se interpreta lo que debe ser la enseñanza y sus finalidades y, como es de suponerse, sobre este punto se abre un abanico de posibilidades.

En algunos textos se alude a los profesionales como controladores del servicio educativo. En la mayor parte de la teoría sobre el profesionalismo no existe acuerdo general acerca de si el Estado les ayudó a obtener el título por su propio interés o si fueron los maestros quienes obtuvieron el apoyo a regañadientes por parte del Estado, al actuar de formas levemente contrarias.

Para el caso de los maestros de educación básica en México, en las reformas educativas más recientes se ha coqueteado con la idea de considerarlos como profesionales de la enseñanza, pero esta etiqueta

parece más bien un eslogan que se copió de las tendencias que se observan en los países desarrollados, pues no tiene un sustento real. No ha existido una política de formación del profesorado que haya sido orientada a convertirlos en profesionales de la enseñanza, lo que se debería traducir en una decisión de mejora en la formación (inicial y continua), incremento de los salarios, mayor autonomía para la toma de decisiones, prestigio y reconocimiento social, etcétera.

Aunque en la reforma educativa de 1993 se declaró que se buscaba elevar la calidad de vida del profesorado mediante un incremento de sus ingresos económicos a través del Programa de Carrera Magisterial lo cual, aunado a un dinámico programa de formación y actualización docente, contribuiría a su profesionalización, con el paso del tiempo se constató que tal mejora económica sólo alcanzó a unos cuantos maestros y que los programas de formación docente perdieron vigor.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo nos hemos propuesto contribuir al debate teórico en torno al tema de la evaluación del profesorado de educación básica, con el fin de coadyuvar a su esclarecimiento. Partimos del planteamiento de que la evaluación es una práctica social compleja y un campo de investigación problemático, toda vez que sus resultados tienen implicaciones de índole diversa y que necesariamente afectan la vida de los evaluados (Moreno, 2016b). Las prácticas de evaluación docente se tornan confusas cuando falta precisión y claridad respecto del objeto que se evalúa, condición indispensable de cualquier propuesta evaluadora. En parte, este desarreglo radica en el empleo indistinto de una serie de conceptos que no tienen un significado unívoco y que, por tanto, se prestan a diversas interpretaciones. Tal es el caso de términos como docencia, desempeño docente, práctica docente, práctica educativa, enseñanza, prácticas de enseñanza, etcétera.

Aunque en estas páginas no abordamos conceptualmente los significados de todos estos términos, dedicamos un espacio para definir los que consideramos más relevantes, como docencia, evaluación,

evaluación de la docencia, calidad docente, calidad de la enseñanza y práctica docente. De esta manera, pretendimos dejar en claro las distintas visiones que existen según la perspectiva teórica y epistemológica que se adopte. Insistimos en que es esencial que desde el inicio de cualquier diseño de evaluación (en este caso de la docencia) se defina el marco conceptual que le sirve de fundamento.

Otro tema que abordamos en este capítulo fue la distinción entre profesionalismo y profesionalidad docente, toda vez que en reiteradas ocasiones se alude al papel de los maestros de educación básica como profesionales de la enseñanza. De hecho, la evaluación docente suele incluir algunas de las cualidades o rasgos que se consideran propios de un profesional de la enseñanza.

Al revisar la bibliografía especializada, se percibe la existencia de una serie de conceptos y nociones teóricas en relación con este tema que, lejos de concitar unanimidad, lo hacen emerger como un campo afectado por distintas visiones que responden a diversos intereses.

El profesionalismo es un concepto complejo, implica contradicciones y significados de grupo históricamente específicos. En ocasiones, el profesionalismo es un mecanismo de resistencia, un medio de control, o ambos. El profesionalismo docente podría verse como una expresión de servicio a la comunidad, una expresión de habilidad, oficio o capacidad experta, como una expresión de la defensa de cualquiera de estos elementos, o ambos. También se puede considerar una fuerza creada externamente que ata a los docentes a una determinada visión de su trabajo. No se trata de una fuerza reaccionaria o progresista en toda su expresión, ya que diferentes versiones de la misma pueden contraponerse entre sí (Lawn y Ozga, 2006).

La evaluación de la docencia implica la valoración de un objeto de estudio complejo, que exige asumir el desafío ético que conlleva la responsabilidad social de evaluar la práctica docente. En todo proceso evaluativo es un imperativo explicitar las posturas teóricas y metodológicas en que está basado, esto significa dilucidar los valores que promueve. Este punto se torna problemático toda vez que actualmente no se dispone de una teoría unificada de la docencia ni de la evaluación docente (Luna y Torquemada, 2008).

Para concluir, sostenemos que es perentorio continuar con el desarrollo del campo de la evaluación como disciplina, así como profundizar en la investigación acerca de las concepciones y prácticas de la evaluación de la docencia. Si queremos mejorar la enseñanza en educación básica, la evaluación puede ser una vía efectiva para conseguirlo, aunque para ello es preciso que garanticemos que ésta se realiza de forma correcta, que cuenta con la participación de los profesores y no que se realiza a expensas de ellos. Necesitamos crear ambientes sanos para valorar la calidad de la enseñanza, así como construir capacidades para la evaluación, todo lo cual exige la profesionalización de los evaluadores (Moreno, 2015).

REFERENCIAS

- Barber, Larry (1990), "Self-assessment", en Jason Millman y Linda Darling-Hammond (eds.), *The new handbook of teacher evaluation: Assessing elementary and secondary school teachers*, Newbury Park, Sage, pp. 216-228.
- Contreras, José (1999), *La autonomía del profesorado*, Madrid, Morata.
- Cordero, Graciela, Edna Luna y Norma Patiño (2013), "La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente", *Sinéctica*, núm. 41, pp. 1-19.
- Cronbach, Lee (1963), "Course improvement through evaluation", *Teachers College Record*, vol. 64, núm. 8, pp. 627-683.
- Cronbach, Lee, S. R. Ambron, S. M. Dornbusch R. D. Hess, R. C. Hornik, D. C. Phillips, D. F. Walker y S. S. Weiner (1980), *Toward reform of program evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Dall'Alba, Gloria (1991), "Foreshadowing conceptions of teaching", *Research and Development in Higher Education*, vol. 13, pp. 293-297.
- Darling-Hammond, Linda (2013), *Getting teacher evaluation right: What really matters for effectiveness and improvement*, Nueva York, Teacher College Press-Columbia University.
- Darling-Hammond, Linda y Milbrey W. McLaughlin (2003), *El desarrollo profesional de los maestros. Nuevas estrategias y políticas de apoyo*, México, SEP.
- Dunkin, Michael (1990), "The induction of academic staff to a university: process and product", *Higher Education*, vol. 20, núm. 1, pp. 47-66.

- Eisner, Elliot (1979), *The educational imagination*, Nueva York, Macmillan.
- García, Benilde, Javier Loredó, Edna Luna y Mario Rueda (2008), “Modelo de evaluación de competencias docentes para la educación media y superior”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, núm. 3, pp. 97-108.
- Gimeno, José (1990), “Conciencia y acción sobre la práctica como liberación profesional de los profesores”, en *Jornadas sobre modelos y estrategias en la formación permanente del profesorado en los países de la CEE*, Barcelona, Universidad de Barcelona, pp. 53-92.
- Guba, Egon e Yvonna Lincoln (1981), *Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*, San Francisco, Jossey-Bass.
- House, Ernest (1980), *Evaluation with validity*, Beverly Hills, Sage.
- Hoyle, Eric (1980), “Professionalization and deprofessionalization in education”, en Eric Hoyle y Jacquetta Megarry (eds.), *World Yearbook of Education 1980. Professional Development of Teachers*, Londres, Kogan Page, pp. 42-54.
- Kember, David y Lyn Gow (1994), “Orientations to teaching and their effect on the quality of student learning”, *The Journal of Higher Education*, vol. 65, núm. 1, pp. 58-74.
- Lawn, Martin y Jenny Ozga (2006), *La nueva formación del docente. Identidad, profesionalismo y trabajo en la enseñanza*, Barcelona, Pomares.
- Luna, Edna y Alma Torquemada (2008), “Evaluación de la docencia universitaria”, en Mario Rueda (coord.), *La evaluación de los profesores como recurso para mejorar su práctica*, México, IISUE-UNAM, pp. 73-87.
- Moreno, Tiburcio (2016a) “Evaluación de la docencia en el ámbito universitario: la voz de los alumnos”, *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, vol. 71, núm. 27, pp. 107-122.
- Moreno, Tiburcio (2016b), *Evaluación del aprendizaje y para el aprendizaje. Reinventar la evaluación en el aula*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa.
- Moreno, Tiburcio (2015), “Las competencias del evaluador educativo”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 44, núm. 174, pp. 101-126.
- Moreno, Tiburcio (2014), “Posturas epistemológicas frente a la evaluación y sus implicaciones en el currículum”, *Perspectiva Educativa*, vol. 53, núm. 1, pp. 3-18.
- Moreno, Tiburcio (2006), “La colaboración y la colegialidad docente en la universidad: del discurso a la realidad”, *Perfiles Educativos*, vol. 28, núm. 112, pp. 98-130.

- Nevo, David (1997), *Evaluación basada en el centro. Un diálogo para la mejora educativa*, Bilbao, Mensajero.
- Parry, Noel y José Parry (1974), “The teachers and professionalism: The failure of an occupational strategy”, en Michael Flude y John Ahier (eds.), *Educability, schools and ideology*, Beckenham, Croom Helm, pp. 160-185.
- Popkewitz, Thomas (1990), “Profesionalización y formación del profesorado”, *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 184, pp. 105-110.
- Pratt, Daniel *et al.* (1998), *Five perspectives on teaching in adult and higher education*, Malabar, Florida, Krieger.
- Prosser, Michael, Keith Trigwell y Philip Tylor (1994), “A phenomenographic study of academics’ conceptions of science learning and teaching”, *Learning and Instruction*, núm. 4, pp. 217-231.
- Ramsden, Paul (1993), *Learning to teach in higher education*, Londres, Routledge.
- Scriven, Michael (1967), “The methodology of evaluation”, en R. E. Stake (ed.), *AERA monograph series on curriculum evaluation*, Chicago, Rand McNally, pp. 39-83.
- Stake, Robert (1967), “The countenance of educational evaluation”, *Teachers College Record*, vol. 68, núm. 7, pp. 523-540.
- Stufflebeam, Daniel (1974), *Meta-evaluation*, Kalamazoo, Western Michigan University Evaluation Center.
- Stufflebeam, Daniel (1969), “Evaluation as enlightenment for decision making”, en W. H. Beatty (Ed.), *Improving educational assessment and an inventory for measures of affective behavior*, Washington DC, National Education Association, pp. 41-73.
- Tyler, Ralph (1986), *Principios básicos del currículum*, Buenos Aires, Troquel.

SEGUNDA SECCIÓN
PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DOCENTE

UN ACERCAMIENTO AL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL

Patricia Ducoing Watty

En este capítulo se revisa la evolución del Programa de Carrera Magisterial que se creó en la década de 1990 en el marco del controvertido Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y como parte del proyecto modernizador del Estado, con el objeto de contribuir a elevar la calidad del servicio educativo.

A pesar de conceptualizarse como un programa para evaluar a los docentes de educación básica, su estructura, objetivos y orientación lo definen como una estrategia de estímulos salariales, que se basa en una lógica de control por parte de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), estrategia de control factorializada, en virtud de que se operó a partir de un dispositivo conformado por diversos factores que se modificaron a lo largo de su operación, al igual que sus diferentes ponderaciones.

Se presenta una aproximación al recorrido de los tres periodos de funcionamiento (1992-1993 a 1997-1998, 1998-1999 a 2010-2011 y 2011-2012 a 2013), signados por los cambios de las disposiciones reguladoras que se emprendieron durante las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, para finalizar con la de Enrique Peña Nieto, con base en las cuales se definió, en cada una de las etapas, el dispositivo con el que se “evaluaría” a los maestros que voluntariamente quisieran participar en el Programa.

En el presente capítulo se desarrollan cuatro apartados: “Origen del Programa de Carrera Magisterial”, “Despegue del programa:

primer periodo”, “Auge del programa: segundo periodo” y “Fugaz consolidación del programa: tercer periodo”. Se cierra este texto con unas breves reflexiones.

En el primer apartado se presenta de manera sintética el escenario de descontento del magisterio en la década de 1990 en su lucha por la mejora salarial, conducida por fuerzas irreconciliables –el SNTE y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)–, malestar que en parte condujo a la firma del ANMEB. Es aquí donde se introduce la denominada evaluación, como una temática emergente de la perspectiva modernizadora de la época salinista en toda la administración pública y, particularmente, en el campo educativo, y donde se origina el Programa de Carrera Magisterial por acuerdo de la SEP y del SNTE, programa que experimentó varias transformaciones a lo largo de las dos décadas en que permaneció vigente.

El segundo apartado toca lo relativo al primer periodo de institucionalización que se inició en 1993 bajo la dual responsabilidad de la SEP y del SNTE, las comisiones paritarias estatales y el Órgano de Evaluación. Se puntualizan los requisitos para el ingreso y los factores que, en esta etapa, se consignaron como elementos para valorar a los docentes, a los cuales se les asignó un puntaje determinado. Asimismo, se precisan las tres vertientes en las que los maestros podrían participar: docentes frente a grupo, directivos y supervisores, así como asesores técnico pedagógicos (ATP). El programa estaba estructurado con base en cinco niveles seriados, a partir de los cuales se establecía el estímulo salarial correspondiente, que iniciaba con 25% adicional. Particularmente se revisan los factores relacionados con la preparación profesional y el aprovechamiento escolar de los alumnos, además de las pruebas que, a cargo de la Dirección General de Evaluación, se elaboraron para tal fin, además de presentarse algunos resultados referentes a los docentes, alumnos y escuelas evaluados.

En el tercer apartado se analiza el segundo periodo, de 1998-1999 a 2010-2011, el cual inicia con los nuevos lineamientos regulatorios, comprometidos para resolver los problemas detectados en cuanto a los factores y el pesaje de éstos en la evaluación sumativa.

En este tercer apartado se enfatiza la continuidad de la política educativa que promovió Carlos Salinas y extendió Ernesto Zedillo en torno a la idea de revalorar la función magisterial y la búsqueda de la buena calidad en la educación, política que fue refrendada por los gobiernos panistas a través del denominado Compromiso Social por la Calidad de la Educación, en 2002, y de la Alianza por la Calidad de la Educación, en 2008.

Se examinan algunas de las modificaciones que se efectuaron en los nuevos lineamientos, así como los desgloses de las puntuaciones asignadas a cada factor según las tres diferentes vertientes, modificaciones que funcionaron de 1998 a 2010 –antes de la tercera versión del Programa– y que cubren de la etapa 8 a la 20. Se comparan los factores y sus ponderaciones entre lo que se estableció en 1993 y lo relativo a 1998. También se analizan algunos de los datos relativos a los docentes inscritos y docentes evaluados a lo largo de varios de los años de la operación del programa; la participación de los docentes por nivel, donde destaca el decremento experimentado; la participación de los maestros por vertiente de la quinta a la vigésima etapa; el porcentaje de rango de puntaje que se obtuvo en cuanto a la preparación profesional en las diferentes etapas del periodo; el porcentaje de rango de puntaje en aprovechamiento escolar de varias etapas, así como los resultados del puntaje del examen correspondiente a los cursos de actualización y superación.

El cuarto apartado refiere al tercer periodo, que transita de 2011 a 2013, último año que marca el cierre del mismo, al ser decretada la Ley del Servicio Profesional Docente. Esta última emisión de lineamientos –signados por Alonso Lujambio, entonces secretario de la SEP, y Elba Esther Gordillo, en ese momento presidenta del SNTE– representa la versión más pulida y acabada, aunque su vida sería muy corta.

Asimismo, se puntualizan las modificaciones centrales de este tercer periodo, entre las que destacan el aumento del puntaje en los factores del aprovechamiento escolar y la formación continua, así como la incorporación de un nuevo factor denominado actividades cocurriculares, y se presenta un análisis comparativo de las tres ediciones del programa (1993, 1998 y 2011), en el que se registra

la evolución que se experimentó a lo largo de las dos décadas de funcionamiento en cuanto a los factores considerados para cada vertiente, además de sus respectivas ponderaciones.

Lamentablemente la SEP no publicó los resultados de este último periodo, por lo que debimos utilizar la información de la etapa 21, la única que trabajó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y que se vincula con la primera que operó bajo los lineamientos de 2011. Cerramos este capítulo con algunas reflexiones sobre el Programa.

ORIGEN DEL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL

En 1990, el SNTE, bajo la dirigencia de Elba Esther Gordillo, efectuó el Primer Congreso Nacional Extraordinario en Nayarit, en cuyo pliego de demandas se planteó la necesidad del aumento salarial de los maestros de educación básica, debido al disminuido poder adquisitivo de su salario y del nivel de vida que experimentaron en la década de 1980, en el contexto de las crisis inflacionarias. En este congreso se reprodujeron las prácticas represivas y antidemocráticas de Carlos Jonguitud Barrios¹ pero, entre otras cuestiones, se logró la formalización de Gordillo por tres años y la anulación de la afiliación al Partido Revolucionario Institucional (PRI), estrategia que se había reproducido obligatoriamente entre todos los trabajadores de la educación afiliados al sindicalismo oficial.

Los diversos e intensos movimientos del sindicalismo disidente (CNTE), en la lucha por la mejora salarial de los maestros, condujeron a que la SEP anunciara, el 15 de mayo de 1990, un aumento de 15% del salario de base y 9% en prestaciones; sin embargo, dicho aumento no fue aceptado por la Coordinadora, ya que no estaban considerados en el incremento los trabajadores no docentes y los homologados. En respuesta a las presiones de la CNTE, la SEP informó que ofrecía 10% de aumento a los administrativos, incremento que

1 El SNTE tiene una historia de liderazgos vinculados con los partidos en el poder. Hay que recordar que Jonguitud Barrios permaneció 17 años, mientras que Gordillo alcanzó 23 antes de su detención y mantuvo una injerencia permanente en las políticas educativas a lo largo de las administraciones federales respectivas.

tampoco fue aceptado por considerarlo insuficiente. Entre tanto, Gordillo, al presentar un informe sobre su gestión, precisó que promovería el establecimiento de un salario mínimo para los maestros.

Ortega (1991) puntualiza que se pueden distinguir dos líneas de política sindical: la de la CNTE, que reclamaba un aumento salarial de 100% a través de diferentes expresiones, y la del SNTE, que permanecía inactivo a la espera de las resoluciones de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.

Después de diferentes paros, suspensiones de labores, marchas, manifestaciones y movilizaciones por parte de la CNTE, así como de la negligencia del sindicalismo oficial (CNTE y SNTE), que se conducía políticamente por rutas irreconciliables, finalmente se acordó publicar un comunicado en el que se estableció:

- 1) Que el SNTE exija una respuesta salarial seria y satisfactoria que permita recuperar el poder adquisitivo perdido en la última década [...]
- 2) Exigir que se lleve a cabo un programa de corto y mediano plazo para la revalorización económica de municipios del país con base en los estudios socioeconómicos que, para tal fin, hayan realizado las secciones sindicales del SNTE [...]
- 3) [...] las partes se comprometen a luchar consecuentemente por la preservación de los derechos de los trabajadores, y por la defensa de la escuela pública, popular y gratuita (Ortega, 1991: 190-191).

En este escenario de malestar magisterial y en el marco del reconocimiento, por un lado, de las deficiencias y limitaciones de la educación básica en cuanto a cobertura, resultados en materia de aprendizaje de los alumnos en pruebas nacionales e internacionales, burocratización y centralización del sistema educativo en su conjunto, deterioro de los salarios de los maestros, entre otros temas y, por otro, de los retos que el gobierno federal enfrentaba ante el desarrollo del país y las transformaciones que se experimentaban a nivel mundial, el gobierno federal reiteró el papel de la educación como un factor nuclear y determinante para el progreso de la nación. De ahí que, en el Programa Nacional de Desarrollo de Carlos Salinas, se estableciera que:

El reto de la educación es de congruencia con el desarrollo nacional. Se debe, por ello, elevar la calidad de los contenidos que trasmite y los métodos que utiliza; vincular sus partes entre sí y con el aparato productivo; equipar y ampliar la infraestructura educativa e incorporar a los padres de familia, a las comunidades, y a los sectores, en su desarrollo [...] He comprometido mi palabra, mi trabajo y todo mi entusiasmo para tener entonces una Nación más moderna, rica de nuevas realizaciones y poblada de nuevas esperanzas. Una Nación que a las puertas del siglo XXI sea soberana, justa, que pueda decir de sí misma que vive en paz y con seguridad, que se sabe unida por una comunidad no sólo de raíces sino también de metas, enriquecida por la calidad de sus hombres y mujeres, libres, mejor educados y alimentados, productivos, generosos con su Patria y con sus semejantes (Salinas, 1989).

Con base en estas premisas se firmó el ANMEB en 1992, suscrito por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE —este último actor definitorio en la formulación y puesta en marcha de las políticas educativas—, convenio que fue cuestionado por diversos sectores magisteriales, académicos y actores de la sociedad, y que daría pie a las modificaciones del artículo tercero constitucional y, posteriormente, a la Ley General de Educación (Salinas, 1993).

Con el supuesto fin de elevar la calidad de la educación, en congruencia con los objetivos del desarrollo nacional, se delinearon tres líneas básicas: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, así como la revaloración de la función magisterial (Salinas, 1992), con ello se ampliaron las atribuciones de las autoridades estatales en la prestación del servicio educativo y se abrieron la posibilidad para instaurar modalidades diversas en la educación básica y normal conforme a las características locales y regionales.

En relación con el primer rubro, se buscaba disolver el centralismo e instalar el federalismo al redistribuir el servicio educativo, así como promover la participación social de los padres, maestros y la sociedad a favor de la educación.

El diseño de nuevos programas y libros de texto se planteó bajo el supuesto de una reforma integral que incluyera los cono-

cimientos y capacidades básicos que se requerían en el escenario de las transformaciones sociales del país y del mundo. Asimismo, se planteó la renovación de los libros de texto gratuito y materiales auxiliares.

En relación con la tercera línea (revaloración de la función magisterial), la que aquí nos ocupa, se asentó que el maestro era “el protagonista de la transformación educativa de México [...] Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado” (Salinas, 1992). De ahí que para revalorar la función magisterial se definieron seis puntos:

- a) *Formación de docentes*, en relación con la cual se planteaba que las instituciones destinadas a ella pasarían a los gobiernos de los estados, con la responsabilidad de integrar un sistema de formación de maestros que se ocupara tanto de la formación inicial como de la actualización y superación del personal docente.
- b) *Actualización, capacitación y superación del magisterio*, es decir, la formación permanente del profesorado, prácticamente eludida en el país, cobraría un lugar preponderante, al establecerse un programa emergente de actualización de maestros, con el objeto de que los docentes fortalecieran sus conocimientos y capacidades para poder desempeñarse mejor en sus tareas.
- c) *Mejora del salario profesional*, ya que pese a los precarios incrementos en el salario de los profesores, Carlos Salinas (1992) reconoció que “lo obtenido es todavía insuficiente para remunerar y motivar adecuadamente a los maestros”, por lo que —como ya se señaló— el 15 de mayo se otorgó un incremento que permitiera que los docentes obtuvieran entre tres y cuatro salarios mínimos.
- d) *Fortalecimiento del programa de fomento a la vivienda*, se consideró como un complemento al salario con la finalidad de mejorar los niveles de vida de los maestros, para lo cual se establecerían planes de crédito con otras instancias de la federación.
- e) *Creación del Programa de Carrera Magisterial*, en el marco de la ANMEB, respondía a la promoción del arraigo de los maestros y a la propia demanda del SNTE. Sus objetivos eran dos: por un lado, favorecer la calidad de la educación y, por otro, propiciar

el mejoramiento profesional de los docentes de la educación básica y la condición social del magisterio.

- f) *Promoción de la apreciación social del maestro*, se puntualizó que “un sistema educativo de calidad sólo se consolidará creando una nueva institucionalidad que enaltezca el ejercicio y la vocación magisterial” (Salinas, 1992), por lo que tanto el gobierno federal como los estatales y municipales se esforzarían por dotar a los docentes de las condiciones básicas para el ejercicio profesional de la docencia.

Con el ANMEB se instaura la federalización de la educación, a partir de la cual los recursos financieros –como ya se apuntó– fueron transferidos a los estados, y también quedaron bajo su responsabilidad los establecimientos escolares. No se trataba de una simple reforma educativa en cuanto a currículum y materiales, sino una que respondía al agotamiento del propio sistema educativo y su incapacidad para avanzar en materia de cobertura, calidad y equidad. El ANMEB planteó una reformulación de la administración, del financiamiento y de la gestión del sistema en su conjunto.

Esta reconfiguración del sistema educativo en la década de 1990 no sucedió de manera aislada, pues estuvo inscrita en el escenario de la modernización del Estado mexicano, el cual compartía estas transformaciones en consonancia con las emprendidas en varios países latinoamericanos. Al respecto, se apuntaba:

Modernización económica implica un sector público más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior [...] una mayor y mejor educación [...]. Para apoyar la modernización económica, es necesario efectuar una profunda reforma educativa que, por una parte, mejore directamente las condiciones de vida en lo cultural y, por otra, eleve el potencial de desarrollo mediante el incremento del capital humano [...]

Por ello, se impulsará vigorosamente un proceso de transformación educativa, condición indispensable para la modernización del país [...] Mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo es impe-

rativo para fortalecer la soberanía nacional, para el perfeccionamiento de la democracia y para la modernización del país [...] El énfasis del esfuerzo se concentrará en la educación básica, que agrupa a la mayor parte de la población atendida (Salinas, 1989).

En esta lógica modernizadora del Estado en los diferentes sectores, incluido, por supuesto, el educativo, Carlos Salinas subrayaba, en el Plan de Desarrollo, que se pretendía “reactivar nuestra economía para elevar el bienestar productivo de cada familia mexicana. El crecimiento no serviría si no responde a las demandas de empleo, ingreso, alimentación, salud, vivienda, servicios y, desde luego, educación de calidad” (Salinas, 1989). De esta manera, el vocablo “modernización” se convirtió en un elemento central del discurso político nacional en la perspectiva de avanzar en el desarrollo socioeconómico y lograr la inserción de la economía mexicana en el mapa mundial. En este contexto se logró, en efecto, la inserción de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en mayo de 1994.²

La temática de evaluación se incorporó en la perspectiva modernizadora del sector educativo –aunque no sólo de éste– como un elemento nodal ante la redistribución de poderes, responsabilidades y funciones de todos los actores del sistema educativo. Al respecto, la SEP (2001a: 10) subrayaba que “el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación avanza por dos vías paralelas: el Sistema de Evaluación del Programa de Carrera Magisterial y el Programa de Instalación y Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación”. Sin embargo, como bien destaca Zorrilla (2003: 7), “el proyecto [de evaluación] de mayor envergadura por sus dimensiones operativas y su implicación político-laboral es sin duda el del sistema de evaluación de Carrera Magisterial”.

De esta manera, el Programa de Carrera Magisterial, como mecanismo de promoción horizontal, voluntario y de estímulo salarial,

2 México fue el primer país en desarrollo y de Latinoamérica que ingresó a la OCDE, con lo cual se reconoció su lugar en el concierto internacional de las economías más avanzadas del mundo, al ocupar, en aquel entonces, el noveno sitio, de acuerdo con el producto interno bruto (PIB), y el 25 entre los países miembros.

más que de evaluación –aunque fue un gran promotor de ésta–, fue formalizado con el objeto de

dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro [...] Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial (Salinas, 1992).

En suma, el Programa de Carrera Magisterial se constituyó como un sistema de estímulos al desempeño de los docentes de educación básica con el objeto explícito de mejorar la calidad de la enseñanza, el cual benefició a muchos docentes independientemente del sistema escalafonario,³ que tradicionalmente era utilizado para la promoción de la planta de maestros. Es importante destacar que la participación en este programa no modificaba las plazas o categorías de los maestros en el sistema de escalafón vertical.

Ruiz (2003: 249) considera que, en sí, Carrera Magisterial “no es un programa o proyecto de evaluación, sino de promoción salarial de los docentes; pero las acciones que en materia de evaluación obligó a desarrollar, convierten sin duda al sistema diseñado para estos efectos, en lo que concierne a los factores de evaluación externa, en el proyecto de mayor cobertura a nivel nacional”. En efecto, a partir de la instauración de este programa se instaló un proceso permanente de evaluación a los alumnos donde también participaron los docentes, lo que dio inicio a una política sistemática de verificación del desempeño de profesores y del rendimiento escolar de los alumnos.

3 El sistema escalafonario vertical de México, utilizado durante muchas décadas, consistía en un concurso específico a través del cual los maestros, igual que los directivos y supervisores, podían acceder a un nivel superior en la estructura del sistema; es decir, los maestros podrían devenir subdirectores, los subdirectores, directores, etcétera. En esta lógica, las oportunidades de ascender eran sumamente reducidas. Los elementos que se consideraban en este sistema de promoción vertical eran los siguientes: los conocimientos, expresados a través del título o más alto grado obtenido y la superación profesional, con un peso de 45%; las aptitudes, en relación con la eficiencia y la iniciativa, cuyo peso era de 25%; la antigüedad en el servicio, con 20% de participación en el total y, por último, con 10%, la disciplina y la puntualidad.

DESPEGUE DEL PROGRAMA: PRIMER PERIODO

El Programa de Carrera Magisterial ha experimentado varias transformaciones a lo largo de los años en que operó. Se pueden ubicar tres periodos, al sostener como criterio los cambios que en materia de normatividad lo rigieron: su arranque data de 1993, primera etapa de institucionalización de la valoración o, más bien, del control de los profesores de educación básica; configuran la segunda fase las modificaciones emprendidas en 1998, a partir de las experiencias acumuladas y la ubicación de ausencias, de limitaciones y diversos problemas; finalmente, la última etapa se emprende con una nueva versión, en la que, una vez más, se intenta mejorar varios de los elementos y estrategias que se habían puesto en marcha, hasta llegar a su cierre definitivo en 2013, al instaurarse un nuevo esquema de control por parte del Estado para el ingreso, la permanencia y la promoción de los docentes.

Carrera Magisterial se inició en enero de 1993, aunque el programa se hizo retroactivo a septiembre de 1992, después de la firma de la SEP y el SNTE, con los correspondientes lineamientos, donde ambas instancias quedaron como corresponsables de su conducción. No obstante, fueron tres las instancias comprometidas para su operación: la Comisión Nacional SEP-SNTE, como órgano de gobierno del programa, entre cuyas funciones se encontraba la definición de normatividades y acuerdos para la operación; la Comisión Paritaria Estatal, adscrita a cada entidad federativa, encargada de hacer cumplir las disposiciones de la Comisión Nacional y de evaluar a los docentes, mientras que el tercer integrante era el Órgano de Evaluación, responsable de la difusión y operación del programa en las instituciones educativas (preescolares, primarias, secundarias y normales) (SEP, 2000).

La Comisión Nacional SEP-SNTE estaba conformada por representantes de la SEP y del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, bajo la presidencia del coordinador nacional de la SEP y del secretario del CEN, además de dos secretarios relatores, uno de la SEP y otro del CEN.

La Comisión Paritaria Estatal de cada una de las entidades contaba con 14 participantes, siete de la SEP y siete del CEN, y era presidida por dos coordinadores, uno por cada instancia.

La composición del Órgano de Evaluación variaba según la vertiente de inscripción de cada aspirante. Para la primera, el Órgano de Evaluación, siempre presidido por el director del plantel, se conformaba por todos los docentes del Consejo Técnico o su equivalente, más un representante sindical. En la segunda vertiente participaba el personal de la misma categoría (directores, supervisores) más un representante del sindicato, y era presidido por la autoridad inmediata superior. El Órgano de Evaluación en la tercera vertiente, destinada a asesores, docentes destinados a proyectos educativos institucionales o a la elaboración de materiales educativos, estaba integrado por los maestros de cada grupo y un representante del sindicato.

La participación de los maestros de educación básica se ofreció con base en tres vertientes: a) maestros frente a grupo; b) personal directivo o supervisor, y c) personal ubicado en actividades técnico pedagógicas. Se encontraba estructurado por cinco niveles de estímulo (A, B, C, D y E), con sus correspondientes requisitos y estímulos económicos, porque en cada nivel se incrementaba el estímulo monetario (SEP, 2001b). El estímulo adicional al salario oscilaba entre 25% en el nivel A hasta 200% en el nivel E. Estos niveles eran seriados.

Para la incorporación al programa se requería básicamente ser docente y contar con el título de alguna institución normalista. Se conformaba, inicialmente, a partir de cinco factores que se modificaron a lo largo del tiempo desde su implementación, al igual que las ponderaciones atribuidas a cada uno: antigüedad, grado académico, preparación profesional, actualización y superación y desempeño profesional (véase el cuadro 1). Además, se especificaron los factores y pesos por vertientes. Los maestros eran evaluados con base en los puntajes máximos de cada factor que, en su conjunto, daban un total de 100 puntos. De acuerdo con los puntajes atribuidos a cada factor en las diferentes vertientes, se obtendría la sumatoria. Concluida la evaluación global, los resultados pasaban a un proceso de dictaminación, en el cual las comisiones paritarias

determinaban a los docentes que serían incorporados al programa. Para incorporarse al nivel más bajo (A) se requería contar por lo menos con 70 puntos y para ascender no había un mínimo, pero se necesitaba permanecer de dos a cuatro años en el mismo nivel.

CUADRO 1
Factores para Carrera Magisterial (1993)

Factores	Porcentaje
Antigüedad en el servicio	10
Grado académico	15
Preparación profesional	25
Cursos de actualización y superación	15
Desempeño profesional:	35
a) Aprovechamiento escolar 7%	
b) Evaluación de pares 28%	

Fuente: Coordinación Nacional de Carrera Magisterial (1993).

Los elementos previstos en los factores ameritan una breve revisión:

1. *Antigüedad.* Se refiere a los años de servicio en la educación básica.

2. *Grado académico.* En relación con el nivel de estudios, los profesores que contaran con grados de maestría o doctorado y que provenían de instituciones de formación docente eran susceptibles de ingresar de inmediato a los niveles B o C. Por el contrario, los profesores que hubieran obtenido alguno de estos grados en otras instituciones de educación superior no eran susceptibles de beneficiarse de esta prerrogativa.

3. *Preparación profesional.* Este factor, a cargo de la Dirección General de Evaluación en cuanto a su elaboración y de las autoridades locales para su aplicación (SEP, 2002), alude a los saberes, capacidades y habilidades que los profesores debían manejar tanto respecto de las asignaturas como a los métodos de enseñanza, para lo cual se establecieron tres componentes a considerar en las pruebas que se aplicaban a los maestros: conocimientos sobre contenidos de los programas; conocimientos sobre conceptos no explicitados en los

programas, pero fundamentales para la enseñanza y, por último, manejo de las metodologías y del enfoque adoptado para la enseñanza.

A propósito del factor de preparación profesional, Velázquez señala que el primer problema consistía en determinar el conjunto de contenidos básicos para la práctica docente, para lo cual se desarrolló la siguiente estrategia:

- a) Análisis de materiales curriculares (programas y libros de texto).
- b) Selección de contenidos a evaluar.
- c) Elaboración de la tabla de especificaciones.
- d) Validación del análisis de materiales y de la tabla de especificaciones.
- e) Talleres de construcción de reactivos.
- f) Talleres de validación de reactivos.
- g) Selección de reactivos.
- h) Ensamblaje de la prueba (Velázquez, 1996: 207-208).

El primer rubro, respecto del análisis de los materiales curriculares, consistía en establecer los temas que correspondían a los programas y a los contenidos vinculados con ellos, así como lo relativo a la metodología de la enseñanza y al enfoque propuesto por la SEP en el programa mismo, adoptado también en los libros de texto.

En cuanto a la selección de los contenidos que se pretendía evaluar, se estableció la supresión de aquéllos que no se podían “medir”, como si todos los demás realmente se pudieran medir en sentido estricto (por ejemplo, el caso de la lectura oral y de la expresión escrita).

El tercer punto, que refiere a la tabla de especificaciones –misma que se utilizaría tanto para el examen de los docentes como para el de los alumnos–, se definió a partir de un formato que integraba los siguientes componentes: tema, unidad y contenidos de aprendizaje, y, únicamente para docentes, elementos asociados, metodología y enfoque. Puntualiza Velázquez (1996: 207) que “como la variable a medir se definió como el porcentaje del logro del programa de estudios, se respetaron las ponderaciones en función del tiempo dedicado a cada tema y subtema”, por lo que el peso de estos dos (tema y subtema) se asocia con lo prescrito en cuanto a la carga horaria en el

plan de estudios y al peso que se asignó a cada elemento. De esta manera, conforme a las horas semanales que se destinaban a los programas de las diversas asignaturas, en el examen se consideraría el nivel de participación de cada una en cuanto al número de reactivos. En el cuadro 2 se observa el ejemplo que cita Velázquez (1996), el cual incluye las ponderaciones efectuadas de tercero a sexto de primaria.

CUADRO 2

Peso de reactivos para el examen de docentes y alumnos

Asignatura	Horas/semana	%
Español	6	33.3
Matemáticas	5	27.7
Ciencias naturales	3	16.7
Historia	1.5	8.4
Geografía	1.5	8.4
Educación cívica	1	5.5

Fuente: Velázquez (1996: 207).

La validación del análisis de materiales y la tabla de especificaciones se llevó a cabo a partir de la selección de un grupo de jueces, que se conformó por especialistas de las asignaturas, así como de profesores especialistas en “medición” y en currículum.

La quinta fase se destinó a la creación de un banco de reactivos en el que se involucraron maestros en servicio. Para el examen de los profesores se contó con la participación de los maestros de las normales, mientras que para el examen de los alumnos fueron los propios maestros de educación básica quienes lo elaboraron.

Una vez que se establecieron los reactivos por los profesores normalistas y los maestros de educación básica, se procedió a validarlos nuevamente con base en el esquema de jueces especialistas.

En la séptima etapa se seleccionaron aleatoriamente los contenidos a incluir conforme al peso que cada temática tenía asignada en la tabla de especificaciones y, posteriormente, los reactivos con los que supuestamente se medía el contenido.

La octava y última fase consistió en la integración de la prueba según los pesos establecidos en la tabla de especificaciones.

En cuanto al examen de los alumnos y de acuerdo con el banco de reactivos, se diseñaron cinco formatos de prueba para primaria, y tres formatos de prueba para cada grado y asignatura de secundaria.

Los resultados del factor preparación profesional, a partir de 1994, se entregaron a las autoridades educativas de cada entidad federativa con el objeto de direccionar los cursos de actualización y superación de los maestros (SEP, 2002). Así, se tiene que para 1994 se diseñaron 135 pruebas relativas al factor preparación profesional y 184 para 1995. Los centros de aplicación de las pruebas de profesores se incrementaron igualmente entre estos dos años: de 455 en 1994 se pasó a 666 en 1995. Lamentablemente, en la actualidad no está disponible la información sobre los resultados, sólo los datos relativos a profesores evaluados en algunos ciclos escolares, los cuales probablemente representan menos de la mitad de la planta magisterial del país (véanse los cuadros 3 y 4).

CUADRO 3
Docentes evaluados

Ciclo escolar	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Etapas	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima
Docentes evaluados	547 347	565 794	567 762	583 767

Fuente: SEP (2002: 6).

CUADRO 4
Docentes evaluados por vertientes

Ciclo escolar	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Etapas	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima
Primera vertiente	450 385	465 359	473 765	488 175
Segunda vertiente	62 634	64 660	62 518	63 965
Tercera vertiente	34 328	35 775	31 479	31 627

Fuente: SEP (2002: 6).

4. *Aprovechamiento escolar.* En 1994, este factor, también a cargo de la Dirección General de Evaluación, se coordinó en cada entidad federativa por el secretario de Educación, para lo cual se designó

un coordinador operativo (en la mayoría de los estados el director de planeación), un subcoordinador para primaria y secundaria, coordinadores de aplicación para cada escuela, así como aplicadores, en este caso los mismos maestros de las escuelas (Velázquez, 1996).

Como ya se señaló, para valorar el aprovechamiento escolar se empleó la tabla de especificaciones que se utilizó para el factor preparación profesional de los docentes. La Dirección General de Evaluación decidió aplicar exámenes dirigidos a la valoración del aprovechamiento escolar a alumnos de una selección de escuelas, ya sea que sus maestros hubieran participado o no en Carrera Magisterial, con lo que se obtuvo dos tipos de poblaciones encuestadas. Para primaria solamente se aplicó el examen a los alumnos de tercero a sexto grados de escuelas de organización completa, en tanto que para secundaria –generales y técnicas– se tomó el examen en todas las asignaturas, con excepción de Educación Física, Educación Artística y Actividades Tecnológicas. En cada grupo se seleccionaron 25 alumnos de primaria, mientras que, en secundaria, 36. Al igual que el factor preparación profesional, los resultados de aprovechamiento escolar, referentes a las pruebas aplicadas a los alumnos, se enviaron a las autoridades educativas de las entidades a partir de 1997, pero no fue sino hasta 1999 que se mandó a la base electrónica con resultados desagregados por zona, escuela, docente y tema (SEP, 2002).

Este trabajo supuso un enorme esfuerzo por parte de la federación y de las diversas entidades no sólo para operarlo, sino para planear la logística y diseñar las pruebas de alumnos y docentes de acuerdo con los lineamientos que se establecieron en su proyecto fundacional de 1993. La dimensión del sistema educativo del país constituyó uno de los retos a vencer. En el rubro de aprovechamiento escolar se conformaron 67 pruebas para alumnos en 1994 y 87 en 1995.

El número de escuelas donde se aplicó, registró un incremento importante durante estos cuatro años, posiblemente cerca de 50% del total de planteles, al igual que la cantidad de alumnos evaluados, al transitar de cuatro millones a más de cinco millones, así como el número de grupos (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

Alumnos evaluados y escuelas

Ciclo escolar	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Etapas	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima
Alumnos evaluados	4 368 003	5 239 351	5 302 561	5 365 550
Grupos	173 741	212 818	216 177	213 848
Escuelas	49 323	48 694	49 491	50 994

Fuente: SEP (2002: 6).

El INEE reconoció que las pruebas estaban construidas con base en normas, por lo que era imposible detectar los aprendizajes de los alumnos respecto de los programas oficiales: “Estas pruebas no pueden ser consideradas como evaluaciones de la calidad de los aprendizajes en sentido estricto” (INEE, 2006: 28).

5. *Actualización y superación.* Uno de los elementos definitorios, que se consideró fundamental para avanzar en materia de calidad educativa, ha sido el referente a la actualización y superación de los profesores, tal como se acordó desde el inicio. Sin embargo, a pesar de que la actualización del magisterio, que se delineó en el ANMEB, se operó con programas incipientes y efímeros, como el Programa Emergente de Actualización del Magisterio y el Programa de Actualización de Maestros, ambos dieron pie a que, en 1995, despegara la institucionalización del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica (Pronap), que empezó con la colaboración de las diversas entidades federativas, las cuales se encargaron de desarrollarlo e implementarlo conforme a las normativas de la SEP “para atender con calidad, pertinencia y flexibilidad las necesidades de actualización profesional de los docentes [...] y contribuir al mejoramiento de los resultados educativos de los alumnos” (SEP, 2000: 147). Este programa nace, en consecuencia, estrechamente ligado al de Carrera Magisterial, aunque con la intención de promover una cultura de actualización en los docentes a partir de las definiciones asumidas por la federación.

El Pronap constaba de varios componentes y estrategias operativas, entre los que destacaban los programas de estudio, los Centros

de Maestros, un mecanismo autónomo de evaluación y la Biblioteca de Actualización del Maestro.⁴ Dos fueron las modalidades puestas en marcha: los talleres generales de actualización y los cursos nacionales de actualización. Los primeros, que se dirigieron a todos los docentes durante el ciclo escolar, refieren a cuestiones de carácter práctico vinculados con el trabajo del aula mediante una guía que recibieron los profesores. Los cursos nacionales fueron voluntarios y se trabajaron con base en un paquete didáctico para el estudio. Los profesores podían participar en los cursos cuando lo desearan, ya que no había límite para la acreditación, la cual era considerada en Carrera Magisterial.

Por esta vía se encamina hacia la configuración de un servicio regular y organizado de actualización de maestros, con capacidad para evolucionar y articular, con base en la norma nacional en la materia, la actualización docente según los requerimientos específicos de las escuelas y zonas escolares. Una preocupación central de la SEP ha sido propiciar la creación y el fortalecimiento de instancias de actualización adscritas de manera formal a las secretarías de educación (SEP, 2000: 147).

Se puntualiza que hacia 1997, cerca de 500 000 profesores participaban en alguno de los cursos, de los cuales 130 000 ya habían acreditado por lo menos uno (SEP, 2000).

6. *Desempeño profesional.* Este factor resulta relevante en el puntaje total de Carrera Magisterial, ya que se le asignó la ponderación más alta (35%) de entre los demás y se conformaba de dos tópicos: el aprovechamiento escolar, con un peso de 7%, que se valoró a través de un examen diseñado exprofeso para tal fin y, por otro lado, la evaluación que los profesores compañeros de la misma institución atribuían al candidato de Carrera Magisterial (28%), por considerarse que ellos eran “testigos de su quehacer

4 Una línea estratégica de la SEP consistió en favorecer la instauración de instancias de actualización que dependieran de las diversas secretarías de Educación de los estados, con el fin de consolidar los equipos competentes para diseñar y operar las funciones de actualización que, desde 1995, se iniciaron capacitando personal para tal efecto. Además, se dotó de mobiliario, equipo y material bibliográfico a estas instancias.

cotidiano” (Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, 2001: 130), situación que generó algunos problemas internos y cierto malestar en la planta docente de las escuelas.

Según el Observatorio Ciudadano de la Educación (s/f), durante las dos primeras fases, Carrera Magisterial no contó con un sistema de evaluación bien estructurado, motivo por el que 398 816 maestros fueron incorporados sin contar con evidencias de su buen desempeño pero, además, con ello garantizaron su permanencia, al no tener que someterse a nuevas evaluaciones.

Como se apuntaba en el Programa de Desarrollo 1995-2000 (Zedillo, 1996), Carrera Magisterial habría de ser mejorada y consolidada en los próximos años.

AUGE DEL PROGRAMA: SEGUNDO PERIODO

El segundo periodo del programa se extiende de 1998 a 2011, a partir de una nueva regulación que entra en vigor para el curso escolar 1998-1999, que representa la novena etapa de desarrollo. Es puntualmente durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1995-2000) –quien fue secretario de Educación durante la administración salinista– que se inscribe el cambio de normatividad, lo que signa la continuidad del proyecto modernizador del Estado y de las políticas educativas del sexenio precedente.

Desde el discurso en el que se presentó el programa sectorial, Zedillo destacó nuevamente la preocupación por la revaloración del maestro en su vinculación con la búsqueda de la buena calidad:

La equidad, la calidad y la pertinencia en el servicio educativo son los propósitos fundamentales que animan el programa [...]. La calidad de la educación ha sido preocupación permanente de todos quienes intervienen en el proceso educativo [...] la calidad es una carrera continua en busca de mejoramiento y requiere de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación. El programa considera al maestro, agente esencial en la dinámica de la calidad, por lo que otor-

ga atención especial a su condición cultural, social y material, a la vez que establece como prioridades la formación, actualización y revaloración social del magisterio en todo el sistema educativo (Zedillo, 1996: 6).

De hecho, este segundo periodo del programa es el más amplio, ya que cubre más de una década de operación, en cuyo desarrollo el SNTE, a través de Gordillo, y el gobierno federal vuelven a pactar dos acuerdos, con los que la primera apoya una vez más las definiciones de la política educativa en turno a cambio de prebendas y concesiones ofrecidas por los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón y la cúpula política, pero también para que ella concretara nuevos ámbitos de poder.⁵

En el sexenio foxista (2000-2006) se firmó en agosto de 2002 el Compromiso Social por la Calidad de la Educación y, el 15 de mayo de 2008, el convenio denominado Alianza por la Calidad de la Educación, en la administración de Calderón.

El compromiso de 2002 lo firmaron gran parte de los sectores de la sociedad, además de los gobiernos federal y estatales. Fox señaló que “esta gran alianza nos pone en la ruta correcta para desarrollar una nueva cultura de la calidad en la educación [...] es imperativo ejercer los recursos públicos con eficacia y transparencia. La evaluación y la rendición de cuentas son dos signos inequívocos de la democracia que juntos estamos edificando” (Presidencia de la República, 2002).⁶ Se anunció, en consecuencia, la creación del INEE como un órgano independiente y autónomo, entre otras cuestiones, con el fin de responder a las demandas sociales por la transparencia y la rendición de cuentas.

5 Gracias a los convenios establecidos con el gobierno federal, Gordillo colocó a su hija, Mónica Arriola, en la Cámara de Diputados, así como a algunos amigos cercanos, y nada menos que a su yerno en la Subsecretaría de Educación Básica, además de varios de sus colaboradores más próximos en el ISSSTE y en otras dependencias gubernamentales.

6 Presidencia de la República (2002) está conformado por siete partes: “¿Por qué y para qué este compromiso?”, “La educación que tenemos”, “Los retos que enfrentamos”, “Nuestra visión común”, “Tareas en la educación”, “Nuestros compromisos”, “Naturaleza y sentido del presente compromiso”.

Destacan en ese convenio los tópicos relativos a la calidad y evaluación del aprendizaje y del profesorado: “Falta de instrumentos de evaluación integral y, en general, un avance insuficiente en la cultura de rendición de cuentas” (Gobierno Federal, 2002), ante lo cual, se subraya, entre los compromisos:

Promoveremos la innovación, la mejora continua del servicio, la evaluación integral de los procesos educativos y la rendición de cuentas.

[...] impulsaremos el desarrollo eficaz de un nuevo sistema de evaluación de la calidad educativa. Mantendremos estrecha cercanía con el trabajo de los centros educativos, con el fin de conocer la realidad de los educandos y de los educadores y, así, estar en condiciones de establecer las asignaciones presupuestarias que se requieren para obtener mejores resultados en las instituciones educativas públicas del país (Gobierno Federal, 2002).

El acuerdo de la Alianza por la Calidad de la Educación convocó también a diferentes actores (gobiernos estatales y municipales, autoridades educativas estatales, padres de familia, alumnos, entre otros) a sumarse a la política de Estado que se orientaba a la mejora de la calidad de la educación, con el objeto de lograr la transformación del sistema educativo: “Es imperativo hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad, fundamento de una vida de oportunidades, desarrollo integral y dignidad para todos los mexicanos” (Gobierno Federal-SEP-SHCP-Sedesol-Secretaría de Salud-SNTE, 2008: 5). Los ejes de la Alianza por la Calidad tendientes a la mejora son cinco: modernización de los centros escolares; profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas; bienestar y desarrollo integral de los alumnos; formación y desarrollo integral de los alumnos para la vida y el trabajo, y evaluación. Para operar las direcciones de política y los programas, se conformó una comisión SEP-SNTE y se formularon diez líneas-programas (Gobierno Federal-SEP-SHCP-Sedesol-Secretaría de Salud-SNTE, 2008).

Para fines de este trabajo, aludimos exclusivamente al eje 2 (profesionalización de los maestros y las autoridades educativas), con el cual se pretendía garantizar que “quienes dirigen el sistema educati-

vo, los centros escolares y quienes enseñan a nuestros hijos sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes” (Gobierno Federal-SEP-SHCP-Sedesol-Secretaría de Salud-SNTE, 2008: 13). En ese rubro se perfilaron tres líneas orientadoras: el ingreso y la promoción, la profesionalización, y los incentivos y estímulos.

Respecto del primer aspecto se estableció que las nuevas plazas de docentes, las vacantes y las de funciones directivas se asignarían a través de un concurso nacional público. Éste fue un hecho histórico en el país, que marcó un giro radical al iniciarse, por lo menos, un proceso de institucionalización de control por parte del Estado para acceder a la docencia en la educación básica, al suprimirle al SNTE el poder que durante varios años había ostentado, al tener el absoluto manejo y poderío en la asignación de plazas y comisiones de toda la planta docente del país.

Así, en julio de 2008 se lanzaron dos convocatorias: la de nuevo ingreso y la de docentes en servicio, con el fin de someter a concurso nacional más de 8 000 plazas y 26 875 para horas-semana-mes. En el ciclo 2009-2010, para la asignación de plazas se presentaron más de 123 000 aspirantes, de los cuales solamente 25% alcanzaron el nivel aceptable.

Para la profesionalización se convino la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de maestros en servicio y el diseño de un nuevo catálogo de cursos, susceptibles de ser impartidos por instituciones de educación superior y ya no sólo los que se habían ofrecido a través de la SEP. El nuevo sistema daría continuidad a las acciones y funciones del Pronap.

En el último punto, relativo a incentivos y estímulos, se propuso la reforma del Programa de Carrera Magisterial para que se consideraran exclusivamente tres factores: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional, modificaciones que no se concretarían sino hasta el tercer periodo de vigencia del programa, en 2011.

Durante las tres administraciones en que operó el segundo periodo del programa, como ya se puntualizó, fue en la primera, durante el sexenio de Zedillo, que se acordó su renovación: entre 1996 y 1997 se desarrollaron reuniones regionales del Programa de Carrera Magisterial con el objeto de revisar los problemas que se habían detectado y redefinir algunos de los tópicos para enriquecerlo y actualizarlo y, con ello, garantizar su pertinencia.

Con el fin de tener una normatividad clara, consistente y adecuada según los cambios experimentados en el sistema educativo, la Comisión Nacional SEP-SNTE organizó reuniones regionales sobre las normatividades para recoger propuestas de las comisiones paritarias de las diversas entidades federativas. La revisión e integración de las propuestas condujo a que la señalada comisión redefiniera los lineamientos del programa (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998), cuyos rasgos generales a continuación esbozamos, aun cuando no difirieron mucho de los que se plantearon en 1993.

La participación de los docentes se ampliaba, siempre y cuando se ubicaran en alguna de las tres vertientes del programa, podrían participar todos los maestros que, al contar con Código 10 (definitividad) o Código 95 (interinato), participaban en preescolar, primaria, internados, educación indígena, secundarias generales, técnicas y telesecundarias, educación física, educación artística, educación especial, educación extraescolar y centros de formación para el trabajo.

Es importante subrayar que los docentes que realizaran actividades administrativas o relacionadas con el Programa de Carrera Magisterial, así como quienes ocuparan puestos de confianza o estuvieran adscritos a instituciones de educación superior, no fueron incluidos como susceptibles de incorporación.

De los docentes que se ubicaron en la primera vertiente de primaria quienes, entre otros, se consideraban susceptibles de participar en el programa eran los siguientes: maestro de grupo del Distrito Federal y foráneo, maestro de grupo asistencial del Distrito Federal y maestro de grupo en primaria nocturna en Distrito Federal. También en la primera vertiente, pero en secundaria general y, entre

otros, los candidatos admisibles podían tener los siguientes nombramientos: profesor de enseñanzas de adiestramiento de secundarias del Distrito Federal y foráneo, profesor de secundaria en el Distrito Federal o foráneo, profesor de adiestramiento de secundaria en el Distrito Federal o foráneo, y orientador de secundaria en el Distrito Federal o foráneo (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998).

Los componentes a considerar para el ingreso o promoción fueron modificados parcialmente: a) contar con la antigüedad establecida según nivel de estudios, grado académico y zona de desempeño de la labor docente; b) tener el grado académico según el nivel en el que se laboraba y la modalidad, y c) participar en la evaluación de todos los factores, de acuerdo con la vertiente respectiva.

Los factores que se consideraban para cada vertiente variaban según la situación del aspirante, pero en todos los casos se definió un total de seis, a cada uno de los cuales se le asignó un puntaje determinado (véase el cuadro 6).

CUADRO 6

Factores de Carrera Magisterial por vertientes (1998)

Factores	Vertiente primera	Vertiente segunda	Vertiente tercera
Antigüedad	10	10	10
Grado académico	15	15	15
Preparación profesional	28	28	28
Cursos de actualización y superación profesional	17	17	17
Desempeño profesional	10	10	10
Aprovechamiento escolar	20	-	-
Desempeño escolar	-	20	-
Apoyo educativo	-	-	20

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998).

Algunos de los factores, al igual que los puntajes, se modificaron en esta segunda versión del programa: mientras que en la versión de 1993 se determinaron cinco factores, en la versión de 1998 se fijaron seis. Las modificaciones fueron fundamentalmente tres:

- a) *Factor preparación profesional*: se le asignó un puntaje de 28, en lugar de 25 que tenía en 1993, es decir, se le aumentó el peso en tres puntos.
- b) *Factor cursos de actualización*: se le incrementaron dos puntos y quedó con una ponderación de 17, en lugar de 15.
- c) *Factor desempeño profesional*: anteriormente estaba conformado por dos indicadores, la evaluación de pares (a cargo del Órgano de Evaluación) y el aprovechamiento escolar (a cargo de la Dirección General de Evaluación), y al que se le habían atribuido 35 puntos, se modificó sustantivamente. Los dos antiguos indicadores fueron desarticulados y cada uno quedó como factor independiente y con nuevas ponderaciones: al desempeño profesional se le asignó un peso de 10%, es decir, que disminuyó en 18 puntos, mientras que el factor aprovechamiento escolar, que en la versión de 1993 se le habían fijado siete puntos, se incrementó hasta alcanzar 20 puntos (véase el cuadro 7).

CUADRO 7

Factores para Carrera Magisterial (1998 y 1993)

Factores	Porcentaje 1998	Porcentaje 1993
1. Antigüedad en el servicio	10	10
2. Grado académico	15	15
3. Preparación profesional	28	25
4. Cursos de actualización y superación	17	15
5. Desempeño profesional	10	35
		Evaluación de pares (28) más aprovechamiento escolar (7)
6. Aprovechamiento escolar	20	

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998).

Nota: En la versión de 1993, como ya se puntualizó, el factor 5, desempeño profesional, se encontraba integrado por dos componentes: la evaluación de los pares y el aprovechamiento de los alumnos.

Enseguida presentamos un breve punteo de varios de los factores y puntajes asignados en esta nueva emisión del programa de 1998:

- a) *Antigüedad*. Se mantuvo con el mismo puntaje en las dos emisiones, la cual variaba según el nivel educativo en el que se

desempeñara el profesor, el grado máximo de estudios y la zona en que se ubica la escuela. Un ejemplo puede verse en el cuadro 8. Es importante destacar la consideración relativa a la antigüedad de los docentes que participaban en zonas marginadas, ya que el nivel de exigencia de la permanencia es inferior al solicitado a los profesores de zonas urbanas.

CUADRO 8

Antigüedad en el servicio educativo para participar en Carrera

Grado máximo de estudios para preescolar, primaria	Antigüedad en años
Estudios terminados en Normal (planes de dos y tres años)	10
Zona marginada	5
Estudios normalistas terminados (plan de cuatro años)	6
Zona marginada	3
Estudios terminados de maestría	-
Estudios terminados de doctorado	-
Estudios terminados de Normal Superior o de instituciones de educación superior (licenciatura) afines a la materia que imparte en zona marginada	2
Pasante de Normal Superior o licenciatura afín (75%) a la materia que imparte en zona marginada	2
Estudios terminados de maestría	-
Estudios terminados de doctorado	-

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998).

Para la promoción se fijaron determinados años de permanencia de los docentes, de acuerdo con la zona y el nivel. Como ya se puntualizó, para las zonas de bajo desarrollo⁷ se definió una menor permanencia en todos los niveles (véase el cuadro 9).

- 7 Para la definición de las localidades de bajo desarrollo se utilizaron como criterios los siguientes: a) carecer de servicio de agua entubada; b) carecer de servicio de energía eléctrica, y c) ser de difícil acceso (tiempo de transporte superior a 30 minutos de la localidad urbana más cerca, o bien tener que hacer el recorrido a pie para llegar a la escuela). Un catálogo de las zonas rurales y de bajo desarrollo fue elaborado con el fin de ubicar a los maestros que se encontraban laborando en dichas localidades (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998).

CUADRO 9

Años de permanencia para las promociones

Niveles	Zona urbana y rural (años)	Zona de bajo desarrollo (años)
A	3	2
B	3	2
C	4	2
D	4	2
E	-	-

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998).

- b) *Grado académico*. Los estudios requeridos para ingresar o promoverse en el programa se definieron de acuerdo con el nivel de adscripción y la modalidad. Para preescolar y primaria se solicitaba la Normal correspondiente; para preescolar y primaria indígena, Normal preescolar o sexto semestre de la licenciatura en Educación Indígena de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN); para educación especial, Normal primaria, de especialización o licenciatura de educación superior afín a la especialidad que atendiera; para secundaria, 75% de acreditación de Normal Superior o de licenciatura afín de la materia que impartiera. Los puntajes a asignar en el factor del nivel de estudios variaban de manera importante: mientras a los normalistas se les asignaba el puntaje más bajo (8), a los docentes que contaban con estudios de doctorado les correspondía el más alto (15) (véase el cuadro 10).

CUADRO 10

Puntajes del factor nivel de estudios

<i>Preescolar y primaria</i>	
Estudios concluidos de Normal (no licenciatura)	8
Estudios concluidos de Normal o licenciatura en la UPN	9
Estudios concluidos de licenciaturas afines	9
Estudios concluidos de maestría	12
Estudios concluidos de doctorado	15

<i>Secundaria</i>	
Pasantes de Normal Superior o licenciatura afín a la materia que imparte	8
Estudios concluidos de Normal Superior o de licenciatura afín a la materia que imparte	9
Estudios concluidos de maestría	12
Estudios concluidos de doctorado	15

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998).

- c) *Preparación profesional*. Este factor, que aludía a los saberes que el docente debía manejar para desempeñarse, continuó a cargo de la SEP. Los exámenes que se elaboraron para tal efecto se conformaron con base en el Banco Nacional de Reactivos, de conformidad con las diversas vertientes, modalidades y asignaturas que impartían los profesores. De acuerdo con la SEP (2011), la evaluación de este factor suponía el diseño de 82 tipos de pruebas para directivos y docentes a aplicarse a cerca de 650 000 profesores anualmente.
- d) *Cursos de actualización y superación*. Inicialmente se continuaron diseñando y acreditando a través del Pronap, después fue a través del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio,⁸ con el objeto de mejorar los conocimientos generales de los profesores, así como los aspectos de corte didáctico-pedagógico, para lo cual se consideraron los resultados de los factores de preparación profesional y aprovechamiento escolar de los alumnos. Estos cursos se planearon para atender las distintas vertientes en que se encontraba la planta de docentes del país. Los cursos nacionales –definidos e impartidos por la SEP– tenían un valor de

8 El Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, así como los correspondientes sistemas estatales se conformaron con el fin de “transitar de un programa para la actualización de maestros a una política de estado para la profesionalización de los maestros en servicio” (Vázquez, 2008). En 2010 se reportó que en el primer año de operación del Sistema “se avanzó [...] en la coordinación nacional de instancias e instituciones, propósitos, metas, objetivos y contenidos, mediante la constitución de los Consejos Estatales de Formación Continua y Superación Profesional [...] y, con ello, la construcción de sistemas estatales de Formación Continua, articulados sistémicamente en función de las prioridades educativas nacionales. Los esfuerzos formativos guardarán correspondencia con los resultados de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales ENLACE, Excale, PISA, así como con los del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, 2010-2011” (Lujambio, 2010).

12 puntos, en tanto que los estatales, a cargo de las autoridades educativas de las entidades, aunque dictaminados por la SEP y la comisión SEP-SNTE, sólo alcanzaban un puntaje de 5.

- e) *Desempeño profesional*. Este factor, que comenzó a valorarse hasta la tercera etapa (1995), como ya se precisó, se modificó sustancialmente, debido a que, por un lado, se carecía de los materiales necesarios y, por otro, se constató la asignación de altas calificaciones emitidas por los pares que conformaban los diversos órganos de evaluación de las tres vertientes. Sin embargo, el desempeño profesional continuó representando un gran desafío para el programa, debido a los problemas que implicaban su diseño y operación, tales como “la complejidad, amplitud y subjetividad de lo que se pretendió medir; los recursos requeridos para evaluar a miles de docentes [...] y la dificultad de estandarizar instrumentos” (Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, 2001: 107).

Los aspectos a valorar en ese factor para cada vertiente eran los siguientes: para la primera, la planeación de la enseñanza, el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje, la participación en el funcionamiento de la institución y en la relación con la comunidad; para la segunda vertiente, la planeación del trabajo institucional, el desarrollo de actividades pedagógicas y escolares, y la difusión y vinculación con la comunidad; para la tercera vertiente, la planeación del trabajo, su desarrollo, la participación en el órgano técnico, y la cantidad y calidad del trabajo (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998).

- f) *Aprovechamiento escolar*. Finalmente, el factor aprovechamiento, que aludía sobre todo a los docentes de la primera y segunda vertientes, intentaba verificar los aprendizajes de los alumnos correspondientes a su grado y asignatura, y continuó evaluándose a través del examen aplicado y elaborado por la SEP, la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE), en consonancia con los planes y programas de estudio.

Para los profesores de la segunda vertiente se estipularon dos indicadores: el aprovechamiento escolar y el desarrollo personal. Para la obtención del primero y en el caso de directivos, se obtendría a partir del promedio de los puntajes que se obtuvie-

ran en el aprovechamiento por los maestros de su institución, en tanto que, para los supervisores, este indicador correspondía al promedio de los puntos obtenidos por los directores de su área. El indicador de desarrollo personal se obtendría, para los directivos o supervisores, a partir del promedio de preparación profesional de los docentes de su escuela y, en cuanto a los supervisores, el promedio de los directivos de su área. En la tercera vertiente, destinada al personal de apoyo, se consideró alguno de estos dos indicadores: innovación educativa (investigaciones o estudios dirigidos a la formulación de propuestas que posibilitaran la resolución de problemas) y cursos estatales (participación del personal en la elaboración y desarrollo de los cursos autorizados para la actualización de los docentes) (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998).

A continuación presentamos una visión sintética de algunos de los resultados de varios de los factores incorporados en el programa, sin pretender agotar todos los elementos considerados, como tampoco las relaciones entre ellos. Comenzamos por revisar la proporción de maestros evaluados respecto del total de candidatos registrados y, después, respecto del total de la planta docente nacional de educación básica a partir de la octava etapa y hasta la vigésima.⁹ Revisamos, con base en una visión global y evolutiva, a los docentes evaluados conforme al nivel en que se encontraban laborando, de acuerdo con dos periodos: a) el primero, de la octava etapa del programa a la decimocuarta, y b) el segundo, de la decimoquinta a la vigésima. Continuamos también con los maestros participantes en la evaluación, pero ahora considerando las tres vertientes establecidas en el programa.

La inscripción al programa en las primeras etapas fue relevante, aun cuando el porcentaje de los evaluados disminuyó significativamente, quizá por no cumplir con los requisitos establecidos, no haberse presentado al examen o no haber acreditado alguno de los

9 Esta decisión obedece a las fuentes de información encontradas en la actualidad, ya que varias de las páginas web han sido deshabilitadas. Por otro lado, los datos de todas las fuentes oficiales no siempre coinciden; en este sentido, se optó por utilizar una misma fuente (SEP, 2015) para esta revisión.

factores. De hecho, se perdió una gran cantidad de docentes entre los inscritos y los evaluados a lo largo de este segundo periodo, pérdida que se acentuó en las últimas etapas, ya que del 82% inicial de evaluados, se transita, en la etapa 20, a 62% (ver cuadro 11).

CUADRO 11

Número de docentes inscritos y evaluados por etapa

Etapas	Docentes inscritos	Docentes evaluados	Porcentaje de evaluados
Etapa 8 1998-1999	734 607	602 598	82.02
Etapa 9 1999-2000	677 473	558 894	82.49
Etapa 10 2000-2001	703 082	506 178	71.99
Etapa 11 2001-2002	700 716	464 474	66.28
Etapa 12 2002-2003	696 043	437 538	62.86
Etapa 13 2003-2004	627 095	422 869	67.43
Etapa 15 2005-2006	589 312	381 978	64.81
Etapa 16 2006-2007	681 202	370 075	54.32
Etapa 17 2007-08	645 919	345 316	53.46
Etapa 18 2008-09	635 051	377 460	59.43
Etapa 19 2009-10	629 292	399 252	63.44
Etapa 20 2010-2011	665 819	417 676	62.73

Fuente: SEP (2015).

Nota: la etapa 14 no está incluida debido a un error que existe en la fuente de la SEP (2015).

Durante los seis primeros años de vigencia de los lineamientos de 1998 (de 1999 a 2004) destaca la participación de los maestros de preescolar en el proceso de evaluación, seguidos por los de telesecundaria y los de primaria, en contraste con los de inicial, cuya

presencia es minoritaria, al igual que la de los maestros de secundaria. Planteamos como hipótesis que las personas de inicial posiblemente no contaban con el nivel de estudios requerido, motivo por el cual no pudieron ingresar al programa. En cuanto a la presencia de los profesores de secundaria, habrá que preguntarse sobre su débil participación: en 1999 representaban sólo 35% y, en 2005, 14%, lo que evidencia un decremento de 21%. Este cuestionamiento resulta relevante si consideramos que tanto los maestros de preescolar indígena como los de primaria indígena superaron en mucho la participación de aquéllos de secundaria, los cuales probablemente experimentaron muchas dificultades tanto para acudir a los sitios destinados a la evaluación como para reunir la documentación requerida, ya que muchos de ellos laboraban en zonas alejadas de los centros urbanos (véanse los cuadros 12a y 12b).

Los docentes de primaria mantuvieron una participación más o menos estable a lo largo de estos primeros seis años, ya que, en la etapa octava (1998-1999), se contaba con una presencia de 524 209 y, de 524 835 en la decimocuarta.

La participación de los maestros de preescolar evidencia un proceso de crecimiento ascendente durante el mismo periodo, debido a que se inició con 129 233, hasta llegar a 154 373, aunque, en términos de porcentaje, se registró un decremento, al pasar de 56% a 40%.

CUADRO 12A

Porcentaje de maestros evaluados por nivel

Nivel	Total maestros 1998-1999	Docentes evaluados (%)	Total maestros 1999-2000	Docentes evaluados (%)	Total maestros 2000-2001	Docentes evaluados (%)
	Etapa 8	Etapa 8	Etapa 9	Etapa 9	Etapa 10	Etapa 10
Inicial	5 200	33	5 494	28	6 132	26
Preescolar	129 233	64	119 576	69	121 295	65
Preescolar indígena	13 769	35	13 990	36	14 251	39
Primaria	-	67	493 085	64	494 363	56
Primaria indígena	32 401	42	33 092	40	33 686	44
Secundaria general	145 311	35	108 987	41	111 910	33
Telesecundaria	43 914	66	47 189	63	50 721	57

Fuente: SEP (2015).

CUADRO 12B

Porcentaje de maestros evaluados por nivel

Nivel	Total maestros	Docentes evaluados	Total maestros	Docentes evaluados	Total maestros	Docentes evaluados
	2001-2002	(%)	2003-2004	(%)	2004-2005	(%)
	Etapa 11	Etapa 11	Etapa 13	Etapa 13	Etapa 14	Etapa 14
Inicial	6 168	25	17 202	10	17 202	10
Preescolar	122 718	63	154 373	53	154 373	53
Preescolar indígena	14 651	39	14 705	43	14 705	43
Primaria	495 955	50	524 835	40	524 835	40
Primaria indígena	34 790	41	34 664	40	34 664	40
Secundaria general	113 881	28	188 452	14	188 452	14
Telesecundaria	53 834	53	56 737	52	56 737	52

Fuente: SEP (2015).

Nota: la etapa 12 se omitió, debido a que hay un error en los datos emitidos por la SEP.

Durante el segundo periodo, ya definido, de la etapa 15 a la 20, con el que concluye el periodo de vigencia de los lineamientos de 1998, la participación de los docentes de telesecundaria y de preescolar indígena ocupó el primero y segundo lugares, respectivamente, y la educación secundaria (general y técnica) quedó, como en el periodo precedente, con el puntaje porcentual más bajo. Los docentes de primaria iniciaron con una alta participación (64%) que, a lo largo de los años, disminuyó hasta 34% (véanse los cuadros 12c y 12d), aunque, como ya se apuntó, en términos de frecuencia hubo un incremento.

CUADRO 12C

Porcentaje de maestros evaluados por nivel

Nivel	Total maestros	Docentes evaluados	Total maestros	Docentes evaluados	Total maestros	Docentes evaluados
	2005-2006	(%)	2006-2007	(%)	2007-2008	(%)
	Etapa 15	Etapa 15	Etapa 16	Etapa 16	Etapa 17	Etapa 17
Inicial	17 028	10	-	-	-	-
Preescolar	182 275	43	190 598	40	197 949	36
Preescolar indígena	15 566	41	16 037	42	16 599	41
Primaria	526 352	34	527 648	32	529 125	30

Nivel	Total maestros 2005-2006	Docentes evaluados (%)	Total maestros 2006-2007	Docentes evaluados (%)	Total maestros 2007-2008	Docentes evaluados (%)
	Etapa 15	Etapa 15	Etapa 16	Etapa 16	Etapa 17	Etapa 17
Primaria indígena	34 990	36	35 374	36	35 697	34
Secundaria general	197 441	13	203 303	12	207 353	10
Telesecundaria	60 428	43	61 130	46	63 112	44

Fuente: SEP (2015).

CUADRO 12D

Porcentaje de maestros evaluados por nivel

Nivel	Total maestros 2008-2009	Docentes evaluados (%)	Total maestros 2009-2010	Docentes evaluados (%)	Total maestros 2010-2011	Docentes evaluados (%)
	Etapa 18	Etapa 18	Etapa 19	Etapa 19	Etapa 20	Etapa 20
Inicial	-	-	-	-	-	-
Preescolar	201 171	36	202 886	37	222 422	36
Preescolar indígena	17 035	40	17 268	39	17 687	40
Primaria	532 647	33	533 941	35	571 389	34
Primaria indígena	36 105	34	36 228	33	36 397	35
Secundaria general	369 548	7	209 763	13	212 118	14
Telesecundaria	64 422	46	65 830	50	68 046	52

Fuente: SEP (2015).

En síntesis, la participación global de los profesores en el programa –de la octava a la vigésima etapa– disminuyó con el paso del tiempo respecto de la planta total de docentes de educación básica. Así, se tiene que mientras en la octava etapa, de 1999, fue de 61.05%, en la etapa novena, de 55.42%, y en la décima, de 49.39%, en la decimoprimer a sólo se contó con una participación de 36.55%, en la decimoctava de 29.5% y en la vigésima de 29.01%, referida al curso 2010-2011.

Si revisamos la participación de los docentes evaluados por vertiente, en este caso, desde la quinta hasta la vigésima, es obvio que: a) en la primera se aglutina la mayor frecuencia, ya que son los profesores que se encuentran frente a grupo quienes conforman la mayoría de la planta docente del país en la educación básica; b) que ésta es seguida por los maestros de la segunda vertiente, que son quienes

ocupan puestos de dirección o supervisión y que, a nivel nacional, representan un grupo reducido; c) los docentes de la tercera vertiente, que son quienes desarrollan funciones de asesoría, constituyen el grupo minoritario. La séptima etapa es la que aglutina la mayor frecuencia de docentes evaluados, seguida por la octava, mientras que la decimoséptima registra la menor.

En todos los casos, es decir, en las tres vertientes, se observa un decremento en la participación desde la quinta etapa hasta la vigésima, así como en el total global, tal como se subrayó (véanse los cuadros 13a, 13b y 13c), al pasar de 58 5682 a 417 676. En relación con la primera y la segunda vertientes, de 1995 a 1999 se mantuvo más o menos un crecimiento sostenido, pero a partir de la novena etapa (1999-2000) inició el descenso.

En particular, respecto de la primera vertiente, que inició con más de 450 000 docentes frente a grupo, fue en la decimaprimer etapa cuando el total de evaluados no alcanzó los 400 000 maestros, y descendió a 353 482, en la vigésima; sin embargo, en la etapa 17 se situó el decremento más notable, al contar con menos de 300 000 evaluados. En cuanto a los directivos y supervisores, que conformaron la segunda vertiente, y en el marco de la tendencia generalizada de decremento, se detectó un repunte en la vigésima etapa, al contar con 42 512 funcionarios evaluados, si consideramos que en las dos previas se contó con 36 118 y 34 408 docentes. En la tercera vertiente, el decremento más pronunciado comenzó en la decimaprimer etapa, pero inicialmente los asesores experimentaron un crecimiento importante, al pasar de 34 947 en la quinta etapa, a 42 284, en la décima.

CUADRO 13A

Docentes evaluados por vertientes según etapas

Etapas	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª
	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Primera vertiente	484 864	497 725	513 692	506 602	468 752	411 066
Segunda vertiente	65 871	64 612	66 273	64 651	59 016	52 828
Tercera vertiente	34 947	35 594	37 290	31 345	31 216	42 284
Total	585 682	597 931	617 255	602 598	558 984	506 178

Fuente: SEP (2015).

CUADRO 13B

Docentes evaluados por vertientes según etapas

Etapas	11^a	12^a	13^a	14^a	15^a	16^a
	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2006-2007	2007-2008
Primera vertiente	392 455	370 579	354 963	344 799	320 444	311 471
Segunda vertiente	48 182	45 024	44 922	42 942	40 428	39 449
Tercera vertiente	23 837	21 935	22 984	22 033	21 106	19 155
Total	464 474	437 538	422 869	409 774	381 978	370 075

Fuente: SEP (2015).

CUADRO 13C

Docentes evaluados por vertientes según etapas

Etapas	17^a	18^a	19^a	20^a
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Primera vertiente	292 811	322 032	346 349	353 482
Segunda vertiente	35 802	36 118	34 408	42 512
Tercera vertiente	16 703	19 310	18 495	21 682
Total	345 316	377 460	399 252	417 676

Fuente: SEP (2015).

En el factor preparación profesional, revisamos el puntaje que obtuvieron los docentes de los diversos niveles en el examen correspondiente. De manera general destacan los profesores de secundaria por concentrar el porcentaje más alto en el rango superior (25-28) a través de las diferentes etapas, seguidos por los maestros de preescolar, esto significa que los docentes de primaria presentaron un desempeño inferior que los de los otros niveles en las 13 etapas reportadas (véanse los cuadros 14a, 43b, 14c y 14d) aunque, como apuntamos, la participación de los profesores de secundaria fue minoritaria.

Si sumamos los porcentajes de los docentes de los tres rangos más altos, que van de 17 a 20, de 21 a 24 y de 25 a 28, los de secundaria registraron un porcentaje acumulado superior a los de los otros niveles, a excepción de las etapas 9, 13, 14 y 15, en las que fueron superados por los de preescolar y por los de primaria en la etapa 16.

La adición de los porcentajes de los tres rangos más bajos (5-8, 9-12 y 13-16) permite situar, una vez más, a los profesores de secundaria con el menor puntaje, que fue de 16, seguidos por los de

primaria con 21 y los de preescolar, con 25. Es importante destacar que desde la octava etapa el porcentaje registrado en el rango más bajo (de 5 a 8), se mantuvo así durante la casi totalidad de las fases, al registrar entre 1 y 5% como acumulado de los tres niveles; sin embargo, a partir de la etapa 18 se registró un aumento que ascendió en la fase 20, a 16%, lo que puede significar que los maestros que tardíamente se evaluaron presentaron menores conocimientos y habilidades que quienes lo hicieron en las sesiones precedentes.

CUADRO 14A

Porcentaje de rango de puntaje en preparación profesional por etapas

Rango	Etapa 8 1998-1999			Etapa 9 1999-2000			Etapa 10 2000-2001			Etapa 11 2001-2002		
	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2
5-8	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1
9-12	8	12	5	8	13	8	6	10	5	11	12	7
13-16	26	30	21	27	31	24	25	30	20	30	31	22
17-20	36	35	35	37	34	31	38	35	33	34	34	32
21-24	23	19	28	23	17	25	24	20	27	18	18	26
25-28	6	4	11	6	4	1	6	5	13	6	5	13

Fuente: SEP (2015).

Nota: Identificamos nivel 0 como preescolar; nivel 1 como primaria y nivel 2 como secundaria.

CUADRO 14B

Porcentaje de rango de puntaje en preparación profesional por etapas

Rango	Etapa 12 2002-2003			Etapa 13 2003-2004			Etapa 14 2004-2005			Etapa 15 2005-2006		
	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2									
5-8	1	0	0	1	2	2	1	2	2	0	3	2
9-12	8	5	5	9	13	11	9	13	11	5	14	11
13-16	25	23	19	20	25	22	20	25	22	28	27	22
17-20	35	41	32	29	29	27	29	29	27	40	29	26
21-24	23	25	29	28	22	24	28	22	24	21	21	24
25-28	7	5	15	13	9	15	13	9	15	6	6	15

Fuente: SEP (2015).

Nota: Identificamos nivel 0 como preescolar; nivel 1 como primaria y nivel 2 como secundaria.

CUADRO 14C

Porcentaje de rango de puntaje en preparación profesional por etapas

Rango	Etapa 16 2006-2007			Etapa 17 2007-2008			Etapa 18 2008-2009			Etapa 19 2009-2010		
	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2									
	5-8	1	1	2	2	1	2	4	2	1	4	2
9-12	10	9	10	19	10	10	20	16	9	22	16	11
13-16	30	21	21	33	21	21	33	30	26	31	32	27
17-20	34	31	26	25	30	27	24	31	34	20	30	32
21-24	18	28	24	13	28	25	12	17	22	13	15	21
25-28	7	9	17	7	10	16	6	4	8	9	4	7

Fuente: SEP (2015).

Nota: Identificamos nivel 0 como preescolar; nivel 1 como primaria y nivel 2 como secundaria.

CUADRO 14D

Porcentaje de rango de puntaje en preparación profesional por etapas

Rango	Etapa 20 2010-2011		
	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2
	5-8	9	5
9-12	26	27	12
13-16	25	33	27
17-20	15	19	32
21-24	14	11	20
25-28	12	5	7

Fuente: SEP (2015).

Nota: Identificamos nivel 0 como preescolar; nivel 1 como primaria y nivel 2 como secundaria.

La aplicación de exámenes para valorar el factor aprovechamiento escolar, indicador importante para los docentes y directivos, se continuó realizando por parte de la Dirección General de Evaluación, que posteriormente se denominó Sistema Nacional de Evaluación, como ya se aclaró; estos exámenes se han aplicado regularmente a los alumnos de primarias y secundarias de escuelas públicas urbanas y de las zonas rurales más grandes del país.

Al igual que en los exámenes relativos al factor de preparación profesional, en el que los maestros de secundaria destacaron respecto de los de primaria, en los de los alumnos, correspondientes al factor aprovechamiento escolar, los de secundaria superaron a los de primaria, si se considera el rango de puntaje más alto, que va de 17 a 20, así como en el rango de puntaje anterior (de 13 a 16). En cuanto al rango penúltimo del bajo puntaje (5-8), los alumnos de primaria concentraron porcentajes más elevados que los de secundaria. Por otro lado, en este mismo rango se observa que, en las últimas dos etapas (19 y 20), los porcentajes de bajos puntajes aumentaron hasta alcanzar, entre los dos niveles, una sumatoria de 19% y de 27%, que replica, de alguna manera, el comportamiento decreciente de los datos de preparación profesional de los maestros (véanse cuadros 15a, 15b, 15c y 15d).

En resumen, tanto la formación del profesorado de secundaria como los logros de aprendizaje de los alumnos del nivel, dan cuenta del mejor desempeño institucional de la educación secundaria.

CUADRO 15A

Porcentaje de rango de puntaje en aprovechamiento escolar por etapas

Rango	Etapa 8 1998-1999		Etapa 1999-2000		Etapa 10 2000-2001		Etapa 11 2001-2002	
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 1	Nivel 2
	1-4	-	-	2	0	1	0	1
5-8	14	9	11	3	12	3	10	3
9-12	53	38	49	25	49	24	48	20
13-16	28	37	32	48	32	46	35	46
17-20	5	16	6	24	6	26	6	30

Fuente: SEP (2015).

Nota: Identificamos nivel 1 como primaria y nivel 2 como secundaria.

CUADRO 15B

Porcentaje de rango de puntaje en aprovechamiento escolar por etapas

Rango	Etapa 12 2002-2003		Etapa 13 2003-2004		Etapa 14 2004-2005		Etapa 15 2005-2006	
	Nivel 1	Nivel 2						
	1-4	1	0	1	0	1	0	-
5-8	5	2	10	4	10	4	13	6

Rango	Etapa 12 2002-2003		Etapa 13 2003-2004		Etapa 14 2004-2005		Etapa 15 2005-2006	
	Nivel 1	Nivel 2						
9-12	38	21	43	22	43	22	48	27
13-16	47	46	37	45	37	45	30	47
17-20	9	31	9	28	9	28	8	20

Fuente: SEP (2015).

Nota: Identificamos nivel 1 como primaria y nivel 2 como secundaria.

CUADRO 15C

Porcentaje de rango de puntaje en aprovechamiento escolar por etapas

Rango	Etapa 16 2006-2007		Etapa 17 2007-2008		Etapa 18 2008-2009		Etapa 19 2009-2010	
	Nivel 1	Nivel 2						
1-4	1	1	3	0	1	0	1	0
5-8	6	5	7	7	13	5	15	5
9-12	36	25	41	32	48	30	53	32
13-16	44	49	39	44	33	48	26	46
17-20	13	20	10	17	5	18	5	18

Fuente: SEP (2015).

Nota: Identificamos nivel 1 como primaria y nivel 2 como secundaria.

CUADRO 15D

Porcentaje de rango de puntaje en aprovechamiento escolar por etapas

Rango	Etapa 20, 2010-2011	
	Nivel 1	Nivel 2
1-4	1	0
5-8	19	8
9-12	51	33
13-16	23	41
17-20	6	17

Fuente: SEP (2015).

Nota: Identificamos nivel 1 como primaria y nivel 2 como secundaria.

La actualización y superación profesional de los maestros, en el marco del programa, se verificaba a través de los puntajes de los exámenes aplicados con base en los cursos nacionales y estatales que

ofreció el Pronap y el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.

Se puede destacar que el puntaje más bajo (5 puntos) es el que concentró la mayor población de docentes. Por el contrario, el puntaje más alto (17 puntos) sólo alcanzó porcentajes que iban de 0% a 3% en las diferentes emisiones del programa. Así se tiene, por ejemplo, que en la octava etapa 202 891 maestros (63% de la población evaluada) obtuvieron tan sólo 5 puntos, mientras que 2 895 docentes (1%) alcanzaron 17 puntos. Si bien el porcentaje situado en el nivel más bajo disminuyó, este descenso no fue suficiente, ya que en la etapa 14 todavía se registró un alto grupo poblacional en el mismo (126 275), y en la última fase, correspondiente a la vigésima, se contó con 108 980 profesores, quienes representaron 40% de los docentes evaluados y tan sólo 900 con el puntaje más alto (véanse los cuadros 16a, 16b y 16c). Sin duda, habría que revisar con mayor cuidado la pertinencia y calidad de los cursos que desde hace varias décadas se han ofrecido a los profesores en los centros de maestros y otros espacios institucionales y, sobre todo, los que en la actualidad se están impartiendo en línea.

CUADRO 16A

Puntaje en cursos de actualización y superación

Puntaje en cursos	Etapa 8 1998-1999		Etapa 9 1999-2000		Etapa 10 2000-2001		Etapa 11 2001-2002	
	Núm. de docentes	%	Núm. de docentes	%	Núm. de docentes	%	Núm. de docentes	%
5	202 891	63	176 465	62	137 731	56	125 722	57
7	4 393	1	4 625	2	3 513	1	2 779	1
8	10 492	3	9 804	3	8 760	4	5 971	3
9	4 739	1	3 242	1	3 743	2	2 279	1
10	1 863	0	1 009	0	1 350	1	712	0
11	348	0	1 811	1	2 096	1	1 004	0
12	22 094	7	23 471	8	21 505	9	19 355	9
13	43 998	14	41 613	15	38 192	16	35 984	16
14	21 170	7	14 768	5	19 012	8	17 474	8
15	7 827	2	3 769	1	5 584	2	5 717	3

Puntaje en cursos	Etapa 8 1998-1999		Etapa 9 1999-2000		Etapa 10 2000-2001		Etapa 11 2001-2002	
	Núm. de docentes	%	Núm. de docentes	%	Núm. de docentes	%	Núm. de docentes	%
16	1632	1	1381	0	1320	1	1364	1
17	2 895	1	2 524	1	2 240	1	3 032	1

Fuente: SEP (2015).

CUADRO 16B

Puntaje en cursos de actualización y superación

Puntaje en cursos	Etapa 12 2002-2003		Etapa 13 2003-2004		Etapa 15 2006-2007		Etapa 16 2007-2008	
	Núm. de docentes	%						
5	122 165	57	126 275	59	105 849	52	105 514	51
7	3 630	2	2 673	1	2 312	1	1 931	1
8	7 121	3	4 935	2	6 031	3	4 859	2
9	2 580	1	1 552	1	2 045	1	1 757	1
10	870	0	369	0	-	-	559	0
11	877	0	797	0	-	-	649	0
12	18 151	8	19 493	9	17 534	9	17 725	9
13	34 535	16	35 900	17	42 093	21	43 360	21
14	14 384	7	14 296	7	17 611	9	17 931	9
15	4 697	2	2 780	1	3 597	2	5 318	3
16	1 238	1	805	0	1 064	1	1 453	1
17	4 385	2	5 162	2	5 181	3	5 979	3

Fuente: SEP (2015).

CUADRO 16C

Puntaje en cursos de actualización y superación

Puntaje en cursos	Etapa 17 2008-2009		Etapa 18 2009-2010		Etapa 19 2010-2011		Etapa 20 2011-2012	
	Núm. de docentes	%						
5	100 989	51	90 076	42	110 487	45	108 980	40
7	1 206	1	3 357	2	2 790	1	2 419	1

Puntaje en cursos	Etapa 17 2008-2009		Etapa 18 2009-2010		Etapa 19 2010-2011		Etapa 20 2011-2012	
	Núm. de docentes	%						
8	3 291	2	7 923	4	6 763	3	5 510	2
9	2 465	1	2 994	1	1 690	1	2 418	1
10	1 269	1	723	0	287	0	684	0
11	971	0	917	0	1 038	0	1 394	1
12	11 344	6	19 839	9	27 120	11	28 178	10
13	28 684	14	54 468	26	70 037	28	73 156	27
14	24 596	12	25 128	12	23 590	10	38 561	14
15	14 068	7	6 048	3	3 136	1	8 510	3
16	6 619	3	637	0	133	0	747	0
17	4 468	2	695	0	630	0	900	0

Fuente: SEP (2015).

Para finalizar este segundo periodo, examinamos un panorama general de la evolución de los maestros que se inscribieron al programa (de 1993 a 2009) (SEP, 2011) y aquéllos que ingresaron acumulativamente, de acuerdo con los diferentes niveles. Destaca aquí la tendencia creciente de los aceptados en el programa a lo largo de los años y la concentración de docentes en el nivel A. Por otro lado, mientras en los niveles más altos (C, D y E) se registró una ausencia o escaso ingreso durante las primeras etapas, en el transcurso de los años se manifestó una tendencia progresiva al incremento. La participación en el nivel A expresó una directriz relativamente permanente, con alrededor de 400 000 ingresados, mientras que en el nivel B se reveló un ascenso desmedido, al transitar de 23 362 docentes aceptados en el primer año, a 205 408 en el último, lo que evidencia un aumento de 779%. En el nivel C también se detectó el aumento, si bien con menor intensidad, de 191%. No obstante, fueron los niveles D y E los que evidenciaron el mayor crecimiento (véase el cuadro 17).

CUADRO 17

Profesores que participaron en Carrera Magisterial por nivel y año

Año	Maestros inscritos	Maestros que ingresaron (acumulado)	Docentes por nivel de carrera				
			Nivel A	Nivel B	Nivel C	Nivel D	Nivel E
1992-1993	-	384 697	360 861	23 362	474	0	0
1994	512 442	476 236	444 762	30 794	680	0	0
1995	643 161	537 584	488 991	46 397	2 196	0	0
1996	672 003	574 833	495 170	74 231	5 349	83	0
1997	690 676	604 003	475 689	118 570	9 606	138	0
1998	707 101	626 687	465 526	137 953	22 650	532	26
1999	736 367	640 624	463 453	138 880	36 682	1 582	27
2000	747 219	649 413	453 202	135 979	56 762	3 366	104
2001	744 859	667 771	442 805	150 657	68 415	5 766	128
2002	740 986	685 011	434 274	165 837	74 433	10 172	295
2003	737 897	704 996	428 648	180 564	79 180	15 925	679
2004	735 526	714 900	429 175	183 016	79 156	22 216	1 337
2005	738 827	723 332	428 278	185 393	79 986	27 344	2 331
2006	736 985	731 066	427 646	187 556	81 541	29 592	4 731
2007	722 196	742 162	429 066	190 381	82 721	31 549	8 445
2008	721 729	756 304	426 938	197 148	85 513	33 386	13 319
2009	677 850	774 115	421 477	205 408	91 462	37 491	18 277

Fuente: SEP (2011).

Nota: los datos de SEP (2011) no corresponden a los de SEP (2015).

FUGAZ CONSOLIDACIÓN DEL PROGRAMA: TERCER PERIODO

Como ya se puntualizó, desde el Programa Sectorial de Educación del presidente Felipe Calderón, en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación, se advirtió la necesidad de “abrir una nueva fase del Programa de Carrera Magisterial acorde con las necesidades de actualización docente y con los resultados de las evaluaciones educativas” (SEP, 2007: 24). Lujambio, por parte de la SEP, y Gordillo del SNTE, firmaron en Puebla, el 25 de mayo de 2011, el acuerdo

para reformar el Programa de Carrera Magisterial, el cual entraría en vigor en la vigésima primera etapa, es decir, en el ciclo escolar 2011-2012.

Los nuevos lineamientos generales, así como el programa, tendrían una vida efímera, ya que el 11 de septiembre de 2013 se aprobó el decreto por el que se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, a través de la que se derogaron las disposiciones que se oponían a ella. Esta ley marcó una ruptura definitiva con la lógica de estímulos que significaba el Programa de Carrera Magisterial, además de definirse como un nuevo derrotero para todos los maestros de educación básica.

Cabe destacar que esta ley establece la obligatoriedad de la evaluación sistemática, regula el ingreso, la permanencia, la promoción y el reconocimiento del personal docente de toda la educación básica a partir de verificaciones específicas para cada caso; además, separa el sueldo base del estímulo salarial del citado programa, esto significa que el aumento anual se aplicaría únicamente al primero, cuando en los años anteriores los incrementos se efectuaban sobre el salario base más el estímulo del Programa de Carrera Magisterial.

El programa continuaría funcionando hasta que no entrara en vigor la ley y la etapa 22 se desarrollara en las condiciones señaladas en la convocatoria. Asimismo, se puntualizó, en el artículo 10° transitorio, que “los beneficios adquiridos por el personal que participa en Carrera Magisterial no podrán ser afectados en el tránsito al programa a que se refiere el artículo 37 de esta Ley” (Peña, 2013). No obstante, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) pagó las jubilaciones sin considerar el pago de Carrera, por lo que se acumularon innumerables quejas en la Oficialía Mayor de la SEP, ante lo cual se debió dar marcha atrás. Aunque también, como quedó definido en el citado artículo, la SEP tendría la posibilidad de realizar ajustes en cuanto a los factores, puntajes e instrumentos hasta que se diera a conocer el nuevo decreto.

A más de 15 años de funcionamiento del programa, se modificó en 2011 respecto de los factores y las ponderaciones, así como otros rubros que se detallan a continuación. En primer lugar, se reiteró que

éste pretendía “coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional, mediante el fortalecimiento de la profesionalización de los participantes al impulsar la actualización e innovación de la práctica docente” (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998); de esta manera, se subrayó la emergencia de la profesionalización de la planta magisterial. Por otro lado, se destacó, entre los objetivos, “valorar la actividad docente, fortaleciendo el aprecio por la función social del profesor” (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2011: 7), planteamiento que continuó con lo establecido en 1993 y 1998. El tercer objetivo también recogió lo que se formuló en la emisión anterior: “Reconocer y estimular a los docentes que obtengan logros educativos relevantes y así mejorar sus condiciones de vida, profesionales y laborales” (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2011: 7).

La búsqueda por la profesionalización docente incrementó los niveles de exigencia para el ingreso y la promoción, pero el elemento al que se le otorgó centralidad en esta nueva versión fue el relativo al aprovechamiento escolar, elemento nuclear de la calidad del servicio. Este factor no fue considerado para los participantes de la segunda y tercera vertientes en 1998, pero en la actual sí cobró relevancia. De ahí que el factor, cuya ponderación se ha modificado drásticamente a lo largo de los años de operación de Carrera Magisterial, es el que se refiere justamente al aprovechamiento escolar. Se observa entonces que, mientras en 1993 a este factor sólo se le asignó un puntaje de 5, en 1998 fue de 20 y en 2011, para los maestros frente a grupo, de 50 puntos, 40 puntos para los maestros en actividades directivas y 30 puntos para quienes estuvieran destinados a asesorías técnico pedagógicas.

Por otro lado, se integró un nuevo factor relativo a las actividades cocurriculares, donde se disminuyó la ponderación relativa a la preparación profesional y a la antigüedad, además de suprimirse el denominado desempeño profesional. Para la primera vertiente, los factores a considerar se redujeron a 5, mientras que para la segunda y tercera vertientes a 6, al integrar gestión escolar para los profesores de la segunda y apoyo educativo para los de la tercera (véase el cuadro 18).

CUADRO 18

Factores y puntajes de Carrera Magisterial (2011)

Factores	
1. Aprovechamiento escolar	50
2. Formación continua	20
3. Actividades cocurriculares	20
4. Preparación profesional	5
5. Antigüedad	5

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011).

De acuerdo con la Comisión SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011: 4), la versión de 2011 representó una mejora en los siguientes tópicos:

Trasforma el sistema de evaluación para centrarlo en el logro académico de los alumnos, en el fortalecimiento de la profesionalización de los maestros, en el reconocimiento y valoración del tiempo que dedican a las actividades extraclase, a su experiencia docente y al dominio de los conocimientos sobre su materia de trabajo.

Estimula a los docentes con mejor desempeño y fortalece su reconocimiento social, mediante la promoción de la formación continua de los participantes y compromete a la autoridad educativa a establecer programas pertinentes de capacitación, actualización y superación profesionales congruentes con los resultados del sistema de evaluación.

Reconoce el tiempo extraordinario que los docentes dedican a la comunidad escolar a través de Actividades Cocurriculares que al sistematizarse en un plan de trabajo serán evaluadas y consideradas en el Programa.

De hecho, las transformaciones más sustantivas son las siguientes:

- Como ya se apuntó, se prioriza el factor aprovechamiento escolar de los alumnos con base en los maestros situados en cualquiera de las tres vertientes, que alude a los aprendizajes de los estudiantes en un determinado grado y ciclo escolar. Como en las emisiones anteriores, este factor se verificaría a través de los exámenes elaborados por la instancia correspondiente; sin em-

bargo, se previó considerar las condiciones en que los docentes desempeñan su función. Por otro lado, el examen ENLACE –como ya sucedía desde el año 2000– se utilizó para verificar este factor. En el caso de los maestros de la segunda vertiente, el factor aprovechamiento escolar se conformaría de la siguiente manera: para los directores, por el promedio de los puntajes del aprovechamiento escolar de los docentes de su escuela; para los inspectores y supervisores de zona, con base en el promedio obtenido por los directores a su cargo; para los jefes de enseñanza en secundaria, con el promedio de los resultados de los docentes a su cargo. Finalmente, para los maestros de la tercera vertiente este factor se valoraría con el promedio de los alumnos de los docentes de la escuela, zona, sector y nivel o modalidad educativa.

- Se sustituye el Órgano de Evaluación Escolar por el Consejo Técnico o equivalente, en el que participaría también un representante sindical autorizado por el SNTE. El Consejo Técnico de las escuelas sería presidido por su respectivo director. Sus funciones serían difundir el Programa en las escuelas y, la más importante, efectuar la evaluación de los factores actividades cocurriculares y gestión escolar, validar la documentación, así como la antigüedad y los estudios para el nivel o modalidad. Para las vertientes dos y tres, el Consejo Técnico se conformaría con personal de la misma categoría (directores, supervisores, maestros de acompañamiento en aula, asesores técnico pedagógicos, entre otros). En las escuelas incompletas, el Consejo Técnico de la Zona sectorizada fungiría como Consejo Técnico, presidido por el supervisor o inspector de la misma.
- El nivel de estímulos que se obtuviera antes del curso 2010-2011 no sería refrendado, sino que los docentes tendrían que volver a participar; de lo contrario y en caso de no cumplir con las pautas establecidas, se cancelaría su adscripción. El refrendo del estímulo implicaba obtener, como mínimo, un puntaje de 70 en la sumatoria global.
- Si después del tiempo que se estipulara de permanencia, los maestros no participaran en la evaluación u obtuvieran un puntaje menor al requerido, deberían inscribirse a un programa de capacitación, actualización y superación en las áreas detectadas

por la instancia correspondiente, conforme a los resultados que se obtuvieran en el factor de aprovechamiento escolar y en el de preparación profesional.

- El reconocimiento del trabajo extraclase, que se despliega a través de actividades cocurriculares, se valoró con un puntaje de 20 para los profesores de las tres vertientes, factor que se incorporó por primera ocasión. Las actividades cocurriculares de los profesores de la primera vertiente se considerarían las que se realizan fuera del horario laboral, las cuales se destinan a promover el aprendizaje de los alumnos, la integración social y a fomentar un clima de convivencia en la comunidad. Para los directores de la segunda vertiente, el puntaje se obtendría a partir del promedio de las actividades cocurriculares de los docentes a su cargo, en tanto que para los inspectores del promedio de los directores de su zona y, para los jefes de sector, del promedio de los supervisores a su cargo. Para los docentes de actividades técnico pedagógicas (tercera vertiente), el puntaje se obtendría con base en el cumplimiento de su plan anual de trabajo de Carrera Magisterial, relativo al acompañamiento a los docentes de la primera y segunda vertientes y las horas trabajadas fuera del horario laboral.
- El factor que se denominó formación continua, correspondiente a la actualización y superación profesional en las emisiones precedentes, se incrementó en el puntaje y se refería a las actividades destinadas a la profesionalización de la práctica educativa con el objeto de que los docentes se actualizaran desde el punto de vista cultural, pedagógico, científico y tecnológico. Para este efecto se dispusieron múltiples opciones, como los cursos del Catálogo Nacional de la SEP, los cuales se ofrecían, y se continúan ofreciendo, a través de diversas modalidades (presencial, semipresencial y en línea; diplomados, especialidades, maestrías y doctorados del Catálogo Nacional).
- El factor preparación profesional de las tres vertientes experimentó un decremento importante: mientras en 1993 se le asignaron 25 puntos, y 28 puntos en 1998, en esta emisión únicamente fueron 5 puntos, verificados con base en el tradicional examen que se conforma a partir de un banco de reactivos.

Este examen difería, al igual que en ocasiones anteriores, según la vertiente, grado y nivel de cada maestro.

- La antigüedad que en 1993 y 1998 había sido ponderada con 10 puntos, en 2011 sólo se le asignaron cinco puntos para las tres vertientes.
- A la gestión escolar –factor novedoso a calificar únicamente para los maestros de la segunda vertiente– se le asignaron 10 puntos y su correspondencia con las actividades de acompañamiento en el aula, apoyo a los profesores y elaboración de materiales que promovieran la mejora de las prácticas educativas. La gestión escolar sustituyó al factor desempeño escolar de los docentes y directivos, incluido en la emisión de 1998.
- El apoyo educativo, también incorporado exclusivamente para los docentes de la tercera vertiente, comprendía las funciones siguientes: acompañamiento en el aula, asesoramiento al personal docente, apoyo académico a los docentes, directivos, supervisores, así como elaboración de material educativo destinado a la mejora de la enseñanza y del aprendizaje (véanse los cuadros 19, 20 y 21).

CUADRO 19

Factores y pesos en Carrera Magisterial (1993, 1998 y 2011)

Factores	1993	1998	2011
Aprovechamiento escolar	7	20	Vertiente 1: 50 Vertiente 2: 40 Vertiente 3: 30
Actualización, superación, formación continua	15	17	20
Nivel de estudios	15	15	-
Preparación profesional	25	28	5
Evaluación por pares	28	10	-
Antigüedad	10	10	5
Actividades cocurriculares	-	-	20
Gestión escolar	-	-	Sólo vertiente 2: 10
Apoyo educativo	-	-	Sólo vertiente 3: 20

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998 y 2011).

Nota: en la edición de 1993, como en la de 1998, el factor aprovechamiento escolar y evaluación por pares se integraron en el componente denominado desempeño profesional, que en total representaba 35% del total en 1993 y 30% en 1998.

CUADRO 20

Factores y ponderaciones en Carrera Magisterial por vertientes (1998 y 2011)

Factores	1998	2011	1998	2011	1998	2011
	Vertiente	Vertiente	Vertiente	Vertiente	Vertiente	Vertiente
	1	1	2	2	3	3
	Puntaje					
Antigüedad	10	5	10	5	10	5
Grado académico	15		15		15	
Preparación profesional	28	5	28	5	28	5
Actualización-profesional-formación continua	17	20	17	20	17	20
Actividades cocurriculares	-	20	-	20	-	20
Desempeño profesional	10		10		10	
Aprovechamiento escolar	20	50	-	40	-	30
Desempeño escolar	-		20		-	
Apoyo educativo	-	-	-	-	20	20
Gestión escolar	-	-	-	10	-	-
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998 y 2011).

Para cerrar este apartado, presentamos información del INEE (2015) relativa exclusivamente a la etapa 21 (2011-2012), con la que inician las nuevas disposiciones reglamentarias de 2011, debido a que los datos de la SEP (2015), correspondientes a los análisis estadísticos del Programa de Carrera Magisterial se suspenden en la etapa 20.

De acuerdo con el INEE, 454 930 docentes participaron en esta etapa 21, de los cuales la mayoría (367 587) se encontraba frente a grupo y, de éstos, 54% estaba ubicado en el nivel A y sólo 3.9% en el E. Respecto de los profesores de la segunda vertiente, que suman 66 835, en el nivel A se ubicaban 23 812, que representaban 35.6%, contra 5 324 del nivel D, que equivalían a 8%. El total de profesores de la tercera vertiente era de 20 508, con cerca de 50% del nivel A (10 194) y 1 198 en el E, lo cual quiere decir que más de la mitad de la planta docente de las tres vertientes, inscrita en el programa, había alcanzado sólo el nivel A y menos de 5% el E, mientras que el nivel B acumulaba 25% de participación (INEE, 2015) (véase el cuadro 21).

CUADRO 21

Docentes en el Programa por nivel y vertiente (Etapa 21)

Año de incorporación	Docentes frente a grupo		Directores y supervisores		Profesores en actividades técnico pedagógicas		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1992	48 626	13.2	18 515	27.7	4 043	19.7	71 184	15.6
1993	35 729	9.7	9 354	14.0	2 588	12.6	47 671	10.5
1994	31 371	8.5	6 527	9.8	1 731	8.4	39 629	8.7
1995	26 641	7.2	4 821	7.2	1 315	6.4	32 777	7.2
1996	18 899	5.1	3 210	4.8	1 076	5.2	23 185	5.1
1997	15 451	4.2	2 338	3.5	973	4.7	18 762	4.1
1998	13 685	3.7	2 270	3.4	693	3.4	16 648	3.7
1999	9 666	2.6	1 446	2.2	583	2.8	11 695	2.6
2000	5 224	1.4	866	1.3	473	2.3	6 563	1.4
2001	7 252	2.0	985	1.5	929	4.5	9 166	2.0
2002	7 055	1.9	996	1.5	590	2.9	8 641	1.9
2003	9 550	2.6	1 066	1.6	575	2.8	11 191	2.5
2004	6 894	1.9	797	1.2	381	1.9	8 072	1.8
2005	6 039	1.6	722	1.1	270	1.3	7 031	1.5
2006	5 812	1.6	962	1.4	302	1.5	7 076	1.6
2007	8 803	2.4	900	1.3	341	1.7	10 044	2.2
2008	11 471	3.1	999	1.5	587	2.9	13 057	2.9
2009	8 290	2.3	1 224	1.8	394	1.9	9 908	2.2
2010	13 094	3.6	1 419	2.1	500	2.4	15 013	3.3
2011	15 244	4.1	1 164	1.7	421	2.1	16 829	3.7
2012	33 310	9.1	1 777	2.7	603	2.9	35 690	7.8
n.e.	29 481	8.0	4 477	6.7	1 140	5.6	35 098	7.7
Total	367 587	100.0	66 835	100.0	20 508	100.0	454 930	100.0

Fuente: INEE (2015: 65).

Queda claro que sólo un sector del profesorado participó en el programa, tal como se constata a través de la marcada tendencia al decremento a lo largo de los años en las tres vertientes, aunque una muy ligera recuperación se detecta en 2011 y 2012. Probablemente para los maestros el programa no significó una opción de mejora personal ni profesional, o ni siquiera salarial, debido a la falta de in-

terés para inscribirse y las múltiples críticas que se desplegaron tanto al interior del mismo magisterio como de agentes externos, incluidos académicos universitarios.

A MANERA DE CIERRE

Si bien el Programa de Carrera Magisterial no fue un proyecto de evaluación ni de control de la docencia en sentido estricto, sí representó una experiencia novedosa en el país que posibilitó una mejora salarial para cerca de 50% de la planta docente; también consideramos que sensibilizó al profesorado respecto de su responsabilidad ante los aprendizajes logrados o no por sus alumnos, así como ante la necesidad de actualización permanente en materia disciplinar y pedagógica; además, de alguna manera contribuyó a vivir la experiencia de controles por parte de las autoridades educativas. De hecho, algunas de las debilidades del programa, inscritas desde su creación en 1993, se redujeron durante los más de 20 años de operación a partir de las modificaciones efectuadas en el camino.

No obstante que se concertó entre la SEP y el SNTE, y a pesar de la participación de este último en las diversas verificaciones efectuadas a los docentes con base en los factores, el Programa de Carrera Magisterial representó un primer paso que posibilitaría la transición del control de la educación del SNTE a la SEP, en cuanto al ingreso al servicio docente, la permanencia y la promoción en la educación básica y media superior. En efecto, con la Ley del Servicio Profesional Docente (Peña, 2013) se instauró en México un sistema de control a través de concursos de oposición, sistema que prevalece en las universidades desde hace mucho tiempo y que, en la educación obligatoria, es una práctica de larga data en los países centrales y en algunos periféricos, con lo cual se ha buscado mejorar la calidad del servicio educativo.

Sin embargo, de acuerdo con la Dirección General de Evaluación, desde 1996 y después de dos aplicaciones nacionales, se observaron diferencias importantes entre las escuelas ubicadas en zonas económicas semejantes y que, por tanto, atienden poblaciones

análogas, respecto de las diferencias detectadas en diversas entidades y grados de marginación. A partir de este diagnóstico, se efectuó un análisis de corte cualitativo para revisar la relación entre el aprovechamiento escolar y los factores que se consideraron en Carrera Magisterial: nivel de estudios, antigüedad, preparación profesional (conocimientos y habilidades). Los resultados evidenciaron lo siguiente:

El nivel económico y cultural de la población atendida no tiene un efecto determinante en el logro académico, ya que existirían escuelas que atendían a poblaciones en condiciones económicas y culturales bajas que obtenían resultados académicos altos.

La preparación profesional del docente tiene una asociación baja con los resultados académicos del docente, y los años de servicio y el grado máximo de estudios del docente tenían una asociación muy baja con el resultado académico.

El factor docente, que está muy asociado al resultado de sus alumnos, era de tipo actitudinal, motivado principalmente por su vocación, compromiso y afecto por los niños (SEP, 2002: 20).

Numerosas críticas (políticas, ideológicas, pedagógicas e incluso económicas) han censurado la instauración y el desarrollo de Carrera Magisterial. Sin el afán de agotar las argumentaciones sobre las disputas emprendidas por diversos actores sociales, podemos plantear algunos cuestionamientos que se advierten eminentes:

- a) El primero y más relevante alude al sentido, a los objetivos y a las intenciones del Programa, entre los que destaca –como se ha reiterado– contribuir a elevar la calidad de la educación “mediante el fortalecimiento de la profesionalización de los participantes” (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998). La pregunta sustantiva sería la siguiente: ¿Carrera Magisterial propició la mejora de la calidad de la educación?

Con base en el estudio que realizó Rand Education, a petición de la SEP y a cargo de Santibáñez *et al.* (2006), es posible reiterar que son muy débiles las relaciones entre los factores

considerados como determinantes de la calidad (años de servicio, grado de estudios, calificaciones en las pruebas de preparación profesional, cursos de actualización o de formación continua) y las calificaciones de los alumnos en las pruebas –comprendidas aquí como la calidad de la educación–, tanto en el caso de los maestros de primaria como en los de secundaria:

En casi todos los casos, el análisis no muestra una relación estadísticamente significativa entre la antigüedad del docente y el puntaje en las pruebas de aprovechamiento escolar de los alumnos o de preparación profesional. El grado máximo de estudios tampoco parece tener una relación significativa con ninguna de las variables consideradas, con excepción de estudios de posgrado, que parece estar asociada ligera y negativamente con preparación profesional en primaria, y positivamente con desempeño profesional en secundaria. Sin embargo, las magnitudes de los coeficientes son también muy bajas.

La bajísima magnitud de todos estos coeficientes nos llevan a concluir que una vez que controlamos las características fijas individuales del maestro (su habilidad, motivación, etc.) y otras variables, sus calificaciones en diversas pruebas, así como sus características, no están asociadas con los resultados ni en las pruebas de preparación profesional ni en aprovechamiento escolar (Santibáñez *et al.*, 2006: 95-96).

Además de que no hay relación entre las variables abordadas y las calificaciones correspondientes al factor aprovechamiento escolar –como señalan los autores del informe citado–, los resultados produjeron un efecto negativo en las calificaciones de las pruebas de los alumnos después de que los maestros de primaria y secundaria recibieron el estímulo salarial; es decir que, una vez que los docentes quedaban incorporados al programa, se generaba cierta disminución en los puntajes de los alumnos, la cual era mayor cuando éstos eran promovidos a los niveles subsiguientes. Desde otra mirada, es importante subrayar las limitaciones de la estructura del programa y de los instrumentos utilizados para la valoración de los diferentes factores. En este sentido, la cuestión más crítica alude a que se pretendió valorar

la docencia al margen de la misma práctica docente, esto es, fuera del aula y sin grupo. Además, no necesariamente los factores que se consideraron a lo largo de las tres diferentes etapas del programa se pueden asociar con el desempeño docente. Por ejemplo, el factor antigüedad, que inicialmente se consideró con un alto puntaje.

- b) La segunda interrogante consistiría en preguntarnos si Carrera Magisterial representó una estrategia para revalorar la docencia y la función del profesorado. Como ya se apuntó desde hace varias décadas, los docentes en México, y probablemente en muchos otros países, han perdido prestigio, autonomía y estatus en la sociedad, situación que los ha conducido a convertirse en actores sometidos, obedientes y ejecutores, a quienes se despoja de su poder para reflexionar y actuar como sujetos críticos capaces de contribuir a la transformación social, lo que ha impactado en su propia identidad.

¿En qué ha contribuido a la revaloración de la docencia el Programa de Carrera Magisterial? Por supuesto que deberíamos escuchar la respuesta de los profesores; sin embargo, consideramos que éste no ha favorecido en nada al reconocimiento social de su función, porque esta estrategia, que tiende a valorar la función docente y promover el desarrollo profesional, más bien ha promovido ciertas dinámicas que han paralizado e impedido su participación en las definiciones curriculares, en la gestión de las escuelas, en la elaboración de materiales educativos, en la planeación de los cursos, entre otros muchos temas que se vinculan con las prácticas educativas. De una u otra manera, este programa ha silenciado a los profesores, a pesar de los movimientos y manifestaciones contestatarios y de resistencia que se han desplegado por parte de algunos gremios sindicales.

Podemos afirmar que Carrera Magisterial está inscrita en una lógica tecnocrática de corte neoliberal, en donde la eficacia y la eficiencia, propias del mundo empresarial y gerencial –muy lejanas del mundo educativo–, han desplazado las valoraciones simbólicas y materiales que tradicionalmente se asociaban con

la docencia y el docente, con la enseñanza y el aprendizaje, con el aula y la escuela.

- c) Desde la lógica empresarial, también podemos preguntarnos si la inversión en el programa por parte del Estado ha sido redituable. De acuerdo con el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública, que efectuó la Auditoría Superior de la Federación, la inversión en él fue gigantesca, a pesar de que no toda la planta docente decidió o pudo participar, ya que para el ingreso se establecieron ciertas condiciones que limitaron la incorporación de los docentes de recién ingreso, entre otros.

Desde 2007 se puntualizaba que, en el presupuesto de egresos, Carrera Magisterial no se configuró como un programa presupuestario, lo que impidió transparentar el ejercicio presupuestal y obstaculizó la evaluación del logro del objetivo fundamental (Auditoría Superior de la Federación, 2007).

Sin embargo, se enfatizó que la SEP sólo logró parcialmente promover la calidad de la educación:

se constató que la dependencia cumplió parcialmente el objetivo general del Programa de Carrera Magisterial relativo a “coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio”, ya que si bien la diferencia en el aprovechamiento escolar medido en la Prueba ENLACE entre los alumnos de los docentes con y sin Carrera Magisterial fue en promedio mayor en 3.1% en español y 3.7% en matemáticas, en ambos casos los resultados del aprovechamiento escolar de los alumnos de docentes con y sin Carrera se ubicaron en el rango “Elemental” de conocimientos (Auditoría Superior de la Federación, 2007: 545).

Este planteamiento se formuló en 2007, mientras que en el informe de 2010 de la misma Auditoría se puntualizaron las diversas irregularidades en que se incurrió:

- Pagos por concepto de Carrera Magisterial a personal que no tenía derecho a recibirla: que no se comprobó su correcta ins-

cripción y autorización al Programa, o que no está considerado en la relación de personal con derecho a recibir la prestación.

- Pagos en las nóminas en demasía en el concepto de Carrera Magisterial por contar con un nivel superior al autorizado.
- Incorporación indebida a Carrera Magisterial de empleados que contaron con licencias durante el periodo de la dictaminación del programa.
- Falta de información en los expedientes del personal o no se encuentran actualizados sus movimientos, incluida la información del Programa de Carrera Magisterial.
- Docentes en el Programa de Carrera Magisterial que no realizan funciones docentes.
- No fueron constituidos en los tiempos establecidos por la Comisión Estatal Paritaria del Programa de Carrera Magisterial para el desarrollo de las actividades inherentes al programa, o no se encuentra en funciones, o no fueron conformados los órganos reguladores del programa (Auditoría Superior de la Federación, 2010: 40, 41 y 42) .

En consecuencia, insistimos en que ni siquiera desde el punto de vista técnico y administrativo el mencionado programa operó con base en las expectativas de eficacia prometidas, a pesar de haber privilegiado formatos, protocolos, actas y minutas sobre la realidad de las escuelas, de las aulas y de las prácticas docentes, así como de los docentes mismos.

Carrera Magisterial constituyó un símil de los programas que se establecieron hace más de dos décadas en las universidades, como el Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de la UNAM (Pride) y el Programa de Mejoramiento al Profesorado (Promep), ahora denominado Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Prodep), de la SEP, que está dirigido al personal académico de educación superior. Ambos fueron instaurados con la finalidad de reconocer y estimular al personal académico de tiempo completo en cuanto a su participación en las funciones sustantivas de la educación superior, así como en el fomento de

su superación y productividad. El Pride de la UNAM (denominado así en 1990) tuvo como antecedente el Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico de Carrera (PREPRAC). En cuanto a las instituciones de educación superior, el Promep, instaurado desde 1996, y el actual Prodep, han pretendido profesionalizar a los profesores de tiempo completo en materia de docencia e investigación, así como su integración como comunidades académicas.

REFERENCIAS

- Auditoría Superior de la Federación (2007), *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2007, Sector Economía, Sector Educación Pública*, t. v, vol. 1, México, Cámara de Diputados, <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2007i/Indice/iGeneral.htm#palabra=>>>, consultado el 20 de enero de 2018.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011), *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales*, México, <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf>, consultado el 15 de marzo de 2017.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998), *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, Ciudad de México, <<https://goo.gl/sBfuot>>, consultado el 3 de febrero de 2017.
- Coordinación Nacional de Carrera Magisterial (2001), *Antología*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Coordinación Nacional de Carrera Magisterial (1993), *Lineamientos y Normas sobre Carrera Magisterial*, México, SEP.
- Gobierno Federal (2002), *Compromiso social por una educación de calidad*, México, <<https://goo.gl/kjg2da>>, consultado el 3 de febrero de 2017.
- Gobierno Federal-SEP-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social-Secretaría de Salud-SNTE (2008), *Alianza por la calidad de la educación*, México.
- INEE (2015), *Los docentes en México. Informe 2015*, México, <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/informe/Los_docentes_en_Mexico._Informe_2015_1.pdf>, consultado el 14 de abril de 2017.

- INEE (2006), *Políticas y sistemas de evaluación en México. Avances, logros y desafíos. Informe para la Reunión Ministerial del Grupo E-9 (UNESCO)*, México, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/206/P1D206.pdf>>, consultado el 4 de abril de 2017.
- Lujambio, Alonso (2010), “Acuerdo número 5 558 por el que se emiten las Reglas de Operación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173006&fecha=29/12/2010>, consultado el 1 de marzo de 2017.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (s/f), *La educación a debate 12. Carrera Magisterial: 15 años de promesas incumplidas*, México, <<http://docplayer.es/11314017-Carrera-magisterial-15-anos-de-promesas-incumplidas.html>>, consultado el 3 de abril de 2017.
- Ortega, Max (1991), “Cambios en el sindicalismo magisterial: 1988-1991”, *Polis. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, núm. 1, pp. 167-193, <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/polis/issue/view/1000>>, consultado el 3 de abril de 2017.
- Peña Nieto, Enrique (2013), “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de septiembre, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013>, consultado el 3 de abril de 2017.
- Presidencia de la República (2002), *Firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, México, <<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=3464>>, consultado el 15 de marzo de 2017.
- Ruiz Cuéllar, Guadalupe (2003), “Proyectos de evaluación de la educación básica en la década 1990-2000”, en Margarita Zorrilla (coord.), *La evaluación de la educación básica en México 1990-2000. Una mirada a contraluz*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, pp. 229-350.
- Salinas de Gortari, Carlos (1993), “Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, México, SEP, 13 de julio, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_13jul93_ima.pdf>, consultado el 2 de febrero de 2017.
- Salinas de Gortari, Carlos (1992), “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666809&fecha=19/05/1992>, consultado el 18 de febrero de 2017.

- Salinas de Gortari, Carlos (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf>, consultado el 3 de febrero de 2017.
- Santibáñez, Lucrecia, José Felipe Martínez, Ashlesha Datar, Patrick J. McEwan, Claude Messan-Setodji y Ricardo Basurto-Dávila (2006), *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Monica, SEP/The Rand Corporation, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.pdf>, consultado el 20 de enero de 2018.
- SEP (2015), *Análisis estadístico. Programa Nacional de Carrera Magisterial*, México, <<http://www.gob.mx/sep/documentos/analisis-estadistico-programa-nacional-de-carrera-magisterial>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- SEP (2011), OCDE. *Revisión para los marcos de valoración y de evaluación para mejorar los resultados escolares. Informe de las prácticas de la evaluación de la educación básica en México, 2010*, México, <<https://www.oecd.org/edu/school/CBR%20Mexico%20Spanish.pdf>>, consultado el 6 de febrero, 2017.
- SEP (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México.
- SEP (2002), *La experiencia de la Dirección General de Evaluación en la Educación Básica y Normal*, México, Subsecretaría de Planeación y Coordinación-Dirección General de Evaluación, México, <http://www.educacionbc.edu.mx/departamentos/evaluacion/descargas/Archivos/DGE_SEP_historia.pdf>, consultado el 5 de febrero de 2017.
- SEP (2001a), *El desarrollo de la educación. Informe Nacional de México*, México, <<http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/coleccion/documentos/desarrolloeducativo.pdf>>, consultado el 3 de febrero de 2017.
- SEP (2001b), *Antología, Carrera Magisterial*, México, SEP-Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, <<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/94491/1/ANTOLOGIA%20CN2001.pdf>>, consultado el 20 de mayo de 2003.
- SEP (2000), *Perfil de la educación en México*, México, <<http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PerfildelaEducacionenMexico.pdf>>, consultado el 20 de febrero de 2017.
- Vázquez, Josefina (2008), “Acuerdo número 465 por el que se emiten las reglas de operación del Programa del Sistema Nacional de Formación

Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de diciembre, <http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5076674>, consultado el 10 de febrero de 2017.

Velázquez, Víctor Manuel (1996), “La evaluación como recurso para elevar la calidad de la educación en México”, *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, núm. 10, pp. 197-211, <<http://rieoei.org/oeivirt/rie10.htm>>, consultado el 4 de febrero de 2017.

Zedillo Ponce de León, Ernesto (1996), *Presentación del Programa de Desarrollo Educativo, Palabras del Presidente..., durante la presentación del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, <http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista97_S3A1ES.pdf>, consultado el 3 de febrero de 2017.

Zorrilla, Margarita (coord.) (2003), *La evaluación de la educación básica en México 1990-2000. Una mirada a contraluz*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

CARRERA MAGISTERIAL: UNA REVISIÓN DE SUS CONSISTENCIAS E INCONSISTENCIAS

Laura Rodríguez del Castillo y Claudia Bataller Salas

A 25 años de que se estableció el Programa de Carrera Magisterial como una estrategia para evaluar el desempeño docente en la educación básica, es posible señalar que se mantiene en la actualidad como un tema de interés entre autoridades, investigadores, maestros y alumnos. También ha dado pie a la construcción de producciones de naturaleza diversa (investigaciones, libros, artículos e informes), donde se distinguen diferentes tratamientos y distintos marcos de referencia teóricos y prácticos, en los que no se han atendido únicamente los resultados del programa sino, además, su impacto tanto para la labor que realizan los maestros como para la mejora de la educación básica.

Los datos en relación con el número de maestros que pertenecen o han pertenecido a este programa son abundantes y se encuentran clasificados por estados, niveles de escolaridad, sexo, edad, años de trabajo, permanencia en el programa, etcétera. Asimismo, existen cifras sobre la distribución de los maestros por niveles de estímulo obtenido, zonas de trabajo, entre otras, información que, en su mayor parte, ha sido concentrada y difundida por instancias y organismos como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Se encuentran también documentos de corte analítico que nos ofrecen diversas interpretaciones acerca de la problemática de la evaluación de los docentes de educación básica en México (Cordero, Luna y Patiño, 2013; Ruiz, 2012, Zorrilla, 2003). Pese a esta producción, no abundan los trabajos que se enfoquen en analizar las consistencias e inconsistencias del programa.

Carrera Magisterial buscó evaluar el desempeño de los maestros de educación básica y otorgar un estímulo salarial con base en los resultados obtenidos. Con su implantación se pretendió revalorizar la función docente y estimular su desempeño, propósitos que, según se formuló en su concepción, conllevarían por una parte a elevar la calidad educativa y, por otra, a reforzar la superación y la actualización profesional de los maestros (Salinas, 1992).

Durante su desarrollo se promovieron cambios a sus lineamientos de operación, lo que derivó en modificaciones relevantes a la estructura de evaluación,¹ proceso que fue el resultado de la dinámica política y económica por la que atravesó México al inicio de la década de 1990 y que, en materia educativa, se manifestó en transformaciones continuas en este sector.² En estas circunstancias, las modificaciones al programa, tanto en 1998 como en 2011, respondieron a la búsqueda por hacer que éste coincidiera con las transformaciones en el sistema educativo, más que a un proceso de revisión o evaluación del mismo. La ausencia de información sobre su posible pertinencia interna produjo que se desconociera la congruencia con que

1 Cfr. El capítulo anterior "Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial".

2 Entre los acontecimientos más representativos para el sector educativo podemos mencionar los siguientes: firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992, con la que se descentraliza este nivel; el proceso de reformas pedagógicas y curriculares que, para 1993, culmina en la Nueva Ley General de Educación, la cual señala la obligatoriedad del nivel secundaria; la reforma curricular de primaria y secundaria como resultado de la adopción del enfoque constructivista en el aula; la obligatoriedad de los tres grados de educación preescolar con la reforma al Artículo 3º, en 2002, que dio lugar a una educación básica comprendida en 12 años: tres de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria; la Alianza para la Calidad de la Educación que en 2008 se llevó a cabo entre el gobierno federal y los maestros de México, representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que cambió el enfoque constructivista por el de competencias, el cual se centró en el aprendizaje del alumno y, finalmente, en 2011, la alineación de todos los programas de educación básica y el establecimiento una secuencia entre ellos: preescolar, primaria y secundaria.

había sido diseñado, así como acerca de sus formas de aplicación, omisión que, en palabras de Santibáñez *et al.* (2006: 14), supuso “un costo de implantación considerable e importantes esfuerzos realizados por parte de la Secretaría de Educación Pública, [a lo que se agregaría que] el Programa de Carrera Magisterial nunca ha sido formal e independientemente evaluado. Como consecuencia, no resulta claro si el programa funciona adecuadamente”.

Las consistencias e inconsistencias que aquí se trabajan son una manera de acercarse a la revisión del programa, su explicitación permite advertir algunas de sus implicaciones en y para la práctica de evaluación a los maestros. En este capítulo se revisan aquellas que se atribuyen a:

- Calidad educativa y trabajo docente.
- Factores, puntajes y calidad educativa.
- Calidad educativa y aprovechamiento escolar.
- Instrumentos de evaluación del aprovechamiento escolar y fines de la evaluación docente.

El capítulo se compone de dos apartados: en el primero se realiza una breve referencia a los términos consistencia e inconsistencia, con el fin de aclarar el sentido que su uso propicia; la identificación de tales precisiones orienta, posteriormente, el trabajo de revisión de algunas de las expresiones que tales definiciones adoptan en el programa. El segundo apartado está dedicado a la recuperación de las características generales de las pruebas Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale), con el objetivo de identificar su consistencia con la evaluación del aprovechamiento escolar. En ambos apartados se recuperan algunas de las discusiones en relación con el sentido de la evaluación y la mejora de la educación, que se vinculan con las consistencias e inconsistencias tratadas. El capítulo finaliza con algunas reflexiones como producto del trabajo realizado.

CONSISTENCIA E INCONSISTENCIA

En sentido general, el término “consistencia” hace referencia a una o varias cualidades o propiedades que posee una cosa material o inmaterial; se emplea para hacer alusión a uno o más atributos de la cosa; es decir, que ésta sea articulable, estable, sólida, coherente, confiable, perdurable; por ende, su ausencia refiere a lo inconsistente (Definición ABC, 2017).

En educación, el uso de estos términos tiene presencia en el análisis de temas teóricos y prácticos; como ejemplo podemos señalar los siguientes: articulación entre el currículum escolar y los programas de estudio, las formas de evaluación y los fundamentos del aprendizaje, la infraestructura escolar y la calidad de la enseñanza, entre otras.

Conviene precisar que el carácter consistente o inconsistente de una cosa tiene una representación particular y contextual. En nuestro caso, se revisa con base en los atributos, ya sea de articulación o de relación, que algunos factores, puntajes, objetivos y pruebas de evaluación para alumnos guardan en el marco de la estructura de evaluación del Programa de Carrera Magisterial.

Los componentes que caracterizaron la estructura de evaluación fueron los “factores”, “vertientes” y “puntajes”. A través de éstos se establecieron criterios y requisitos de participación, promoción y permanencia, cuyo resultado derivaba en un estímulo económico. Ahora bien, en sus dos etapas de cambio (1998 y 2011) se produjeron modificaciones de diferente índole e impacto para la evaluación de los maestros;³ la concreción de las propuestas a las que dio lugar son localizables en los documentos Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, que elaboraron la comisión integrada por la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), denominada Comisión SEP-SNTE.

Como ya indicamos, el carácter consistente o inconsistente es particular, ya que se refiere al marco específico en el que se produce. En este sentido, la revisión que aquí se realice de alguna consistencia o inconsistencia tiene como base la recuperación de planteamientos contenidos en el programa.

3 Cfr. Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial.

Por lo antes expresado, cabe señalar que en la exposición de motivos que justificaron los ajustes a los Lineamientos en 1998, la Comisión SEP-SNTE admitió la existencia de consistencias e inconsistencias, tal como se aprecia en el siguiente extracto:

A seis años de aplicación del programa [...] se ha acumulado una valiosa experiencia que tiene el potencial de enriquecer una iniciativa única en su género y que, como es natural en las acciones innovadoras, no se previeron todas las circunstancias que surgirían durante su desarrollo. El sistema educativo nacional ha experimentado importantes cambios y, como consecuencia de los mismos, algunos lineamientos y normas del programa han perdido su actualidad y pertinencia. Ello ha obligado [...] a emitir disposiciones y acuerdos complementarios, que han traído como consecuencia que los documentos normativos sean cuantiosos y de difícil comprensión y manejo [...]. Estos lineamientos logran superar las omisiones e inconsistencias de la anterior normatividad y son congruentes con las características de un sistema de promoción horizontal (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998).

Calidad educativa y trabajo docente

La noción “calidad educativa” se identifica a través de la referencia hecha a cambios que sucedieron a nivel nacional e internacional, los que, según se expuso en varios apartados de los Lineamientos de 1998 y 2011, planteaban nuevos retos y demandas al sistema educativo y, en consecuencia, justificaban las modificaciones al programa.

En el caso de los Lineamientos de 1998, se alude a calidad educativa a través del señalamiento de la congruencia que se esperaba que guardara la formación brindada por el sistema educativo nacional con respecto de las condiciones presentes en el entorno internacional; de esta manera, se indicó que:

Una aspiración de las sociedades es aumentar la calidad de la formación de los miembros que las integran. Debido a las transformaciones

que se han operado en los últimos tiempos y que han originado formas novedosas de interacción entre los diferentes países, dicha aspiración se ha convertido en una necesidad imperiosa: únicamente con una formación integral se puede lograr el nivel de competitividad exigido por los procesos de modernización y globalización. Para poder enfrentar los retos impuestos por las actuales exigencias internacionales es indispensable fortalecer la educación nacional (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998).

El posicionamiento de la Comisión SEP-SNTE, en relación con la transformación manifiesta en el entorno internacional y nacional, reapareció como argumento para justificar la modificación de los Lineamientos Generales de 2011; sin embargo, esta idea se atribuyó preponderantemente al logro académico de los alumnos a través de su formación integral y la adquisición de competencias para la vida. Por su parte, la formación, actualización y superación profesional de los maestros corresponderían a una de las condiciones para elevar su desempeño y, en consecuencia, alcanzar dicha calidad:

Las constantes transformaciones que experimenta la sociedad global contemporánea plantean retos para el sistema educativo nacional; ante ellos, continúan vigentes los postulados constitucionales. Los desafíos actuales demandan el fortalecimiento no sólo de formación de los procesos académicos de los alumnos, sino de su educación integral, de las competencias para la vida como futuros ciudadanos; por lo tanto, para mejorar la enseñanza y asegurar esos aprendizajes, es necesario contar con docentes que, a partir de su participación en programas de capacitación, actualización y superación profesionales y de su compromiso con la labor que desempeñan, fortalezcan sus conocimientos, innoven su práctica educativa y enaltezcan la vocación magisterial (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2011: 3).

El reconocimiento de consistencias e inconsistencias con respecto de la calidad educativa y el trabajo docente, que se sitúan en los argumentos de justificación de los Lineamientos Generales (Comi-

sión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998 y 2011), se dirige a la revisión de tales atributos en la relación indicada.

La calidad educativa, como una de las principales aspiraciones de la educación, se mantiene de manera consistente en ambos casos; sin embargo, en 2011 los elementos en torno a los que se ligaban muestran cambios; es decir, por una parte aquéllos fueron ampliados y, por otra, el logro académico de los alumnos se colocó como uno de los referentes centrales de la misma. Estas diferencias indican un carácter inconsistente respecto de los temas y ámbitos a los que se alude en cada una de las versiones de los Lineamientos para connotarla; inconsistencia que, en un sentido general, no niega que calidad educativa en el programa se refiera a la búsqueda de un constante mejoramiento educativo.

De acuerdo con lo anterior, no es posible dar cuenta de la existencia de una idea concreta ni explícita en cuanto a lo que significa calidad educativa, ni en el programa en general ni tampoco en el esquema o estructura de evaluación en lo particular, lo cual hace posible señalar un estado de inconsistencia.

También es necesario puntualizar que la inconsistencia, que se desprende a causa de la falta de precisión sobre dicha noción, no es algo que se presente únicamente en éste, y mucho menos que sea, en estricto sentido, imputable a él. En este sentido, se ha planteado que:

Calidad significa cosas diferentes según enfoque o grupos de interés, según se hable de los resultados o de los procesos, según para quién y para qué sea esa calidad. La calidad está relacionada con los fines que una sociedad le proponga a la escuela, con las políticas educativas de cada país y en definitiva con la idea de hombre y sociedad y con los valores latentes a cada sistema educativo (Mercedes Muñoz-Repiso y F. Javier Murillo 1999, *La selectividad a examen. Estudio comparativo del acceso a la universidad en algunos países de Europa*, citado en Zorrilla, 2003: 53).

Zorrilla (2003) hace suya esta disertación y aclara que los términos calidad y calidad de la educación aluden a cuestiones de naturaleza particular, en tanto que el primero es un estado deseable de

manera generalizada por toda persona y sociedad, mientras que el segundo se encuentra en dependencia de aquello que se elige como parámetro de calidad. En nuestro caso, con base en la perspectiva de la autora, la referencia a calidad educativa, expresada en los Lineamientos a los que nos hemos referido, quedaría sujeta al contexto en que se ubica, así como a la intencionalidad o estado de cosas a las que se pretende llegar a partir de su alusión.

El trabajo docente, en relación con calidad educativa, es otro vínculo que también nos permite distinguir expresiones acerca de su consistencia e inconsistencia, que presentamos con base en temas inmiscuidos en dicha relación. Como ya señalamos, será necesario mencionar el contexto en el cual surgen los atributos a los que nos referimos.

En el marco del clima político-educativo que se registra en el país, antes y durante el desarrollo del programa,⁴ se produjeron diferentes discursos y propuestas en materia educativa que aludían a los maestros, su trabajo, así como su papel en los cambios que se impulsarían en el terreno de la educación. En numerosas ocasiones se mencionaron como propósitos la recuperación del valor social del magisterio, la resignificación del trabajo docente, la profesionalización de los maestros, el maestro como actor fundamental de los cambios, entre otros.

En este sentido, no es una casualidad la importancia que se otorgó a la tarea de la enseñanza; sin embargo, y a propósito de la identificación de inconsistencias, vacíos e imprecisiones respecto de los saberes teóricos y metodológicos involucrados en dicha labor, éstos se manifestaron en el proceso de evaluación. Nos referimos a las múltiples acciones institucionales⁵ que se desplegaron en torno a la definición de un conjunto de especificaciones sobre los contenidos curriculares susceptibles de ser evaluados y, en consecuencia, que daban paso a la construcción de reactivos y pruebas de evaluación dirigidas tanto a los maestros como a los alumnos.

Por otra parte, cuando en la última modificación de Carrera Magisterial se hicieron esfuerzos para ampliar los saberes, los ám-

4 Cfr. El capítulo anterior "Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial".

5 Cfr. El capítulo anterior "Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial".

bitos y los contextos escolares, que serían tomados en cuenta en la evaluación, se mantuvieron ausentes los procesos que alumnos y maestros viven en la realidad de cada aula.

Factores, puntajes y calidad educativa

El elegir esta relación se debió a los giros que sufrió la propuesta de evaluación en su búsqueda por alcanzar la calidad educativa, los cuales se concentraron en torno a los factores y los puntajes.⁶ La discriminación de consistencias e inconsistencias se efectúa sobre la base de las consideraciones que ya se mencionaron en relación con la calidad educativa y el trabajo docente.

Factores y puntajes fueron dos componentes principales en el esquema de evaluación. Su permanencia como elementos centrales de la evaluación docente hace manifiesto su carácter consistente.

Debido a que el programa se propuso alcanzar la calidad educativa, tuvo lugar un proceso que llevó tanto al desdoblamiento de factores como al ajuste de sus porcentajes originalmente asignados. Las inconsistencias que reconocemos a este respecto las resumimos de la siguiente manera: aquellos factores que directamente se relacionaban con la experiencia y formación académica de los maestros perdieron su relevancia originalmente atribuida –es decir, antigüedad, grado académico y preparación profesional– que, en la propuesta de 1998, contaban con puntajes “altos”, mientras que en la versión de 2011 disminuyó considerablemente el porcentaje susceptible de ser alcanzado en la evaluación; hecho que, en adelante, manifestaría un sentido de menor importancia por los factores ya señalados y, por el contrario, el factor aprovechamiento escolar se colocaría en primer orden, gracias a su mayor peso en la tabla de evaluación.

El lugar y valor que asumieron dichos componentes se concretarían al momento en que se evaluara el trabajo docente, con especial atención

6 El proceso de cambios que sufrieron los factores y los puntajes será brevemente mencionado, ya que Patricia Ducoing hace un extenso tratamiento del tema en el capítulo anterior de la presente obra.

en los resultados de aprendizaje que se obtuvieran en las pruebas aplicadas a los alumnos. Estas transformaciones revelaron un conjunto de inconsistencias entre factores, puntajes y calidad educativa.

Los Lineamientos 2011 dieron la pauta a lo que podríamos llamar “nuevos ejes de evaluación”, si se estima que en éstos se privilegiaron las tareas docentes, como la dedicación de tiempo extraordinario para la organización y desarrollo de actividades extraclase y el fortalecimiento de la profesionalización, la experiencia docente y el dominio de conocimientos (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2011).

Calidad educativa y aprovechamiento escolar

Sin dejar de reconocer que los docentes guardan una centralidad en la reformulación del Programa de Carrera Magisterial, a la vez que se mantienen como sujetos fundamentales del mismo, con base en las apreciaciones que ya expusimos, consideramos que el aprovechamiento escolar de los alumnos prácticamente fue convertido en sinónimo de calidad educativa. La siguiente declaración es un indicador respecto de nuestro punto de vista:

Esta Reforma representa el avance más importante del Programa, por las siguientes razones:

Trasforma el sistema de evaluación para centrarlo en el logro académico de los alumnos, en el fortalecimiento de la profesionalización de los maestros, en el reconocimiento y valoración del tiempo que dedican a las actividades extraclase, a su experiencia docente y al dominio de conocimientos sobre su materia de trabajo (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2011: 4).

Admitimos que el carácter inconsistente, con respecto de la relación entre calidad educativa y aprovechamiento escolar, podría identificarse en más de una de sus posibles expresiones, en tanto que por sí misma es multifactorial; de ahí que sea necesario precisar que sólo nos enfocamos en aquella inconsistencia identificada como producto

de la integración de dicha relación, pues observamos que los maestros recibieron un mensaje contradictorio acerca de lo que, en última instancia, perseguía la evaluación, así como de aquello en lo que debieron centrar sus esfuerzos y tareas para conseguir su objetivo, ya fuera ingresar, permanecer o promoverse en el Programa.

Debido a la fuerza con la que dicho factor fue instalado en la propuesta de evaluación, en éste se habría resumido el largo proceso de luces y sombras, de consistencias e inconsistencias por el que transitó Carrera Magisterial.

INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DEL APROVECHAMIENTO ESCOLAR Y FINES DE LA EVALUACIÓN DOCENTE

El presente apartado tiene el propósito de ampliar nuestra mirada sobre las consistencias e inconsistencias alrededor de la evaluación del aprovechamiento escolar de los alumnos. Para ello, revisamos los instrumentos de evaluación que recientemente fueron aplicados, ya que su diseño, aplicación y resultados tuvieron implicaciones en la evaluación docente, algunas de las cuales nos ocupan a continuación.

La operación de Carrera Magisterial requirió la intervención de distintos actores alrededor del diseño y aplicación de diversos instrumentos técnicos y esquemas operativos, los cuales se pusieron en funcionamiento para tener elementos confiables de información que respaldaran los resultados de la evaluación de los maestros y, con ello, cumplir con los objetivos del programa. Sin embargo, la información sobre la cobertura técnica y procesal con la que trabajaría –que en su momento dieron a conocer las autoridades a cargo de su desenvolvimiento– fue mínima, lo que en el largo plazo generó vacíos o inconsistencias significativas, tanto para su conocimiento puntual como para su propia evaluación.

En este sentido, es relevante recuperar y reflexionar acerca de los instrumentos que se emplearon para evaluar el factor aprovechamiento escolar en torno a las repercusiones que tuvieron para los maestros, pues a partir de los resultados de las pruebas se pretendió constatar el conocimiento sobre el currículum de la educación básica

que los alumnos poseían y, en consecuencia, el logro de la calidad de la educación a la que el programa pretendía contribuir.

Como ya se mencionó, a partir de 2011 Carrera Magisterial tomó los resultados de aprendizaje de los alumnos como el referente más importante, no de manera casual, pues la OCDE había establecido la necesidad de que el INEE realizara el diseño y desarrollo de evaluaciones para alumnos y la gestión de las evaluaciones internacionales, como las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) para el alumnado desde 2002. Por ello, con el propósito de tener información respecto de los aprendizajes logrados por los alumnos, durante la vigencia del programa se construyeron y aplicaron las pruebas Examen para la Calidad y el Logro Educativo (Excale) y ENLACE. Excale se aplicó por primera vez a finales del ciclo escolar 2004-2005 a alumnos de tercero de secundaria, identificados como Excale 09 (INEE, s/f a) y concluyó en 2014 (INEE, s/f b). Su propósito fundamental, como ya señalamos, fue obtener información sobre el conocimiento de los alumnos respecto del currículum nacional (INEE, s/f c).

Excale tuvo como finalidad medir el desempeño de los sistemas y subsistemas educativos. Cada cuatro años se aplicaba a una muestra de alumnos en tercero de preescolar, tercero de primaria, sexto de primaria, tercero de secundaria y tercero de educación media superior en escuelas públicas y privadas, tomando como referente los contenidos y habilidades que se encontraban en los planes y programas de estudio. Además, se aplicaba un cuestionario para recabar información de los contextos de los alumnos y las escuelas; sin embargo, de acuerdo con el propio INEE:

Las pruebas no tienen un marco conceptual explícito y adecuado que garantice la alineación de los reactivos a una población social, cultural y lingüísticamente diversa. En general, no se considera cómo influyen los aspectos sociales, lingüísticos o culturales en los resultados de la población escolar (Martínez, 2015: 13).

Era una prueba de bajo impacto, de tipo criterial, matricial y muestral, y con cobertura a nivel nacional por estrato escolar y por

entidad federativa; por sus características, se concebía como de poca visibilidad social y de escasa presencia en la toma de decisiones a nivel educativo, ya que las pruebas Excale no daban a conocer resultados por alumno sino a niveles nacional, estatal y por modalidad educativa (INEE, s/f d).

En el caso de ENLACE, se estableció en 2006 y su aplicación se realizó en los últimos cuatro grados de primaria, así como en el último de secundaria. Se le señaló de alto impacto –a diferencia de Excale–, de tipo censal y su aplicación abarcaba mucho más. Se realizó cada año y consideraba evaluaciones por alumno, por escuela y por entidad federativa, sin un análisis educativo de fondo que permitiera la comprensión. Los resultados fueron visibles socialmente, incluso, podemos decir, escandalosamente visibles, al dar a conocer diferencias entre alumnos, escuelas, grupos, sectores y entidades sin mencionar apenas el contexto y las condiciones materiales en que se encontraban muchas de ellas, carencia ya mencionada también en la prueba Excale. Cumplía propósitos más amplios que la anterior ya que, por una parte, involucraba al sistema educativo nacional, a la vez que funcionaba como una escala de todo el país sobre conocimientos y habilidades de los alumnos en relación con los contenidos evaluados. Muchos de los docentes salieron afectados por los resultados que se obtuvieron en esta evaluación; en este sentido, es posible señalar que ENLACE marcaba el rumbo y el acento que el maestro debía de dar, no en cuanto a su práctica educativa como un hecho complejo y multideterminado, sino en relación con los resultados que se debían obtener desde la perspectiva evaluativa gubernamental plasmada en el Programa de Carrera Magisterial en relación con el aprendizaje de los alumnos.

Así, ENLACE se instauró de manera abrupta en nuestro sistema educativo como apoyo a la propuesta de evaluación del magisterio, pese a que adolecía de una fundamentación teórica y metodológica en materia de elaboración de exámenes, sin señalar con claridad si se hacía referencia al contenido, a las habilidades, destrezas o capacidad de los alumnos para resolver problemas; su articulación se daba exclusivamente con lo curricular (Padilla, 2010). Su intención primordial era conocer el nivel de desempeño en las materias de español, matemáticas y otras asignaturas de forma alternante.

La última prueba ENLACE se aplicó del 3 al 7 de junio de 2013 a 14 098 879 alumnos (94.4% de los programados), en 122 608 escuelas primarias y secundarias de sostenimiento público y privado (89.9% de los planteles programados) en 32 entidades federativas. En el caso de Oaxaca participaron sólo los centros comunitarios administrados a nivel federal por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). Las asignaturas evaluadas fueron Español y Matemáticas, como en años anteriores, así como Formación Cívica y Ética, con preguntas sobre los contenidos de los programas de estudio vigentes (UNOiNews, 2013).

En Educación Básica, a niñas y niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria, en función de los planes y programas de estudio oficiales en las asignaturas de Español y Matemáticas. Por quinta ocasión se evaluó una tercera asignatura (en 2008 Ciencias, en 2009 Formación Cívica y Ética, en 2010 Historia, en 2011 Geografía, en 2012 Ciencias y en 2013 nuevamente Formación Cívica y Ética).

A partir de 2009, la evaluación se llevó a cabo en todos los grados de secundaria (ENLACE, s/f).

Como ya se mencionó, la evaluación del aprendizaje de los alumnos se basaba en el currículum, el cual en educación básica sólo se consolidó hasta 2012 con la estructura de la RIEB, lo que daba continuidad a preescolar, primaria y secundaria. De acuerdo con ello se establecieron los reactivos que conformaban la prueba ENLACE. De esta manera podemos afirmar que de 2006 a 2012 el currículum se cambió constantemente para lograr finalmente su alineación, lo que afectó también a las pruebas Excale y ENLACE, las cuales tuvieron que afrontar los cambios constantes con diferentes niveles de logro. La existencia de un currículum estable es indispensable para la elaboración de ítems y reactivos que respondan a él de manera pertinente (Martínez, 2015).

En enero de 2015, en un comunicado del INEE se dio a conocer que las pruebas Excale y ENLACE serían sustituidas por una nueva generación de evaluaciones: el Plan Nacional para las Evaluaciones

de los Aprendizajes (Planea), que comenzaron a aplicarse en el ciclo escolar 2014-2015. Dicha propuesta previó en un solo esquema tanto evaluaciones censales anuales como muestrales-cuatrimenales, lo que fusionaba las intenciones de las pruebas anteriores.

Hasta ahora, los maestros no reciben de manera sistematizada una retroalimentación del trabajo que realizan ni de las posibles mejoras que deben hacer en su labor docente. No hay una revisión puntual sobre lo que deben hacer para favorecer los procesos de enseñanza ni cómo pueden interactuar de mejor manera con sus alumnos; en el mejor de los casos, los supervisores son quienes –de manera más bien informal– dan cierta retroalimentación a los maestros. Así, la evaluación docente se vuelve punitiva y no formativa –como lo establecieron en sus primeras intenciones–, lo que evidentemente es una inconsistencia a destacar en el Programa de Carrera Magisterial.

Es sabido que, en todo proceso de aprendizaje que busca una mejora sustancial, la retroalimentación es básica y fundamental. Sólo a partir de la revisión de las etapas que se han realizado y de las acciones acompañantes se puede llevar a cabo una mejora. Sin este acompañamiento difícilmente se podrán identificar las acciones que se deben realizar.

La evaluación docente no ha tomado en cuenta una forma sistemática para llevar a cabo la retroalimentación al maestro, apenas ahora, con la propuesta de evaluación actual, se está mirando como algo importante, como parte sustancial del proceso. De tal suerte que a los maestros se les mandan mensajes ambiguos respecto de lo que se espera de ellos para el logro de la calidad educativa. ¿Deben enfocar sus esfuerzos al logro del aprendizaje de sus alumnos de acuerdo con el contexto y la situación real que están enfrentando? Nuevamente, la mirada no está en la formación del docente y su desempeño, sino finalmente en el logro de resultados.

En el discurso, la evaluación docente, en general, y Carrera Magisterial, en particular, establecen la necesidad de la mejora profesional como motor de cambio del sistema educativo, con base en la urgencia de realizar un proceso permanente y continuo de profesionalización docente; sin embargo, los esfuerzos hasta el momento se encuentran lejos de retomar este sentido formativo y de mejora del

desempeño docente de manera clara, sistemática y continua, donde el peso de los resultados de los alumnos no sea tan determinante y, además, las condiciones contextuales jueguen un parámetro sustancial de corte cualitativo que brinden otra mirada a los instrumentos estandarizados.

Desde 2007, el INEE había realizado un estudio que señalaba las grandes brechas que existían en relación con factores socioculturales y el impacto que éstas tenían en los resultados de las pruebas ENLACE. De acuerdo con ello, se estableció que:

(i) existen enormes brechas educativas entre los alumnos de un mismo grado, que pueden alcanzar el equivalente a más de cuatro años de escolaridad; (ii) gran parte de estas brechas son producto de las desigualdades sociales, que se repiten en el sistema educativo, y (iii) las condiciones socioculturales de los alumnos explican la mayor parte de las variaciones en el desempeño educativo de México (Santiago *et al.*, 2012: 33).

Podemos identificar una consistencia en la intención de mejorar la calidad académica de los alumnos a partir de la enseñanza y, por ende, el desempeño del maestro frente al grupo, con la intención de crear una cultura de la evaluación que permee al sector docente. En este sentido, vale la pena preguntarse en qué aspecto centrar la evaluación. Un buen intento fue el Examen Nacional para la Actualización de los Maestros en Servicio (ENAMS), que tuvo una función evaluativa, pero de participación voluntaria, el cual sin lugar a dudas brindó a los interesados que participaron una formación por lo menos complementaria sobre la evaluación para su quehacer educativo.

Si bien el programa hizo intentos para reconocer y otorgar puntajes adicionales a los maestros que trabajaban en localidades desfavorecidas, no se puede considerar una medida suficiente que responda a la diversidad regional y sociocultural de México. La necesidad de la evaluación docente se puede manejar como una consistencia importante y central del trabajo de evaluación docente; la heterogeneidad contextual de las instituciones –a nivel de infraestructura y servicios–, así como la diversidad de contrataciones de los docentes en los diferentes niveles educativos, es una

inconsistencia que ha sido poco atendida en aras de establecer parámetros confiables y medibles del desempeño, principalmente de los alumnos (Nava y Rueda, 2014).

A decir del INEE (Santiago *et al.*, 2012), la necesidad de evaluar al docente e identificar el buen desempeño del esfuerzo realizado en torno a la evaluación del magisterio y del aprendizaje de los alumnos goza de un consenso generalizado; sin embargo, este instituto también reconoció en su momento que, para evaluaciones más precisas, se necesitan aspectos tales como los estándares específicos de enseñanza y la articulación de un marco general de evaluación; además, señaló como la principal inconsistencia la falta de articulación entre la evaluación docente, el desarrollo profesional y el desarrollo escolar, así como la participación limitada de las autoridades estatales y los directivos escolares.

En nuestra opinión, otro punto importante en la evaluación docente es retomar la experiencia del maestro y los años que lleva en servicio. Hacer esta diferenciación es un punto crucial. Los maestros de reciente ingreso no pueden ser evaluados con los mismos parámetros que los que llevan 25 o más años de servicio. La ausencia de esta situación también puede subrayarse como una inconsistencia sustancial del programa.

ANÁLISIS CRÍTICO

La evaluación de los maestros de educación básica en México ha transitado por diferentes etapas y marcos políticos coyunturales. En cada episodio, las autoridades educativas y los representantes sindicales acuden a planteamientos de orden económico, educativo y social para argumentar el impulso a diferentes programas y estrategias, con el fin de lograr cambios en el sistema educativo en su conjunto. Por su parte, el Programa de Carrera Magisterial se concibió y operó con base en la misma orientación discursiva y, de manera particular, se le designó como un medio para coadyuvar al logro de la calidad educativa. En nuestra perspectiva, tal inclusión fue causa y efecto de varias de las consistencias e inconsistencias tratadas en los apartados anteriores.

Por lo que se refiere a calidad educativa, a pesar de la importancia que se le otorgó como referente de la estructura misma que adoptó el programa, en ninguna de las versiones de Lineamientos Generales se explicitó lo que se entendería por ella, por lo tanto se presentó de manera inobjetable como un “estado deseable” al que todos debemos y podemos aspirar; relativismo axiológico que, en consecuencia, niega la posibilidad de manifestar cualquier tipo de oposición, o bien, de encontrar respuesta a varias interrogantes: ¿por qué no existía calidad? ¿Cuándo y cómo se sabe que se alcanza la calidad educativa? ¿A qué alude calidad educativa en el programa? ¿El programa contribuyó a la calidad educativa?

Ante este escenario, no existió un ejercicio propositivo ni orientador sobre las dimensiones que involucraría la “calidad” educativa. La evaluación por sí misma no mejora la educación y evaluación y calidad no son sinónimos.

Análogamente, el esquema de puntajes en que se basó la evaluación de los docentes no es un tema menor en el orden de aquello que se pretendía por calidad educativa, así lo demuestran los cambios que sufrió el programa durante su vigencia, mismos que, en lo fundamental, se concentraron en el establecimiento de los requisitos y porcentajes de los diferentes factores a ser evaluados. De este modo, de iniciar priorizando la formación y actualización académica de los maestros, en su última etapa de modificación se realizó el mayor giro al esquema de evaluación, al considerar los resultados del aprendizaje de los alumnos con el mayor puntaje. Lo anterior nos remite a señalar el uso indiscriminado y hasta acomodaticio del término calidad educativa, si se admite que fue utilizado como un comodín para justificar, en cada uno de sus momentos, los propósitos del Programa Carrera Magisterial.

Por su parte, la evaluación del aprovechamiento escolar, como factor preponderante de la evaluación de los docentes, dio cauce al empleo de nuevos recursos de evaluación del aprendizaje de los alumnos. Así, su diseño, aplicación e integración de resultados se convirtió en una de las tareas principales de las acciones que acompañaron a la reforma educativa. La pertinencia de los instrumentos para evaluar el aprendizaje ha sido fuertemente cuestionada, incluso se ha dicho que

los resultados no fueron utilizados para favorecer la mejora ni de la práctica docente ni del aprendizaje de los estudiantes; en todo caso, unos y otros fueron más bien “clasificados” con base en los registros obtenidos. Ante tal situación, no es aceptable que el uso e interpretación de los datos que proceden de esta forma de evaluación estén al margen de afirmaciones de valor; sin embargo, el programa se dio a la tarea de utilizar los datos por sí mismos, negando las múltiples interpretaciones que ellos entrañan.

La discusión sobre la presencia de calidad educativa en el programa no la circunscribimos a la ausencia o no de un significado, más bien parece que estamos frente a un proceso que no tomó en cuenta la gran complejidad que involucra emprender la evaluación de los maestros. Su importancia es incuestionable, la práctica de la evaluación debe consolidarse como un mecanismo para la mejora educativa; sin embargo, no es suficiente llevar a cabo programas de evaluación para que las prácticas de los maestros se trasformen o mejoren, es necesario reconocer que en ellas se juega un sinnúmero de factores de naturaleza diversa, los cuales deben considerarse de acuerdo con las realidades en que se realiza la docencia. El haber hecho de la evaluación el instrumento para cumplir con la meta de alcanzar la calidad educativa abonó a la distorsión del conocimiento sobre las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas en las que tiene lugar la enseñanza y el aprendizaje en los espacios escolares de México. El problema no es exclusivamente de la evaluación, también lo es de la política educativa que la utiliza con determinados fines.

Si bien es cierto que en la actualidad se tiene acceso a valiosos reportes de investigación e informes de resultados, en cuyo contenido y análisis es posible saber quiénes son los docentes, además de conocer algunos datos respecto de su participación en el programa, es pertinente reconocer que se mantiene vigente la necesidad de contar con trabajos que, desde una mirada que admita e integre la complejidad de la práctica docente, aborden los alcances y limitaciones de la experiencia de su evaluación.

En relación con los esfuerzos desplegados en torno a la realización de evaluaciones estandarizadas, éstos no darán los frutos es-

perados si no se acompañan de la toma de decisiones de naturaleza política que estén dirigidas a la mejora de la realidad en la que se vive y se desarrolla el trabajo docente.

Asimismo, estimamos que, a pesar de la importancia y la riqueza que arrojó, la única evaluación externa que fue practicada al programa en realidad fue tardía (Santibáñez *et al.*, 2006); además, no se sabe con certeza cuáles de sus resultados y recomendaciones fueron retomados en 2011 en su última versión.

El análisis crítico que hemos presentado nos interpela a tomar en cuenta nuevas interrogantes sobre la evaluación de los docentes en México. En este sentido, queremos compartir preguntas nuevas que nos acompañan: ¿el Programa de Carrera Magisterial fue la propuesta de evaluación del desempeño docente que se requería para mejorar la educación básica? ¿La promoción horizontal y los bonos salariales son un mecanismo de mejora del o para el trabajo docente? ¿Cuáles son los instrumentos pertinentes para llevar a cabo un proceso de evaluación docente en el contexto mexicano? ¿Cómo y de qué forma se puede recuperar el aprovechamiento escolar en la evaluación docente?

Por último, señalamos que lo dicho en este capítulo es una forma de hacer evidente la presencia de ciertas consistencias e inconsistencias con las que el Programa Carrera Magisterial nació y se desarrolló.

REFERENCIAS

- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011), *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales*, México, <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf>, consultado el 20 de enero, 2017.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998), *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, México, <<https://goo.gl/sBfuot>>, consultado el 20 de enero, 2017.
- Cordero, Graciela, Edna Luna y Norma Patiño (2013), “La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente”, *Revista Electrónica Sinéctica*, núm. 41, pp. 1-19, <<http://>

- www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2013000200008>, consultado el 20 de octubre, 2016.
- Definición ABC (2017), Definición de Consistencia, <<https://www.definicion-abc.com/general/consistencia.php>>, consultado el 5 de abril, 2017.
- ENLACE (s/f), ¿Qué es ENLACE?, <http://www.enlace.sep.gob.mx/que_es_enlace/>, consultado el 16 de marzo de 2017.
- INEE (s/f a), *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo. Tercer grado de secundaria, aplicación 2005*, <<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-09-ciclo-2004-2005>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- INEE (s/f b), *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Tercer grado de primaria, aplicación 2006*, México, <<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-03-ciclo-2005-2006>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- INEE (s/f c), *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Sexto grado de primaria, aplicación 2009*, México, <<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-06-ciclo-2008-2009>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- INEE (s/f d), *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Tercer grado de Primaria, ciclo escolar 2013-2014*, México, <<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-03-ciclo-2013-2014>> consultado el 21 de marzo, 2017.
- Martínez, Felipe (coord.) (2015), “Las pruebas que tenemos”, en *Las pruebas ENLACE y Excale. Un estudio de validación*, México, INEE, pp. 34-85, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/148/P1C148.pdf>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Nava, Minerva y Mario Rueda (2014), “La evaluación docente en la agenda pública”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 1, pp. 1-11, <<http://redie.uabc.mx/redie/article/view/662/846>>, consultado el 28 de marzo de 2017.
- Padilla, Rosa (2010), “El sentido didáctico de las pruebas a gran escala: el caso de ENLACE”, tesis de doctorado en Pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, México.
- Ruiz, Guadalupe (2012), “La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado (REIFOP)*, vol. 15, núm. 1, pp. 51-60, <http://www.aufop.com/aufop/uploaded_files/articulos/1335398629.pdf>, consultado el 22 de marzo de 2017.

- Salinas de Gortari, Carlos (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>, consultado el 16 de marzo de 2017.
- Santiago, Paulo, Isobel Mc Gregor, Deborah Nusche, Pedro Ravela y Diana Toledo (2012), *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en educación: México 2012*, México, OCDE/SEP/INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/231/P1C231.pdf>>, consultado el 28 de marzo de 2017.
- Santibáñez, Lucrecia, José-Felipe Martínez, Ashlesha Datar, Patrick J. Mcewan, Claude Messan-Setodji y Ricardo Basurto-Dávila (2006), *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Monica, SEP/The Rand Corporation.
- UNOiNews (2013), *Publica la SEP los resultados de la última prueba ENLACE 2013*, <<http://mx.unoi.com/2013/09/17/publica-la-sep-los-resultados-de-la-ultima-prueba-enlace-2013/>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Zorrilla, Margarita (coord.) (2003), *La evaluación de la educación básica en México, 1990-2000. Una mirada a contraluz*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

LA EVALUACIÓN UNIVERSAL: ANTECEDENTES, HERENCIAS Y EXPERIENCIAS

Catalina Inclán Espinosa

Definir una política de evaluación de la docencia en un sistema educativo es una tarea de largo alcance, que requiere de aproximaciones y ensayos que muestran aciertos y errores, ajustes, negociaciones e incluso reconsideraciones sobre lo que se ha planteado y puesto en práctica. Cualquier sistema de evaluación es muestra de diferentes momentos, tránsitos y experiencias en las que se ajustan muchas de sus dimensiones, de las cuales las políticas siempre son las más delicadas y complejas, así como —a su vez— las técnicas suelen requerir de más tiempo, recursos, experiencia y mejores condiciones. No siempre estas dimensiones se ajustan, aunque casi siempre concurren cuando alguno de sus ejercicios se concreta.

Las perspectivas de análisis y revisión de las políticas públicas en educación, en las que se ubican las políticas de evaluación de la docencia, desarrollan diversos esquemas, modelos o criterios de análisis para comprender su construcción, procesos, implementación o impacto. Estas perspectivas, algunas con amplia tradición y otras que exploran nuevos enfoques, coinciden en diferenciar momentos por los cuales transitan las políticas. Uno de estos momentos es la implementación, que inicia justo después de la declaración de intenciones y pone en acción el entramado necesario para transformar los intereses en resultados, realizar los objetivos, conducir las finalidades y cumplimentar la decisión política. Analizar los procesos de implementación permite averiguar la manera en que se determina una política, explicar lo ocurrido, así como valorar la concreción de una acción respecto del objetivo central que buscaba lograr. Esta

perspectiva ha sido explorada por diferentes autores en México, quienes constituyen una fuente para comprender la instauración de políticas, aun cuando sus enfoques para lograrlo sean diversos (Flores-Crespo y Mendoza, 2012; Ornelas, 2012; Rodríguez, 2015). Dichos trabajos han revelado muchas de las negociaciones, acuerdos, confrontaciones o discusiones de las políticas educativas más relevantes que se han registrado en nuestro país. Es comprensible que sus perspectivas no puedan agotar todos los rasgos que se involucran en la implementación de una política, por ello existen otro tipo de investigaciones que se han dedicado a profundizar en otras dimensiones, también consideradas en la implementación de políticas, aquellas que se realizan en la construcción de estructuras *ad hoc* para concretar las acciones.

Este capítulo analiza una de las experiencias nacionales en materia de evaluación de la docencia, específicamente el programa Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, mejor conocido como Evaluación Universal, desplegado como un ejercicio de evaluación obligatoria en 2012, el cual fue aplicado en una sola ocasión, porque antes de que continuara su programación se aprobó, en 2013, la Ley General del Servicio Profesional Docente. Sin embargo, la experiencia de la Evaluación Universal es una síntesis de acciones anteriores y referentes sobre lo que posteriormente se concretaría en la evaluación de la docencia en educación básica y media superior. La estructura del texto propone varios momentos: los antecedentes de este ejercicio, las circunstancias políticas y condiciones para concretarla, las características de la evaluación para cerrar con sus resultados y las lecciones de la experiencia.

Para el caso de México, es imposible separar la configuración de una política de evaluación de la docencia sin la presencia de tres elementos. La definición de una agenda de política educativa vinculada a una perspectiva modernizadora, que inició en la década de 1990, la presencia de una entidad negociadora, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), con quien se conciliaron prácticamente todas las acciones en materia educativa, especialmente las que se relacionan con la docencia, y la presión de organizaciones externas representadas por organismos internacionales y agencias empresariales locales, cuya opinión y recomendaciones se colocaron

en un lugar central para la definición de acciones en materia educativa y para la evaluación de la docencia.

Desentrañar cada uno de los elementos que evidencian esta singular relación supera la capacidad de este texto. Se enuncian porque, en el caso de la política de evaluación de la docencia, se movilizan en conjunto, no en sintonía total, aunque sí en oscilación de perspectivas. El recorrer los diferentes programas alineados a la política de evaluación docente, desde el Programa de Carrera Magisterial hasta el Servicio Profesional Docente (SPD), permite percibir la presencia de las entidades negociadoras que con diferente énfasis participan, deciden y aplican acciones específicas. En otros capítulos de este libro se exponen con mayor profundidad las particularidades de estas acciones.

Por otro lado, es imposible omitir que, para concretar las orientaciones políticas sobre evaluación de la docencia, es necesario establecer las estructuras operativas y técnicas que las pongan en marcha, permitan concretarlas y puedan aplicarse; en las experiencias nacionales antes dichas, en pocos casos han sido sólidamente sustentadas. Los programas de evaluación de la docencia parecen estar siempre presionados en los tiempos, improvisados en sus acciones y trastocados por las negociaciones.

Además de lo anterior, agregamos un fenómeno que caracteriza las políticas de evaluación de la docencia y la definición de sus programas: que éstos son determinados y estructurados al margen del conocimiento acumulado en materia educativa, no suelen ser discutidos públicamente sino presentados como una realidad inamovible y, para analizarlos, se debe reconstruir el andamiaje analítico que los sostiene, ya que casi nunca se presentan acompañados de los referentes que los sustentan. Así, cada acercamiento a un programa necesita ensayar la comprensión de los argumentos que fundamentan las acciones indicadas, los enfoques utilizados y las razones para elegir una u otra opción en el contexto nacional.

Los elementos anteriores subyacen en la perspectiva de este capítulo. No todos pueden desarrollarse, aunque se reconoce su presencia en la experiencia de la Evaluación Universal. Intentaremos identificar los más relevantes y los que se vinculan con la experiencia posterior de evaluación docente.

Según Cuenca (2015), quien recupera a varios analistas sobre el desarrollo de la docencia en Latinoamérica, existen diferentes generaciones de carreras docentes en la región. La primera se ubicó antes de la década de 1990, cuando la certificación y la antigüedad se consideraban elementos suficientes para el ascenso vertical; desde esta perspectiva, la antigüedad y las certificaciones son referentes de valoración docente. Una segunda generación, posterior a aquella década, incorporó una perspectiva que se conoce como empleo público basado en el puesto, una construcción alineada a la meritocracia, es decir, señalar al mejor capacitado al puesto mediante indicadores previamente establecidos. Esta perspectiva demanda una estructura para identificar a los mejores aspirantes y es aquí donde la evaluación, la selección y la definición de perfiles adquiere relevancia. En el caso de México, los programas de evaluación de la docencia están situados directamente en la segunda generación de carreras docentes, la que se inclina hacia un sistema meritocrático; en el caso de Carrera Magisterial, el pago al mérito es el referente central de su estructura. Las acciones posteriores de evaluación profundizan esta visión, al mismo tiempo que definen la carrera docente, los criterios y condiciones de ingreso, así como el diagnóstico de la práctica y el acceso a opciones formativas, hasta llegar a la permanencia en el puesto.

Desde la perspectiva que sustenta este trabajo, la iniciativa Evaluación Universal para docentes de educación básica sintetiza los esfuerzos previos en materia de evaluación docente. El primero corresponde al que se definió en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que, desde 1992, se reconoce como Programa Nacional de Carrera Magisterial, la experiencia que más se ha prolongado sobre evaluación de la docencia en nuestro país y el primero que se reconoce en América Latina (Iades y De los Santos, 2010), por ello las acciones posteriores tienen un vínculo con este programa nacional. Las 22 etapas de Carrera Magisterial significaron acciones en varios terrenos, las más claras apuntan a la identificación de los principales factores que pueden constituir el

ejercicio docente y de gestión en las diversas modalidades en las que éste se realiza; aunque no constituye un perfil docente generalizado, pues su carácter voluntario involucró sólo a sus participantes, es posible considerarlo como referencia de las actividades docentes relevantes. Si atendiéramos al porcentaje que se le atribuye a cada factor evaluado, es posible señalar que las actividades con mayor puntaje son más relevantes frente a las que tienen menor puntuación y que el programa reconoce en su estructura. En el caso de Carrera Magisterial, para su última aplicación, la diferencia entre puntajes puede clasificarse en tres bloques. En el primer caso se encuentra el aprovechamiento escolar de los alumnos, factor que concentra 50% de los posibles puntos a lograr, seguido de la formación continua y las actividades cocurriculares que se definen en 20% cada una y, finalmente, con una diferencia significativamente menor (5% cada una), la antigüedad y la preparación profesional, esta última calificada mediante un examen de conocimiento. Desde la perspectiva de Carrera Magisterial, las actividades relevantes del docente son las que se reflejan en los resultados de aprendizaje de sus alumnos, mientras que las menos relevantes son las que constituyen su conocimiento sobre los principios y orientaciones pedagógicas del programa, así como los contenidos programáticos.

Esta perspectiva de evaluación, que se basa en el pago por mérito de la actividad docente, se constituye como un modelo de evaluación sumativo de resultados; su finalidad es clasificar profesores para determinar quiénes tienen derecho a recibir estímulo económico. Díaz-Barriga (1999: 97) considera que para este programa lo más llamativo es la tecnocrática simpleza con la que este tipo de evaluación se impuso, con el pretexto de establecer una cultura de la evaluación que priorizó enfoques de detección de resultados muy lejanos a la valoración de aspectos sustantivos de la tarea docente.

Durante más de 20 años, Carrera Magisterial fue el único programa de evaluación de la docencia y coexistía con la anterior estructura vertical de ascenso por antigüedad y escalafón. A pesar de que tuvo varios cambios, muchos de los cuales modificaron su estructura original, subsistió como modelo de evaluación docente, aunque existe otra experiencia que aplica por primera vez la evaluación como

mecanismo para acceder a una plaza, el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes (CNPD), esquema que se aplicó desde el año 2000 en algunas entidades federativas, pero sólo hasta 2008 se generalizó a nivel nacional. La elección de un examen implicó por primera vez el diseño de una estructura técnica para la evaluación a los aspirantes a una plaza; como sabemos, definir una prueba de esta magnitud requiere una serie de acciones, tiempos y responsabilidades diferenciadas, así como la elaboración de métodos de calificación, áreas de evaluación y reactivos, su validación, ponderación de porcentajes de las áreas evaluadas, entre otros aspectos. Como la única experiencia similar que existía en nuestro país era Carrera Magisterial, el factor preparación profesional fue referente de los reactivos en sus primeras aplicaciones, posteriormente se contrataría al Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) con el fin de que asumiera la responsabilidad de diseñar la estructura de evaluación del CNPD (Aceves, 2015). Esta primera experiencia de evaluación para el ingreso a una plaza docente transitó por varios cambios en los seis años que fue aplicada (2008-2014). Dichas modificaciones y ajustes a su diseño posiblemente hayan sido motivo de discusiones técnicas y negociaciones políticas. No son conocidas las razones de los cambios, posiblemente porque estaban dirigidas a los aspirantes a obtener una plaza o a ampliar el número de horas frente a grupo y el número de sustentantes dependía de las plazas y horas disponibles en cada entidad, o también porque su construcción estaba en manos de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP y esta entidad no suele explicitar el sustento de sus programas. Por lo anterior, no existe documento, estudio o investigación que pueda dar cuenta de las características de las pruebas, las discusiones técnicas o las perspectivas involucradas; esta circunstancia constituye un buen ejemplo de las experiencias de evaluación docente en nuestro país: pequeños trozos de acciones inconexas sin relación entre sí, sujetas tal vez a presiones internas o externas y sin precisión sobre su construcción técnica.

Según Aceves (2015), la ausencia de un perfil profesional docente, que construyera un examen tipo criterial, constituyó una problemática en esa experiencia, ya que la dificultad para establecer un punto de corte nacional permitió la contratación de docentes cuyos

resultados fueron bajos. Esto se debió a que, desde la primera convocatoria (2008-2009), se estableció que para acreditar el examen nacional el sustentante debería alcanzar un puntaje estandarizado mínimo de 70% con respecto del puntaje más alto obtenido en cada entidad para cada tipo de examen. Esta decisión implicó diferentes puntos de corte por entidad y por nivel educativo convocado, y con este criterio los aspirantes pudieron ingresar a una plaza al obtener diferentes calificaciones en la prueba. La experiencia del CNPD muestra lo atropellado que ha sido en nuestro país concretar los aspectos que una política de evaluación al ejercicio docente establece, en particular cuando la implementación o acción demandan definir una estructura congruente y sólidamente establecida para lograr esa finalidad; además, evidencia lo complicado que ha sido alinear una propuesta de evaluación docente donde las dimensiones técnicas sean congruentes o consistentes. Aunque se han explorado algunos aspectos políticos involucrados en su ejercicio, éstos se refieren únicamente a las dos primeras aplicaciones, como en el caso del trabajo de Flores-Crespo y Mendoza (2012).

En síntesis, tanto Carrera Magisterial como el CNPD son prácticas que han influido en la definición de la Evaluación Universal. Entre los rasgos comunes que se encuentran en ambos ejercicios, o que después se reflejarán en la Evaluación Universal, podemos mencionar:

- El carácter voluntario de ambos programas. Tanto Carrera Magisterial con CNPD son optativos, es decir, que los docentes o aspirantes a docentes podían decidir si participaban. Sin minimizar que, en el primer caso, una forma de presión fueron los bajos niveles salariales, existe evidencia de que el número de docentes que aspiraron a este pago por mérito fue reducido en proporción al número de los que componen el sistema educativo. Según datos del INEE (2015), desde la primera etapa hasta el ciclo 2012-2013, apenas 36.5% de maestros en escuelas públicas de educación básica participó en ese programa. Si consideramos que el número de docentes en este nivel, para esas fechas, era alrededor de un millón de maestros, la contracción salarial no fue un factor que determinó el ingreso al programa. Para

el caso del CNPD, se enfatizó que su objetivo era transitar del clientelismo a un sistema de mérito, los aspirantes participaban por voluntad para obtener una plaza u obtener horas ofertadas, aunque las evidencias de los primeros concursos y seguramente de los subsecuentes indicaban que no todas las plazas se sometieron a este procedimiento ni que tampoco todas las entidades participaron en sus convocatorias (Ornelas, 2012: 132-141).

- El uso de la prueba ENLACE como referente para valorar el factor aprovechamiento escolar en la evaluación docente, desde 2008, y en el marco del Acuerdo por la Calidad de la Educación, donde los resultados de la prueba se agregaron a la Carrera Magisterial con un puntaje relevante (la mitad de los posibles). A pesar de las dificultades que significaba esta prueba de aprovechamiento escolar y de las evidencias sobre comportamientos atípicos en sus resultados, la Evaluación Universal la mantiene como referente de la evaluación docente, insistiendo en la controvertible circunstancia de vincular los resultados de una prueba diseñada para medir aprendizajes de alumnos al trabajo docente logrado en un ciclo escolar.
- Para el desarrollo del CNPD se consideró, por primera vez en una experiencia nacional, la acreditación de observadores en la aplicación de la prueba. La presión acerca de la transparencia y rendición de cuentas, así como la insistencia de que la discusión sobre lo que sucede en educación también involucra a la “sociedad civil” y no únicamente a la SEP, el SNTE o los académicos interesados, abrieron la posibilidad para que observadores acreditados verificaran el desarrollo de la jornada de aplicación de la prueba. Aunque ésta parece una efectiva participación de organizaciones interesadas en observar el ejercicio, también es un tema que va más allá de la transparencia y, en el caso de nuestro país, muestra la injerencia de organizaciones primordialmente empresariales involucradas en los asuntos educativos.
- Un asunto que se ha quedado al margen de la discusión sobre evaluación de la educación en México es el papel que desempeña el Ceneval, como la instancia que ha definido la perspectiva de las evaluaciones, la forma de construcción de los ítems, la calibración y piloteo de la estructura y hasta el sistema de calificación. La pre-

sencia de este organismo como entidad directamente involucrada en todas las experiencias de evaluación docente mediante pruebas de medición, desde el Instrumento Diagnóstico de Conocimiento para el Ingreso a la Educación Normal, el CNPD, la Evaluación Universal, así como el Servicio Profesional, necesita ser revisada.

Es posible considerar entonces que la Evaluación Universal constituye el cierre de un conjunto de experiencias de evaluación docente cuyo objetivo consistía en definir una política centrada en la medición, la estandarización de la docencia y las pruebas como mecanismo de identificación de las diferencias, sin que esto fuera acompañado de una discusión amplia sobre el trabajo docente y las circunstancias en las que se desarrolla esta práctica. Las experiencias de Carrera Magisterial, el CNPD y posteriormente la Evaluación Universal hacen un ciclo sobre la evaluación del desempeño, del ingreso y del diagnóstico. Por supuesto que ninguna de ellas está en sintonía, pues cada una estableció sus propios principios y maneras de concebir la evaluación docente y su ejercicio.

EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN UNIVERSAL

Algunas de las circunstancias que anteceden a la evaluación docente mediante pruebas fueron planteadas desde la perspectiva del SNTE en el documento que presenta las conclusiones y propuestas del Cuarto Congreso Nacional de Educación y el Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, titulado *Un nuevo Modelo Educativo para el México del Siglo XXI* (SNTE, 2007), donde además se propone la construcción de un segundo nivel de Carrera Magisterial, así como la creación del Programa Nacional de Actualización de Competencias y Certificación Magisterial, en el que las instituciones de educación superior públicas y privadas pudieran acreditar la carrera docente (SNTE, 2007: 86-89). Un año más tarde, al suscribir la Alianza por la Calidad de la Educación, se mantuvo esta línea, al considerar varios ejes, uno referente a la evaluación, así como otros destinados a la profesionalización de los maestros y de las autoridades

educativas, en los que se indicaba el tema de concursos de oposición para el ingreso y promoción, y se insistía en la certificación de competencias docentes. Esta reintegración abrió la puerta para la aplicación de instrumentos estandarizados, ya sea para la reformulación de la Carrera Magisterial o para la generación de nuevos programas.

Por otro lado, desde el contexto internacional, algunos organismos comenzaban a insistir en la relación entre la capacidad de los docentes y su correlación con los resultados de los aprendizajes de los alumnos. Sobre el tema podemos destacar la influencia de la OCDE. Si bien no es el único organismo que destaca el papel de los docentes en el sistema educativo, sí es el que más ha insistido en resaltar su relevancia. México, como integrante de la OCDE, participó en el primer estudio internacional sobre políticas de educación y formación docente realizado de 2002 a 2004, publicado en inglés un año después. Este material se conoce como *Los docentes son importantes. Atraer, formar y conservar a los docentes eficientes* (OCDE, 2009). El desarrollo de la participación de México quedó a cargo de la Subsecretaría de Planeación y de la Dirección General de Normatividad de la SEP, donde llama la atención que en una gran parte de los temas que ejemplifica el estudio no existe información sobre nuestro país, principalmente porque al momento de su realización no se contaba con experiencias en evaluación docente, por eso la principal sugerencia para el desarrollo de políticas era obvia. México, comparado con el resto de los países integrantes de la OCDE, necesitaba estructurar políticas destinadas a la docencia. Así, el reporte delineaba el camino a seguir: desarrollar perfiles profesionales y estándares de desempeño para homogeneizar la formación de los docentes, así como mejorar la selección y certificación en el ingreso a la profesión. Una indicación más clara sobre la manera de concretar esta perspectiva llegó a través del documento *Mejorar las escuelas, estrategias para la acción en México*, con ocho recomendaciones para consolidar la profesión docente que se enlazan directamente con varias acciones posteriores y, sin duda, constituyen los ejes de la política de evaluación docente en nuestro país (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

Recomendaciones de la OCDE para mejorar las escuelas (2010)

-
1. Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes.
 2. Atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las normales.
 3. Crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de formación inicial docente, desarrollar estándares específicos para los formadores de docentes y establecer mecanismos de control de calidad más sólidos.
 4. Revisar, mejorar y ampliar los mecanismos de diagnóstico que determinan si los candidatos a docentes y docentes en servicio están listos para enseñar (acreditación docente).
 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 las escuelas.
 6. Establecer un periodo de prueba para los docentes principiantes durante el cual habrá una tutoría y apoyo intensivo, seguido de una evaluación de desempeño antes de recibir una plaza permanente. Además, crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda.
 7. Construir un sistema de desarrollo 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. Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente.
-

Fuente: OCDE (2010).

Como se aprecia, ninguna de las recomendaciones enlistadas por el organismo se relacionaban con el esquema de Carrera Magisterial, única opción de evaluación docente que podía dar cuenta de varios ciclos de aplicación. Desde la visión del diagnóstico sobre la docencia de la OCDE, así como de los estudios específicos sobre ese programa (Martínez y Vega, 2007), la Carrera Magisterial sólo había servido para mejorar los ingresos de los docentes sin conseguir un verdadero impacto en el rendimiento de los alumnos. Además, se evidenció que los resultados de aprendizaje entre docentes incorporados a este programa eran muy parecidos a los que lograban quienes no participaban. De esta manera, poner en duda el único mecanismo de evaluación presionó a los tomadores de decisiones para modificar las estrategias de evaluación sustentadas en la premisa de retener a los docentes más adecuados para estimular buenos resultados en las aulas; aunque en realidad el principio estaba más cercano al mérito y la clasificación de docentes, esto fue un cambio radical frente a lo sucedido hasta el momento (Inclán, 2016). En dicho escenario se integró el CNPD y la Evaluación Universal, dos acciones alineadas a las recomendaciones internacionales.

En este mismo sentido, un reciente análisis sobre la influencia de la OCDE en la educación básica mexicana afirma que durante 2013 se materializaron las recomendaciones del organismo sobre evaluación docente (Cuevas y Moreno, 2016). Aunque efectivamente es muy explícita la relación entre las recomendaciones de la OCDE y las acciones que se aplicarían en 2013, es difícil rechazar que los primeros intentos para atender dichas sugerencias, con cierta tensión frente a las formas tradicionales de ingreso a la docencia, iniciaron con el CNPD en 2008 y continuaron, como se verá más adelante, con la Evaluación Universal, para después concretarse efectivamente en el SPD.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA EVALUACIÓN UNIVERSAL

La Evaluación Universal intentó convertirse en la oportunidad para concretar una política de evaluación docente, responder a la presión internacional, aprovechar el espacio que abrió el SNTE sobre el tema y mostrar ante la opinión pública un signo de cambio en materia educativa que caracterizara a un sexenio; sin embargo, podemos enumerar algunas razones por las cuales su concepción errada y errática sobre la evaluación de la docencia acabó por apagar toda posibilidad de concreción. En efecto, las diferentes fuerzas políticas involucradas y las negociaciones que significaron la puesta en acción entre la SEP y el SNTE, donde este último parecía llevar la conducción, la temporalidad de su aplicación en junio-julio de 2012, en declive del sexenio, la complejidad de su construcción, los diferentes niveles y colectivos definidos para concretar su estructura, la ambigüedad de muchos de sus componentes, así como la lectura que los docentes hicieron sobre su presencia, se convirtieron en un entramado muy difícil de comprender, además de que sus erratas fueron más evidentes que sus aciertos, si es que los tuvo. Lo que efectivamente sucedió es que la Evaluación Universal estableció vínculos con una siguiente estrategia de evaluación de la docencia, misma que replicó varios de sus desaciertos y que será tema de otro capítulo.

La Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica es un acuerdo suscrito entre la autoridad educativa,

la SEP y el gremio magisterial representado por el SNTE, enunciado en la ceremonia del 15 de mayo de 2011 (SEP, 2011a) como una propuesta del sindicato y refrendada el 31 de mayo del mismo año. Los discursos pronunciados en ambas ceremonias enunciaron “un acuerdo histórico”, “una valiente decisión”, “un cambio cultural en materia de evaluación”. Desde su anuncio, como durante toda la estrategia de difusión que la acompañó, se enfatizó que los docentes no deberían considerarla como un ejercicio para “denostarlos o recriminarlos”, sino para “conocer sus competencias” y “contar con un diagnóstico preciso de sus fortalezas e identificar tramos de formación”. Asimismo, se insistió que esta iniciativa “no afectaría los derechos laborales de los docentes”, en un claro mensaje para evitar confrontaciones y mitigar interpretaciones.

El Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, firmado el 31 de mayo de 2011, indicaba:

- Poner al alcance de los docentes herramientas para fortalecer continuamente su formación, ante la ausencia de un esquema de diagnóstico de competencias profesionales y de desempeño.
- Consolidar un sistema de formación continua coherente y pertinente derivado de una evaluación y de su acompañamiento en la que coincidían la SEP, el sindicato, las autoridades educativas estatales, los especialistas, las organizaciones de la sociedad civil, así como la OCDE.

Con el fin de lograr este objetivo, en el mismo acuerdo se establecieron siete puntos de acuerdo:

1. Obligatoriedad para obtener un diagnóstico con fines formativos, generar estrategias de mejora de competencias profesionales para docentes de escuelas públicas y privadas. Además, los resultados serán considerados para acreditar (preparación profesional) en Carrera Magisterial y Estímulos a la Calidad Docente.
2. Comprenderá dos aspectos: Aprovechamiento Escolar vinculado a los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico (Enlace)

y Competencias Profesionales, este último se compone de Preparación Profesional, Desempeño Profesional y Formación Continua.

3. La SEP, con base en los resultados del diagnóstico integral, establecerá Programas de Formación Continua y Superación Profesional presenciales, semipresenciales, en línea, abiertos y a distancia con diversos apoyos didácticos. Se pondrá énfasis en matemáticas, español, ciencias, tecnologías de la información e inglés.

4. Los resultados de la Evaluación Universal se harán del conocimiento público y se comunicarán a las autoridades educativas, al SNTE y al personal docente, directivo y de supervisión.

5. El examen que corresponde a Preparación Profesional se llevará a cabo por nivel educativo en todas sus modalidades, así como sus vertientes, iniciando en 2012 con primarias, 2013 secundarias y 2014 educación inicial, preescolar e inicial.

6. Quienes formen parte de Carrera Magisterial deberán presentar la evaluación, aunque no les corresponda evaluarse.

7. El INEE participará en el diseño de las evaluaciones (SEP, 2011b).

La relación entre diagnóstico y trayectos formativos se consideraba destacable; de forma que se valoraba una distancia entre las oportunidades ofertadas de formación continua frente a las necesidades de actualización docente. De esta manera se ponía en entredicho la propia estrategia de Carrera Magisterial y del escalafón para promoción, pues ambos mecanismos aceptaban otorgar puntajes sin que hubiera relación o impacto con el trabajo docente.

Por otro lado, antes de que se hubiera firmado la Evaluación Universal, y posiblemente al mismo tiempo que el SNTE propusiera en su documento la actualización de competencias y la certificación docente, se definieron en 2007 estándares de desempeño docente descritos por Aceves (2015) como “una de las experiencias más serias en la evaluación formativa”.

Específicamente, la Evaluación Universal tuvo un primer y único ejercicio en 2012, que mostró la inexperiencia en esta materia, así como lo difícil que había sido establecer negociaciones e instrumentos para el CNPD, el desgaste que significó y la tensión que generaba la modificación de los mecanismos tradicionales de reclutamiento. También es posible enunciar los diferentes intentos para definir me-

canismos de evaluación, por ejemplo, incorporar un portafolio de evidencias en el CNPD o la fallida experiencia de diseñar estándares de desempeño docente en el aula. Tanto la experiencia del portafolio de evidencias, a cargo del Ceneval, como el de estándares de desempeño, fueron acciones desaprovechadas, pues nunca se incorporaron como elemento de evaluación al concurso de ingreso ni tampoco pudieron usarse los estándares coordinados por la OEI, ya que, al parecer, la encomienda a tres entidades diferentes derivó en “falta de congruencias entre los mismos” (Aceves, 2015).

Además de lo anterior, otra circunstancia atravesó el proceso de la Evaluación Universal: la Reforma Integral de la Educación Básica, modificación curricular que en 2009 inició de manera escalonada en todo el país y que significó la reestructuración curricular y de los planes de estudios, la modificación de los libros de texto y la formación de docentes en la perspectiva por competencias, que posteriormente se vería modificada en la versión de 2011, siendo que esta última se convertirá en el eje central de la Evaluación Universal.

Así, en la definición de Evaluación Universal se concentraron varias experiencias: Carrera Magisterial, el CNPD, la aplicación de un piloteo de portafolios docentes en 22 entidades realizado por el Ceneval y el diseño malogrado de estándares de desempeño docentes, además de otras que se incorporaron, aunque todas resultaron fallidas en cuanto a estructurar una política de evaluación de la docencia consistente y coherente con la realidad nacional.

CONDICIONES PARA CONCRETAR LA EVALUACIÓN UNIVERSAL

Como lo hemos descrito, la Evaluación Universal se construyó desde experiencias previas, pero también desde circunstancias contextuales complicadas. Los resultados del CNPD mostraron la baja preparación de los sustentantes, algunos de ellos que ya eran docentes frente a grupo. En el primer concurso sólo 10% poseía el conocimiento y las habilidades para ocupar una plaza y, en el segundo concurso, 70% requería nivelación (Flores-Crespo y Mendoza, 2012: 168-176). Hemos referido ya algunas de las dificultades generales en la construcción de este instrumento, por lo que el dato sobre los resultados

obtenidos no es del todo atribuible al conocimiento de los sustentantes. Si pudiéramos conocer más a fondo los procesos a través de los cuales los instrumentos de evaluación se fueron construyendo, seguramente identificaríamos muchas equivocaciones, derivadas de la premura del tiempo de su realización, la escasa experiencia sobre la construcción técnica que recayó en los involucrados, la ausencia de coordinación general y consistente de los esfuerzos, así como la insistencia para aplicar un mismo tipo de enfoque para todas las modalidades escolares y de contextos en su construcción.

Si se hubiera propuesto una estrategia que reconociera las dificultades pasadas, la Evaluación Universal podría haber superado estas dificultades, pero al parecer este principio ha estado muy lejos del horizonte de acción de las políticas educativas en nuestro país. Antes de la firma del Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica en mayo de 2011, se definieron en marzo de 2011 los Lineamientos Generales que Regulan la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, ambos suscritos entre representantes de la SEP y del SNTE, aunque el primero lo firmó el secretario de la SEP y la presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, mientras que el segundo únicamente lo signaron representantes de ambas partes. Aunque en apariencia el orden lógico debió haber sido el inverso, lo que podría atribuirse como una fe de erratas (Cordero, Luna y Patiño, 2013), si lo situamos en contexto podría pensarse que el Acuerdo ratificó las decisiones tomadas y, por lo tanto, los meses de diferencia entre ambos no son relevantes.

Los Lineamientos Generales que Regulan la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica enumeran 16 puntos y cinco transitorios, su estructura puntualiza las instancias responsables, los componentes de la evaluación y el cronograma de actividades. Los dos primeros apartados ratifican el objetivo central de la Evaluación Universal: obtener diagnósticos integrales de las competencias profesionales, focalizar los trayectos formativos de educación continua y vincular las competencias profesionales con el aprovechamiento escolar de los alumnos. La insistencia en una evaluación formativa evidencia lo delicado del tema

y su planteamiento generalizado, ya que no existe en los documentos alusión alguna a que fuera obligatoria, aunque este acuerdo asentó que “se evaluará a la totalidad de los docentes frente a grupo, directivos y docentes en funciones de apoyo técnico pedagógico de educación básica”, con el siguiente agregado: “en las escuelas públicas y privadas”. Lo anterior permite apreciar que la Evaluación Universal fue pensada para aplicarse también a docentes de instituciones privadas; sin embargo, en su estructuración no se aprecia la incorporación de alguna representación de este tipo de escuelas ni tampoco hay referencias sobre su parecer ante el hecho. Otro dato que reafirma la sensibilidad sobre la generalización de la evaluación y la posible respuesta docente se registró en los lineamientos: “la Evaluación Universal es diagnóstica, por lo que no tiene relación con las condiciones de trabajo y, por ende, respeta los derechos laborales de los trabajadores de la educación pública”, la separación entre la evaluación y la situación laboral del sustentante resultaba definitiva, aunque dejaba desprotegidos a los docentes de escuelas privadas que acudieran a la evaluación si se hubiera realizado.

Según se indica en los lineamientos, las instancias responsables de la evaluación deberían cumplir una serie de responsabilidades (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

Instancias responsables de la Evaluación Universal

Instancia	Responsabilidades sobresalientes
SEP	Diseña los instrumentos en coordinación con el INEE Define normas y reglas de aplicación Establece los programas de formación continua
Comisión Rectora de la Alianza por la Calidad de la Educación	Formula lineamientos, disposiciones y acuerdos del programa Establece cronograma
Autoridades educativas estatales	Difunden el programa Participan en los instrumentos de evaluación Recaban información de los participantes Establecen los centros de aplicación y asegura sus condiciones
Comisión mixta por cada entidad	Integra y valida bases de datos de los participantes Resuelve casos no previstos

Fuente: SEP-SNTE (2012).

Es importante destacar que en todas estas instancias existía una representación sindical del SNTE, el primer caso lo veremos más adelante, pero la Comisión Rectora de la Alianza por la Calidad de la Educación estaba integrada por igual número de integrantes de la SEP y del SNTE, y en cada uno de sus cinco ejes rectores operaba una coordinación para el trabajo de las mesas con el mismo principio (Amador, 2009). Por su parte, la Comisión Mixta se integraba por un representante de la autoridad estatal y de la(s) sección(es) del SNTE que correspondían a la entidad. La instancia de autoridades educativas locales estaba supeditada en algunas actividades a la Comisión Mixta y a la Dirección General de Formación Continua de Maestros. Esta estructura muestra claramente una sobrerrepresentación del SNTE en la definición de la Evaluación Universal, donde cada movimiento o curso de acción vinculado con el tema pasaba por la decisión sindical. En consecuencia, la SEP quedaría desdibujada en el marco de acción de la Evaluación Universal, aunque sería quien garantizaría y financiaría todo el proceso.

CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN UNIVERSAL

Tal y como se definía la evaluación diagnóstica en la Evaluación Universal, requería alinearse con la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) 2011, con la reestructuración de la prueba ENLACE, además de vincularse con trayectos formativos en educación continua. Los componentes a evaluar se dividieron en dos bloques: aprovechamiento escolar y competencia profesional, cada uno con 50 puntos de un total de 100 posibles, que usaban un criterio similar al de la Carrera Magisterial de asignación de puntos (véase el cuadro 3). Es importante precisar que no sólo se aplicó la distribución de componentes, puntajes y mecanismo de evaluación, sino que también hubo tiempo de realizar el componente de preparación profesional y que con los resultados de este examen se identificaron los trayectos formativos. El componente aprovechamiento escolar, vinculado a la prueba ENLACE, no se utilizó, ya que en ese momento también se discutía la pertinencia de continuar con dicha prueba, además el componente que

correspondía al desempeño profesional tampoco se había definido. Esta circunstancia muestra que la Evaluación Universal arrancó al mismo tiempo que se diseñaba y se desarrollaba, que no existía una preparación completa de todos sus componentes y que, al igual que como ya había sucedido en experiencias pasadas –y seguiría ocurriendo–, prácticamente se estaba desarrollando “sobre las rodillas”.

CUADRO 3

Componentes de la Evaluación Universal

Componente	Mecanismo de evaluación
Aprovechamiento escolar, 50 puntos	ENLACE
Competencia profesional, 50 puntos	Examen estandarizado
Preparación profesional, 5 de 50 puntos	Estándares de desempeño, observación de aula y escuela
Desempeño profesional, 25 de 50 puntos	Trayectos formativos, valoración de los cursos
Formación continua, 20 de 50 puntos	

Fuente: Aceves (2015).

La responsabilidad del diseño de la prueba estuvo a cargo del Grupo Directivo y Técnico para el Diseño de la Evaluación Universal (GDTDEU), que se integró para operar los aspectos técnicos de la evaluación, las características de la prueba y los parámetros de calificación. La configuración que tuvo este grupo se presenta en el cuadro 4.

CUADRO 4

Constitución del GDTDEU

Coordinación	Instancias participantes
INEE	<i>SEP</i>
	Unidad de Planeación de Políticas
	Dirección General de Evaluación de Políticas
	Dirección General de Educación Indígena
	<i>Subsecretaría de Educación Básica</i>
	Dirección General de Desarrollo Curricular
	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio
	<i>Subsecretaría de Educación Superior</i>
	Ceneval
	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación

Fuente: SEP (2012).

El GDTDEU definió los siguientes aspectos de la Evaluación Universal:

- Realizar ocho exámenes, dos para primaria (primero a tercer grados y cuarto a sexto grados), dos para educación indígena (primero a tercer grados y cuarto a sexto grados). Dos para asesor técnico pedagógico (ATP); primaria y primaria indígena, y dos para directivos de primaria y primaria indígena.
- Aplicar como referente para los exámenes los campos de formación de la RIEB 2011, los principios pedagógicos del acuerdo 592 y el perfil del docente de educación primaria de la reforma de las escuelas normales.
- Usar la metodología del Ceneval para desarrollar los exámenes.
- Definir otros cuerpos académicos para el desarrollo de los instrumentos de evaluación: Comité Académico de Diseño, Comité Académico de Elaboración de Reactivos y Comité Académico de Validación.
- Integrar la versión final a una instancia externa (el Ceneval) como garantía de transparencia y confiabilidad en el proceso.

Algunas de estas decisiones pueden considerarse controvertidas, por ejemplo, que los exámenes se diferenciaron por ciclos; ya que los docentes de educación básica tienen movilidad en los grados que atienden en cada ciclo escolar y no existe una pauta para fijar algún criterio de permanencia en un grado –un docente puede atender un grado escolar durante un ciclo y uno diferente en el siguiente–; así, no hay referencia en los documentos sobre la forma en la que esto se iba a controlar o si se dejaría al sustentante elegir el tipo de examen que le gustaría desarrollar. Esta decisión, aparentemente operativa, no es un asunto menor. Llama la atención que ninguno de los diferentes grupos técnicos involucrados haya caído en cuenta sobre su relevancia: para realizar efectivamente un diagnóstico integral del docente es necesario reconocer y considerar esta circunstancia que complicaría mucho el principio de la Evaluación Universal, pues entonces un docente debería resolver todos los exámenes de primaria de primero

a sexto grado para recibir un diagnóstico integral de sus fortalezas, debilidades y trayectos formativos posibles. Como alternativa se pudo planear la reglamentación de permanencia de un docente en alguno de los seis grados que comprenden la educación primaria, cuestión que seguramente sería casi imposible de plantearse. Otra decisión polémica es que la RIEB, en su versión de 2011, presentó modificaciones sustanciales a su primera versión de 2009; en particular, se registraron cambios en los estándares, enfoques, competencias, estructura del programa, organización del contenido, aprendizajes esperados, bloques de estudio, evaluación y perfil docente. Es posible que los docentes no estuvieran familiarizados aún con todas las modificaciones de la reforma, lo que es comprensible debido a la poca experiencia que significa un año de trabajo con un nuevo enfoque pedagógico y curricular, aunque en esas circunstancias debían evaluarse. Además, usar como referente el perfil del docente de educación primaria de la reforma de las escuelas normales para definir un instrumento y aplicarlo a docentes que no egresaron de esta estructura, sin haber ocurrido aún la generalización de esa reforma, también fue una decisión debatible. Finalmente, considerar al Ceneval –una entidad constituida como asociación civil “sin fines de lucro” (*sic*), cuya finalidad es el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, así como del análisis y difusión de los resultados que arrojan las pruebas– como el responsable de recibir el resultado del trabajo de los grupos y de definir el instrumento, era prueba de la ausencia de la capacidad interna de la SEP para desarrollar este tipo de enfoques. Como ya señalamos, no se ha valorado la viabilidad del enfoque del Ceneval ni la posibilidad o pertinencia de pensar otras opciones de construcción de pruebas con estas características.

Los comités académicos que desarrollaron los instrumentos iniciaron sus actividades el 11 de octubre de 2011 y concluyeron el 23 de marzo de 2012. Durante cuatro meses definieron ocho tipos de exámenes, un tiempo muy apresurado si se considera la magnitud de la tarea. Las responsabilidades de cada comité se muestran en el cuadro 5.

CUADRO 5

Grupos técnicos para el desarrollo de la Evaluación Universal

Comité	Productos
Comité Académico de Diseño	<ul style="list-style-type: none">• Para cada examen (por ocho tipos).• Perfil referencial.• Contenidos y estructuras (áreas, subáreas, pesos y número de reactivos).• Niveles de complejidad.• Especificaciones de reactivos.• Bibliografía.• Estructura de las guías de estudio.
Comité Académico de Elaboración de Reactivos	<ul style="list-style-type: none">• Elaboración de reactivos para cada examen (por ocho tipos).
Comité Académico de Validación	<ul style="list-style-type: none">• Revisión y validación de los reactivos.

Fuente: SEP (2012).

Según se indica en el *Diseño y Elaboración de los instrumentos para evaluar la preparación profesional. Primera Fase 2012*, los comités operaron bajo la metodología del Ceneval, pero no es posible describir en qué consiste porque no hay referencias ni en el documento ni en la página web de esta entidad, aunque se deduce que se desarrolla mediante grupos con responsabilidades diferenciadas. En los comités participaron 371 integrantes, entre docentes frente a grupo y en servicio de escuelas formadoras, asesores técnico pedagógicos, directivos y académicos de diversas entidades, a quienes se solicitaba que contaran con experiencia en el diseño y validación de reactivos o en evaluación.

Para que los comités realizaran su trabajo era necesario la identificación de los aspectos centrales que se evaluarían del Plan de Estudios 2011 y el Acuerdo 592 (Aceves, 2015). Se elaboraron retículas de las distintas asignaturas, trabajo que realizaron expertos de la Universidad Autónoma de Baja California “a fin de tener claridad sobre los ejes por articular [entre] la evaluación de los alumnos con los contenidos por evaluar en la preparación profesional en el examen estandarizado y en la evaluación de la práctica docente en el aula”. Aceves (2015), en una sesión del Seminario de Evaluación Formativo del Desempeño realizado por el INEE en 2013, describió estas retículas como grandes pliegos, del largo de una habitación,

que contenían en un mismo espacio estándares, ámbitos, bloques, aprendizajes esperados y contenidos de primero de primaria a tercero de secundaria de las asignaturas de Español y Matemáticas. Sobre estos materiales se seleccionaron los contenidos de alta densidad académica; es decir, que mantenían una secuencia para todos los grados referidos y con ellos se estableció la modificación de ENLACE y se estructuraron los estándares docentes; servirían además como referente del desempeño profesional. La retícula de Español contenía 1 006 contenidos curriculares, 26 esenciales, 910 importantes, 70 menos importantes, 869 relaciones entre contenidos, 126 grupos de aprendizajes esperados y 126 prácticas sociales del lenguaje. Es difícil imaginar la agobiante tarea que este trabajo significó, con los resultados que se obtuvieron, a partir de los cuales debieron definirse los instrumentos y los reactivos alineados a estos contenidos y al perfil de desempeño, así como trazar las unidades diagnósticas de preparación que se usarían para estructurar los trayectos formativos.

En el *Diseño y elaboración de los instrumentos para evaluar la Preparación Profesional. Primera fase 2012* se presentaron los perfiles de desempeño de docentes, ATP y directivos como referente oficial para los instrumentos de evaluación, los cuales pueden considerarse como estándares, ya que describen y explicitan las acciones del docente, además de ser referentes de una práctica (véase el cuadro 6).

CUADRO 6

Perfiles de desempeño que se desarrollaron para la Evaluación Universal

Docente de educación primaria	Docente de educación primaria indígena
<ul style="list-style-type: none"> • Domina los contenidos de enseñanza del currículum y los componentes para el desarrollo de habilidades intelectuales y pensamiento complejo en los estudiantes. • Promueve la innovación y el uso de diversos recursos didácticos en el aula, con el fin de estimular ambientes para el aprendizaje, e incentiva la curiosidad y el gusto por el conocimiento en los estudiantes. • Contribuye a la formación de una ciudadanía democrática, llevando al aula formas de convivencia y de reflexión acordes con los principios y valores de la democracia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Domina los contenidos de enseñanza del currículum y los componentes para el desarrollo de habilidades intelectuales y pensamiento complejo en los estudiantes. • Promueve la innovación y el uso de diversos recursos didácticos en el aula, con el fin de estimular ambientes para el aprendizaje, e incentiva la curiosidad y el gusto por el conocimiento en los estudiantes. • Contribuye a la formación de una ciudadanía democrática, llevando al aula formas de convivencia y de reflexión acordes con los principios y valores de la democracia.

Docente de educación primaria	Docente de educación primaria indígena
<ul style="list-style-type: none"> • Trabaja en forma colaborativa y crea redes académicas en la docencia para el desarrollo de proyectos de innovación e investigación educativa. • Reflexiona permanentemente sobre su práctica docente. • Incorpora las tecnologías de la información y comunicación en los procesos de formación profesional, así como en los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atiende de manera adecuada la diversidad social, cultural y lingüística, estilos de aprendizaje y puntos de partida de los estudiantes. • Trabaja en forma colaborativa y crea redes académicas en la docencia para el desarrollo de proyectos de innovación e investigación educativa. • Reflexiona permanentemente sobre su práctica docente. • Incorpora las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de formación profesional, así como en los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes.
Docente de educación primaria con funciones directivas	Docente de educación primaria indígena con funciones directivas
<ul style="list-style-type: none"> • Conoce el sistema educativo, su historia y el marco normativo. • Incorpora en la gestión institucional la participación del colectivo escolar y de los padres de familia. • Analiza los diversos enfoques en la gestión escolar. • Promueve la gestión democrática y la creación de ambientes de respeto, tolerancia, inclusión, equidad, apego a la legalidad y aprecio por la diversidad. • Domina los conocimientos curriculares, los contenidos temáticos y se compromete con el liderazgo académico de la comunidad escolar, propiciando ambientes escolares adecuados para el aprendizaje y la formación de los maestros. • Aplica habilidades comunicativas para favorecer el diálogo en la resolución de conflictos y la búsqueda de acuerdos en la implementación de proyectos escolares. • Maneja las tecnologías de la información y la comunicación para usarlas en el contexto didáctico como parte integral de los procesos educativos y de gestión institucional. • Hace uso de propuestas metodológicas de evaluación para la toma de decisiones. • Planea el desarrollo institucional y escolar atendiendo los resultados de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conoce el sistema educativo, su historia y el marco normativo. • Incorpora en la gestión institucional la participación del colectivo escolar y de los padres de familia. • Atiende de manera adecuada la diversidad social, cultural y lingüística, así como los estilos de aprendizaje y puntos de partida de los estudiantes. • Analiza los diversos enfoques en la gestión escolar. • Promueve la gestión democrática y la creación de ambientes de respeto, tolerancia, inclusión, equidad, apego a la legalidad y aprecio por la diversidad. • Domina los conocimientos curriculares, los contenidos temáticos y se compromete con el liderazgo académico de la comunidad escolar, propiciando ambientes escolares adecuados para el aprendizaje y la formación de los maestros. • Aplica habilidades comunicativas para favorecer el diálogo en la resolución de conflictos y la búsqueda de acuerdos en la implementación de proyectos escolares. • Maneja las tecnologías de la información y la comunicación para usarlas en el contexto didáctico como parte integral de los procesos educativos y de gestión institucional. • Hace uso de propuestas metodológicas de evaluación para la toma de decisiones. • Planea el desarrollo institucional y escolar atendiendo los resultados de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales.

Fuente: SEP (2012: 19-30).

Es posible que estos perfiles no hayan sido los que se aplicaron en la Evaluación Universal, ya que “estaban organizados en cuatro ámbitos: planificar para potenciar el aprendizaje, desarrollo de ambientes de aprendizaje, seguimiento y evaluación del aprendizaje y desarrollo profesional” (Aceves, 2015: 59) y los que se presentan en el documento referido no tienen esa diferencia en la preparación del acto de enseñar. Además, esta limitada información necesitaba complementarse con los demás elementos que componen un estándar docente: el criterio de desempeño, los indicadores y las sugerencias de evaluación, así como las diferentes versiones para cada nivel educativo y cada vertiente establecida: docente frente a grupo, ATP y directores. La ausencia de información sobre estos importantes aspectos hace pensar irremediablemente en que su construcción se realizaba con poco tiempo y simultáneamente a su aplicación.

Se debe advertir también la poca diferenciación de las acciones de los docentes y directivos de las escuelas indígenas; por ejemplo, el considerar acciones de tecnología de la educación en estas escuelas, que carecen de las más elementales condiciones de infraestructura, parece un sinsentido.

Asimismo, no existe documentación disponible sobre la Evaluación Universal, pues únicamente permite acercamientos muy limitados a su experiencia, aunque con la información recuperada son evidentes sus dificultades en la estructuración de estándares sobre desempeño docente que expresen con claridad una posición respecto de la enseñanza y el aprendizaje, y que además describan formas de desempeño e identifiquen indicadores de evaluación. Aunque existen muchos aspectos de la evaluación que no pueden ser públicos, como los reactivos o los instrumentos, cuestión que en la Evaluación Universal se aseguró con el resguardo del banco de reactivos y la confidencialidad del trabajo realizado por los comités que realizaron el diseño, la elaboración, los reactivos y los estándares de evaluación sí debieron ser difundidos y conocidos por los docentes, pues constituyen los referentes sobre los que serían evaluados.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN UNIVERSAL Y LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Determinar con claridad cuántos docentes presentaron el examen de preparación profesional de la Evaluación Universal es difícil, ya que no había precisión sobre el número de docentes en nuestro país, si bien este dato resultaba relevante para valorar a quienes acudieron a realizar esta evaluación. La información que se liberó en 2014¹ indicaba que únicamente 42.6% de los docentes presentaron esta evaluación. Los resultados nacionales, según el análisis de Mexicanos Primero, mostraban algunos patrones y resultados, por ejemplo:

- Que los docentes y ATP que atienden a las primarias generales tienen mayores conocimientos que los docentes que atienden a las primarias indígenas.
- Que los docentes que atienden a la primaria alta (de cuarto a sexto grado) tienen mayores conocimientos que aquellos que atienden a la primaria baja (primero a tercer grado).
- También se identifica que los resultados nacionales no mostraban grandes diferencias entre entidades.

Este análisis de las bases de datos arrojaba que los niveles de desempeño de los docentes que presentaron el examen de preparación profesional eran bajos, sin variación a nivel nacional. Esta situación permitió concluir que el contexto era el factor más importante que explicaba los resultados educativos de los niños y que los docentes no contaban con las competencias necesarias para enfrentarse al hecho y revertirlo (Mexicanos Primero, 2014). El adjudicar los resultados de los aprendizajes de los alumnos únicamente a los docentes parecía insensato; sin embargo, este señalamiento se desdibujó de las perspectivas de la SEP y de este organismo empresarial, y

1 La organización Mexicanos Primero solicitó dicha información y el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI, hoy INAI) resolvió favorablemente el recurso de revisión, a través del cual ordenó a la SEP a entregar los resultados bajo el argumento de constituir información de interés público.

en poco tiempo ambos coincidieron en mantener la relación calidad de la educación-evaluación de la docencia.

Los resultados individuales se dispusieron en una plataforma el 22 de octubre de 2012 (Andere, 2013), las características de la información disponible en el portal permitían una consulta pública a través de tres criterios: ubicación de la escuela, clave del centro de trabajo o nombre de la escuela. Al ingresar a alguna de estas opciones se desplegaban los nombres de directivos y docentes participantes en la escuela consultada. Debe advertirse la decisión de informar de esta manera los resultados, ya que la evaluación era concebida como una prueba diagnóstica de la situación individual de cada docente, además de que presentar los resultados por escuela era contradictorio a sus principios.

La consulta individualizada se desplegaba en un polígono de cuatro aristas de diagnóstico, uno por cada campo de formación: lenguaje y comunicación, pensamiento matemático, exploración y comprensión del mundo natural y social, y desarrollo personal y para la convivencia, mismos que componen la RIEB. Asimismo, se agregaban los trayectos formativos derivados del diagnóstico. Con el fin de entender las gráficas, habría que leer el documento *Orientaciones para la selección de trayectos formativos y la planeación de formación continua*, 34 páginas de explicaciones técnicas; sin embargo, “después de leerlas y entender el esquema, ningún maestro sabrá cuál fue su desempeño” (Andere, 2013: 109). El resultado incluía dos opciones: atención a corto plazo y atención inmediata, sin referencia alguna para discriminar ambas, pues la forma de redactarlas era similar; frente a cada una se desplegaba una liga para seleccionar los programas de formación continua o superación profesional que el docente podría cursar, aplicables al grupo de alumnos con los que laboraba en el momento del examen, los que –como ya mencionamos– no podrían seguir siendo los mismos o, incluso, el nivel que atendería en el siguiente ciclo escolar.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo mostramos el proceso de construcción de la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, conocido como Evaluación Universal, presentamos sus vínculos con Carrera Magisterial y con el CNPD, describimos su construcción y analizamos su breve presencia en el escenario como política de evaluación docente.

La constitución de prácticas institucionales de evaluación en nuestro país ha transitado por caminos estrechos, improvisados y con resultados siempre controvertidos, sean evaluaciones de alumnos o de docentes, dos de los ámbitos en los que se han concentrado más las experiencias nacionales. Aspirar a una política integral de evaluación en el sistema requiere –además de los aspectos ya conocidos– marcos de evaluación, capacidad técnica para diseñarla, aplicarla, transmitirla y lograr que se conviertan en acciones en el aula y la escuela; también espera una cuidadosa valoración de lo realizado, de las experiencias y de sus resultados e impacto, de la consideración de diversas perspectivas que apunten al mismo fin y de la claridad que puedan tener o lograr construir con los involucrados directos de la acción. Eso parecería ser la aspiración al constituir una cultura de la evaluación que se ha desatado en el ámbito educativo desde hace varios años; sin embargo, la experiencia vivida en esta materia ha mantenido una tensa relación entre lo declarativo y lo real, entre la aplicación y los resultados, entre la aspiración y el significado, buen ejemplo de ello es la evaluación docente aplicada para certificar competencias, como el caso de Evaluación Universal, los programas que le antecedieron (Carrera Magisterial y CNPD) y el que le precederá, el Servicio Profesional Docente.

Esta desconexión fue identificada por la oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para América Latina y presentada en una serie de temas clave en políticas de formación docente en los países de la región, donde distingue cuatro temas críticos, uno de ellos es la evaluación de desempeño, los otros apuntan a la formación inicial y continua, así como a las condiciones de trabajo (UNESCO, 2014). La misma

organización, un año después, hizo un llamado para armonizar la política docente con otros componentes sistemáticos del plan educativo del país. Este llamado, aunque puede parecer indiscutible, es un indicador para comprender la desvinculación de las acciones que caracterizan las iniciativas sobre docencia en el mundo (UNESCO, 2015).

En nuestro país, y sobre el caso que nos ocupó en este capítulo, además se evidencia la naturalización de una práctica de evaluación de cara a una correlación de perspectivas entre la abrumadora presencia sindical, representada por el SNTE, y las áreas destinadas a concretar el ejercicio desde la SEP. Mientras esto sucedía en México, las discusiones internacionales en esta materia insistían en la relevancia de estructurar políticas de evaluación integrales, construidas con atención, cuidado y tiempo, pero sobre todo de cara a los gremios magisteriales. Cabe mencionar –aunque no es materia de este texto– que un gremio profesional no es sustituible por un grupo sindical, lo cual ha dejado un amplio espectro ausente en la construcción de políticas de evaluación docente.

En este sentido, la experiencia nacional revisada desde Carrera Magisterial, CNPD y Evaluación Universal, muestra, por un lado, que la integralidad de atención hacia la evaluación quedó simplificada a un examen, desconectada entre sí de las propias experiencias y del conjunto de perspectivas sobre el campo, así como a una construcción mal estructurada y reducida –como en el caso de Evaluación Universal– a una serie de recomendaciones remediales sin relación con prácticas ni impactos. Además, esta misma sensación de desconexión se percibe con claridad cuando se identifica la premura en el diseño de sus instrumentos, la dificultad para ofrecer una retroalimentación al docente sobre su desempeño en el aula y las alternativas viables que se vinculan con el contexto de su práctica. Tampoco parece posible reconocer la integralidad del proceso por el que transita la vida de un docente y sus diferentes condicionantes; desde el proceso de formación inicial con el que egresa, la formación en ejercicio que recibe de las instancias responsables y que validan su pertinencia, hasta la construcción de lo que significa el ejercicio docente para los diferentes involucrados en el mismo.

El diseño de políticas docentes, que incluye las de evaluación, es una tarea que demanda la construcción de muchas piezas que deben coincidir entre sí, las cuales estructuran un escenario consistente para todos los involucrados. Existen perspectivas que identifican que, para nuestro país y el resto de la región de América Latina, la visión de los docentes como trabajadores convive con la visión de los docentes como profesionales (UNESCO, 2014). Esta dicotomía no es menor para el caso de la evaluación de su ingreso, desempeño, diagnóstico, permanencia o estímulos. Poner el acento en ello es una tarea que no se ha construido aún en nuestro país.

En este trabajo hemos descrito que la evaluación docente en las experiencias conocidas ha mostrado más debilidades que fortalezas, más confusiones que certezas y más equivocaciones que aciertos. Plantearse una nueva estrategia, con repercusiones de alto impacto, será el medio adoptado en la siguiente fase de este recorrido. Conoceremos en breve sus repercusiones.

REFERENCIAS

- Aceves, Ana María (2015), “Evaluaciones de la SEP a docentes de educación básica”, en Gilberto Guevara *et al.* (coord.), *La evaluación docente en México*, México, pp. 40-63, FCE/INEE.
- Amador, Juan Carlos (2009), *La Alianza por la Calidad de la Educación: Modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Andere, Eduardo (2013), *La escuela rota. Sistema y política en contra del aprendizaje en México*, México, Siglo XXI.
- Cordero, Graciela, Edna Luna y Norma Patiño (2013), “La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente”, *Sinéctica*, núm. 41, julio-diciembre, pp. 1-19.
- Cuenca, Ricardo (2015), *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*, Santiago de Chile, OREAL/UNESCO.
- Cuevas, Yazmín y Tiburcio Moreno (2016), “Políticas de evaluación docente de la OCDE: Un acercamiento a la experiencia en educación básica mexicana”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 24,

- núm. 120, pp. 1-20, <<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2283>>, consultado el 12 de abril de 2017.
- Díaz-Barriga, Ángel (1999), “Carrera Magisterial y evaluación de profesores. Entre lo administrativo y lo pedagógico”, en Mario Rueda y Monique Landesmann (coords.), *¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de académicos?*, México, CESU-UNAM, pp. 83-102.
- Flores-Crespo, Pedro y Dulce Mendoza (2012), *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*, México, Gernika.
- Iades, Gustavo y Alejandra de los Santos (2010), *Nuevos docentes, nuevas carreras. El debate por la reforma de la carrera profesional en América Latina*, Buenos Aires, Centro de Estudios en Políticas Públicas.
- Inclán, Catalina (2016), *Ley del Servicio Profesional Docente: recorrido normativo y visión meritocrática*, en prensa, México, UNAM.
- INEE (2015), *Los docentes en México, Informe 2015*, México, INEE.
- Martínez, Rigoberto y Sandra Vega (2007), “Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 37, núm. 1-2, pp. 91-114.
- Mexicanos Primero (2014), *Base de datos de la evaluación de maestros y directivos*, <<http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/otros-estudios/base-de-datos-de-la-evaluacion-de-maestros-y-directivos>> consultado el 14 de abril de 2017.
- OCDE (2010), *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, París.
- OCDE (2009), *Los docentes son importantes. Atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*, París.
- Ornelas, Carlos (2012), *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI.
- Rodríguez, Roberto (2015), “El proyecto educativo SEP-SNTE y la prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 20, núm. 64, pp. 309-324.
- SEP (2012), *Diseño y elaboración de los instrumentos para evaluar la preparación profesional. Primera fase 2012*, México.
- SEP (2011a), *Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, México.
- SEP (2011b), *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, México.

- SEP/SNTE (2012), *Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, México, INEE, <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2594/1/images/Evaluaci%C3%83%C2%B3nUniversalConferenciadePrensaJunio272012-1.pdf>>, consultado el 4 de abril de 2017.
- SNTE (2007), *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*, México, SNTE.
- UNESCO (2015), *Teacher policy development guide*, París.
- UNESCO (2014), *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*, Santiago de Chile, UNESCO-OREAL.

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA MEXICANA COMO REGULACIÓN DE LA CARRERA DOCENTE

Yazmín Cuevas Cajiga

En México, a finales de 2012, como parte de las acciones del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), se presentó una iniciativa de reforma educativa cuyo eje principal fue la incorporación de la evaluación docente. Para febrero de 2013 se aprobó el decreto de reforma donde se presentaron cambios al Artículo 3º constitucional en sus fracciones III, VII y VIII, se adicionó la fracción IX, se modificó el párrafo segundo de la fracción II, y también hubo cambios en el Artículo 73 constitucional en la fracción XXV (Presidencia de la República, 2013). De acuerdo con Valdés (2014), estos cambios persiguen tres objetivos: garantizar el derecho a la buena calidad en la educación obligatoria, establecer un sistema de evaluación de la educación y crear el Servicio Profesional Docente (SPD) para regular la carrera de los maestros con base en su desempeño. Para llevar a cabo tales modificaciones, en septiembre de 2013 fueron aprobadas por el Congreso de la Unión la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Como se constata a lo largo del presente libro, la evaluación docente en la educación básica ha estado presente desde 1993 con la institucionalización de programas como Carrera Magisterial, la Evaluación para los Estímulos de la Calidad y la Evaluación Universal. Sin embargo, el alcance de estos programas nunca tuvo una trascendencia jurídica en los artículos constitucionales ni mucho menos una ley ex profeso. Carrera Magisterial fue un programa voluntario, la Evaluación para los Estímulos de la Calidad tuvo la finalidad de

otorgar un recurso extraordinario a los maestros y escuelas que presentaran altos puntajes en la prueba Evaluación Nacional para el Logro en Centros Escolares (ENLACE), y la Evaluación Universal fue un programa obligatorio (que nunca se generalizó en educación básica), pero con fines de corte formativo; es decir, para mejorar la enseñanza de los maestros. La Evaluación del Desempeño Docente, propuesta con la reforma de 2013, se distinguió por su carácter obligatorio, dirigido a todos los maestros de educación básica. Así, esta evaluación tiene un rasgo inédito. De ahí el interés por estudiar la evaluación del desempeño docente derivada de la reforma de 2013.¹

En este sentido, el propósito de este capítulo es presentar un análisis respecto de la Evaluación del Desempeño Docente que forma parte de la reforma de 2013, con el fin de identificar las características que constituyen a esta evaluación y los alcances que tiene en materia de regulación de la carrera docente.

En el primer apartado se describen las características que tienen las evaluaciones del desempeño docente; en el segundo se revisa el objetivo del SPD; en el tercero se revisan los perfiles, parámetros e indicadores del desempeño docente para la educación básica y que cumplen el papel de estándares de evaluación del desempeño; en el cuarto se describen los procesos de evaluación del desempeño para este personal; en el quinto se exponen los ajustes que, a inicios de 2017, se hicieron a la evaluación de la permanencia docente; por último, se exponen las consideraciones finales.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE: PRODUCTIVIDAD, CALIDAD Y ESTÁNDARES

Hasta la década de 1990 las políticas de educación básica se dirigieron a tratar de garantizar la cobertura, mejorar los libros de texto, modificar planes y programas de estudio e incrementar la infraestructura escolar. Poco a poco se incorporó en el discurso político el

1 Aunque en este capítulo únicamente se analiza la evaluación del desempeño docente de educación básica, se reconoce que es preciso desarrollar estudios que atiendan a este tipo de evaluación en la educación media superior.

logro de la calidad en los sistemas de educación. Aunque es difícil definir qué es calidad educativa, cada sistema nacional ha acuñado los criterios que le dan forma, entre los cuales se encuentra el desempeño de los maestros en su práctica (Schulmeyer, 2002). A mediados de la década de 2000, el docente se perfiló como el elemento más importante para la mejora del aprendizaje y, en consecuencia, del logro de la calidad. Es significativo el documento *Teachers matter* (2005), que publicó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde el maestro aparece como un elemento más significativo en el éxito de los sistemas educativos. Posteriormente, otros organismos internacionales comenzaron a destacar la trascendencia del docente en el logro del aprendizaje de los alumnos y en la influencia de resultados exitosos en pruebas de evaluación internacionales (Barber y Mourshed, 2007). Para tener a los mejores maestros, el Banco Mundial (BM), la OCDE y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han recomendado atraer a los candidatos más aptos para esta profesión, otorgarles una formación sólida y retenerlos a través de procesos de evaluación (Bruns y Luque, 2014; OCDE, 2005; UNESCO, 2014). Si bien las dos primeras recomendaciones son necesarias, la evaluación docente es un elemento que cada vez cobra mayor presencia y relevancia en los discursos de política educativa.

Para Isoré (2010), la evaluación del desempeño docente tiene dos criterios. El primero es la evaluación para promover la mejora de los maestros mediante diagnósticos y autoevaluaciones, con el fin de ofrecer formación profesional pertinente, lo cual centra su atención en la identificación de las deficiencias y fortalezas de la práctica docente. De esta manera, los evaluadores ofrecen retroalimentación al maestro y establecen rutas formativas para mejorar la enseñanza (Isoré, 2010); el segundo criterio es la evaluación del desempeño docente con el propósito de garantizar que el maestro cumpla con los conocimientos, habilidades y conductas para que los alumnos logren resultados destacados en su aprendizaje. No obstante, algunos autores, como Bolívar (2008), señalan que este tipo de evaluación sólo sirve para la rendición de cuentas, en la cual se responsabiliza completamente al maestro del estado de la educación. En cualquier caso, la evaluación

del desempeño docente generalmente está asociada al otorgamiento de estímulos económicos y, sobre todo, a la regulación de la carrera docente en los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción (Bolívar, 2008; Isoré, 2010; Shulmeyer, 2002).

De acuerdo con Schulmeyer (2002), las prácticas de evaluación del desempeño provienen de la administración organizacional para medir la eficiencia de los empleados en su función y así lograr una mayor productividad dentro de la empresa. Posteriormente, esta visión fue trasladada a la institución escolar para que, mediante la suma de todos los elementos (maestro, infraestructura, programas y material didáctico, por mencionar algunos), se lograra el aprendizaje de los alumnos: “La evaluación del desempeño docente comprende la medición y la valoración tanto de la actuación como de la idoneidad del docente, expresada en un conjunto de capacidades, hábitos y habilidades pedagógicas, así como su disposición para el trabajo, necesarias para el ejercicio profesional eficiente y eficaz” (Schulmeyer, 2002: 41).

En este sentido, la evaluación del desempeño docente implica la determinación del cumplimiento de funciones del maestro que se expresan mediante la suficiencia de conocimientos disciplinares y pedagógicos. Para determinar la idoneidad del maestro en sus funciones docentes, se emplea la valoración a través de la medición. Así, el desempeño docente tiene una composición de carácter cuantitativo, ya que se otorgan medidas para señalar la actuación del docente en su función. Este tipo de evaluación pone énfasis en los resultados que obtiene el maestro y su vínculo con la efectividad, lo cual se relaciona con el resultado del aprendizaje de los alumnos (Hunt, 2009).

Según Isoré (2010), la evaluación del desempeño docente puede tener dos funciones: la primera es conocer el nivel de actuación de la función del maestro y su correlación con el aprendizaje del alumno; la segunda, el mejoramiento de la práctica docente, ya que esta evaluación puede proveer información acerca de las cualidades y deficiencias del maestro para diseñar programas de formación continua profesional docente. Sin embargo, es difícil negar que el principal propósito de esta evaluación es la rendición de cuentas.

El desarrollo de una evaluación al desempeño docente comprende primordialmente estándares o competencias docentes, ins-

trumentos de evaluación y evaluadores. Respecto del primer aspecto, es indispensable que los sistemas educativos –en conjunto con autoridades, investigadores educativos y docentes experimentados– definan las buenas prácticas de enseñanza (Danielson, 2011; Isoré, 2010), lo que a su vez requiere delimitar y construir un conjunto de actitudes que debe reunir el maestro para desarrollar su práctica de enseñanza. Estos estándares o competencias son una guía para el trabajo que despliega el maestro en la escuela y en el aula. Al mismo tiempo, este marco de buenas prácticas es un referente para la formación de nuevos docentes. Según Danielson (2011), la elaboración de estos estándares o competencias toma mucho tiempo y debe perfeccionarse cada ciclo escolar. Además, requiere que se definan los estándares específicos por asignatura y nivel de estudio, ya que la docencia es una actividad compleja que demanda precisión respecto de lo que los maestros necesitan saber en términos de la disciplina (contenido) y de su enseñanza. Otro elemento esencial es incluir niveles de desempeño; es decir, determinar las diferentes fases que puede alcanzar un docente en cada uno de los estándares, elemento difícil de definir debido a que no existe una fórmula o esquema infalible y que, además, depende del sistema educativo.

En cuanto a los instrumentos, la docencia, al ser una profesión compleja en la que el maestro tiene diferentes puntos de intervención e influencia, requiere de diferentes fuentes para obtener la evidencia que permita observar el desempeño de los estándares docentes (Danielson, 2011). Así, es recurrente que los sistemas de evaluación del desempeño consideren como instrumentos para obtener información las observaciones del aula, entrevistas con el maestro, portafolio de evidencias, pruebas docentes y cuestionarios, por mencionar algunos. Para Isoré (2010), es imperativo definir las fuentes de recuperación de evidencia de desempeño docente, porque son los aspectos que pueden influir en la determinación de los resultados de evaluación.

Las evaluaciones de desempeño incluyen la función de evaluadores con la capacidad de formular juicios de las actividades docentes con el apoyo de las fuentes de evidencia (Danielson, 2011). En este sentido, se requiere una certificación para cumplir esta tarea ya que, aunque se encuentren definidos los estándares docentes y estén descri-

tos los niveles de desempeño, esto conlleva la aplicación de criterios que no han sido necesariamente explicitados.

En palabras de Murillo (2007: 28), “la evaluación del desempeño es un tema altamente conflictivo, dado que se enfrentan intereses y opiniones del conjunto de actores educativos, tomadores de decisión política, administradores, docentes y sus sindicatos”. Además, varios estudios reconocen que la evaluación del desempeño docente, que se vincula con los procesos de certificación de los maestros para regular su permanencia en el puesto y otorgar incentivos salariales, genera tensión y ansiedad en estos actores educativos (Bolívar, 2008; Isoré, 2010; Murillo, 2007). Generalmente, este tipo de evaluación deja en un segundo plano la formación inicial y continua de los docentes, ya que no es su principal objetivo. También es una evaluación que se destaca por reconocer únicamente el desempeño individual del maestro, cuando la docencia es una actividad social en la que interactúan diversos actores y factores. Por ello, la evaluación del desempeño docente tiene una veta meritocrática.

EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE: OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS

Como ya se indicó, en 2013 se presentó y aprobó una reforma educativa con el principal propósito de incorporar la evaluación, específicamente del personal docente, para la mejora de la calidad de la educación básica. Dicha evaluación está normada y regulada por la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) (Junta de Gobierno del INEE, 2015). Esta ley busca identificar al SPD como una instancia de la educación básica con dos objetivos: implementar la evaluación del desempeño al personal docente (maestros, directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos) para asegurar la calidad, los conocimientos y las habilidades del mismo, así como ofrecer formación, capacitación y actualización a los maestros y directivos escolares (Junta de Gobierno del INEE, 2015).

El SPD es un sistema que se encarga de regular los procesos de ingreso, promoción, permanencia y el programa de incentivos sala-

riales a través de la evaluación del desempeño. En este sentido, se debe subrayar que en la educación básica los procesos de movilidad del personal no estaban sometidos a una evaluación y los ascensos a puestos directivos consistían en la revisión de un expediente para verificar la acumulación de antigüedad y la actualización, además de ser de carácter voluntario. Cuando surge el SPD, la evaluación del desempeño docente se instituyó como un requisito obligatorio para los procesos de ingreso, promoción y permanencia, que serán explicados y discutidos más adelante.

En el Artículo 4º fracción IX de la LGSPD se enuncia que la evaluación del desempeño docente es “la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de Asesoría Técnica Pedagógica o cualquier otra naturaleza académica” (Junta de Gobierno del INEE, 2015: 129). Entonces, la evaluación del desempeño está dirigida a revisar y contabilizar los resultados de la productividad del personal docente en relación con los criterios de calidad que considera pertinente el sistema de educación básica. Cabe destacar en esta definición dos cuestiones ambiguas: medición y calidad. Medir algo se entiende como el efecto de comparar, en este caso, ciertos datos y resultados con respecto de una cantidad o un parámetro (Moliner, 2007). En relación con la calidad, diferentes autores han expuesto la ambigüedad del término en el sentido de que todo o nada puede ser de calidad. Al respecto, Edwards (1991: 15) advierte que “la calidad es un valor que requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto. Los significados que se le atribuyen a la calidad de la educación dependen de la perspectiva social desde la cual se hace”. En este capítulo consideramos que la calidad educativa está delimitada por los criterios que cada sistema educativo define y que considera permiten cumplir con sus propósitos.

Para Bracho y Zorrilla (2015), el elemento central del SPD es el mérito académico, donde se consideran los conocimientos, las habilidades y las trayectorias individuales de cada docente y directivo. La siguiente cita es ilustrativa para identificar la incorporación del mérito académico como una vía para regular la profesión docente: “el establecimiento del criterio del mérito profesional como la base

para poder ingresar y avanzar en el ejercicio de la formación docente implica un nivel de calidad [...] como las nuevas reglas del juego de la profesión docente en el país” (Bracho y Zorrilla, 2015: 33). De esta manera, la evaluación del desempeño docente está asociada a la productividad individual de maestros y directivos, en la que posiblemente no se consideran otros factores del proceso de enseñanza o la gestión escolar. Paralelamente, la evaluación del desempeño tiene la intención de regular la carrera del personal docente, es decir, el ingreso, la permanencia y la promoción de los maestros. La LGSPD indica que, además de regular la carrera docente, prevé la formación y la actualización para fortalecer el desempeño de los docentes y directivos, pero no hay claridad en las acciones que se han emprendido.

Para llevar a cabo la evaluación del desempeño docente, se creó la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y se le otorgó autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Así, la evaluación docente que propone el Estado mexicano está dirigida a medir el desempeño docente, esto quiere decir los conocimientos y habilidades de maestros y directivos. Tal evaluación es la vía para regular la carrera docente en los procesos de ingreso, permanencia, promoción y otorgamiento de incentivos (Cuenca, 2015).

PERFILES, PARÁMETROS E INDICADORES:

REFERENCIAS PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

Cualquier evaluación del desempeño docente requiere la formulación de estándares, que se entienden como referente para comparar conocimientos, habilidades y prácticas de enseñanza, en otras palabras: emitir una valoración de la productividad del maestro. Al mismo tiempo, dichos estándares constituyen una base para la formación de nuevos docentes y también para su actualización. Para los sistemas educativos, formular estándares docentes toma tiempo, ya que es necesario desarrollar investigaciones que consideren la experiencia de maestros, directivos, funcionarios y expertos. Danielson

(2011) apunta que, a diferencia de otras profesiones liberales, donde se pueden construir marcos de buenas prácticas por gremios y asociaciones, para los maestros los estándares son definidos por los gobiernos y ministerios de educación.

En 2014, con la finalidad de evaluar el ingreso de nuevos maestros, la Secretaría de Educación Pública (SEP) definió perfiles, parámetros e indicadores para el ingreso a la profesión docente (SEP, 2014). En 2015 sucedió lo propio para el desempeño de los docentes (SEP, 2015a). Ambos hechos fueron validados por el INEE y son el referente para la evaluación del ingreso y la permanencia docente. De esta manera, se enunciaron perfiles para el ingreso y la permanencia para funciones directivas (SEP, 2015b). En la elaboración de los perfiles para el ingreso y la permanencia en la docencia participaron docentes frente a grupo, directores, supervisores, autoridades locales y responsables de niveles educativos. Cabe destacar que entre la aprobación de la LGSPD y la publicación de los perfiles, parámetros e indicadores pasaron cinco meses, lo que evidencia mucha celeridad en la elaboración de este marco de buenas prácticas docentes (SEP, 2014). Si bien cuando se llevó a cabo la Evaluación Universal fue la primera ocasión que se construyeron estándares de evaluación docente, no se sabe si éstos fueron una base para la formulación de los actuales perfiles.

Debe destacarse que la literatura especializada se refiere a estándares docentes —en ocasiones de competencias—, cuyo propósito es definir las características, los conocimientos y las habilidades que debe cumplir el maestro y sobre el cual se valora el desempeño. No obstante, en México se sustituyó el término “estándar” por el de “perfil”, probablemente porque la incorporación de una evaluación del desempeño era muy controvertida y podría serlo aún más al usar esta palabra asociada con la medición.

Elaborar estándares docentes puede ser positivo para los sistemas educativos, ya que permite discutir y formular elementos nodales del proceso de enseñanza. No obstante, su construcción es compleja porque obliga a considerar tareas y responsabilidades del docente que son amplias y diversas. ¿Cómo medir la actividad docente? Ésta es una pregunta que subyace a la construcción de estándares.

Al revisar los perfiles, parámetros e indicadores, tanto para el ingreso a la docencia como la evaluación del desempeño docente (SEP 2015a; SEP 2014), se encontró que prácticamente son iguales entre sí. Por ejemplo, no se diferencia entre maestros novatos, en vías de consolidación o experimentados. Asimismo, las características particulares para cada nivel (preescolar, primaria y secundaria) y para cada modalidad no se tratan con profundidad, sino sólo mediante modificaciones superficiales en la redacción. Danielson (2011) denomina estos estándares como genéricos, en razón de que son aplicables para todos los docentes de todas las asignaturas, niveles educativos y modalidades, y afirma que “no son recomendables para una profesión tan compleja. Subestiman y no representan con precisión aquello que los docentes necesitan saber y ser capaces de hacer para ser eficientes” (Danielson, 2011: 102). En consecuencia, es necesario formular estándares por asignatura, nivel y modalidad. Sin embargo, en la evaluación del desempeño de la educación básica mexicana esto no se efectuó así.

Ahora bien, el perfil, que es referente para la evaluación de los maestros se compone de cinco dimensiones, a saber:

- *Dimensión 1.* “Un docente que conoce a sus alumnos sabe cómo aprenden y lo que deben aprender” (SEP, 2015a: 12). Esta dimensión alude a los conocimientos sobre aprendizaje, así como al dominio del enfoque del plan y los programas de estudio para que el docente desarrolle su práctica en el aula (proceso de desarrollo de aprendizaje, enfoque didáctico y contenidos de los programas de estudio).
- *Dimensión 2.* “Un docente organiza y evalúa el trabajo educativo, y realiza una intervención didáctica pertinente” (SEP, 2015a: 12). Aquí se hace referencia al dominio que debe poseer un maestro sobre estrategias didácticas y de evaluación.
- *Dimensión 3.* “Un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje” (SEP, 2015a: 12). Comprende la disposición del docente para continuar con su formación y actualización a par-

tir de su experiencia, también considera a la colaboración entre pares para resolver cuestiones relacionadas con la escuela.

- *Dimensión 4.* “Un docente que asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a la profesión docente para el bienestar de sus alumnos” (SEP, 2015a: 12). Implica el conocimiento y aplicación de criterios que hace el maestro de la normatividad escolar.
- *Dimensión 5.* “Un docente que participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyen con éxito su escolaridad” (SEP, 2015a: 12). Reconoce las habilidades del maestro para generar colaboración entre la escuela y la comunidad, así como para generar proyectos que vinculen a las mismas.

Con la lectura de estos perfiles, se observa que la SEP y el INEE focalizan para el desempeño docente los conocimientos que el maestro tiene sobre la generación del proceso de aprendizaje, el dominio de los contenidos disciplinarios, la capacidad de diseñar planeaciones didácticas con su respectiva evaluación, el conocimiento y la aplicación de la normatividad escolar y la responsabilidad ética. En otras palabras, para la SEP la docencia significa la posesión de conocimientos declarativos y procedimentales de planeación didáctica, además de algunos aspectos de responsabilidad ética.

Asimismo, por cada una de las cinco dimensiones que componen el perfil, se enuncian entre tres y cuatro parámetros, que son “el valor de referencia para medir avances y resultados alcanzados en el cumplimiento de objetivos” (Junta de Gobierno del INEE, 2015: 129). Los parámetros están formulados a manera de objetivos observables. Por cada parámetro hay entre ocho y dos indicadores que la LGSPD define como instrumentos para determinar el grado de cumplimiento que se necesita o requiere medir. Al revisar los indicadores, se encuentra que son una suerte de objetivos observables un poco más detallados que los parámetros, pero muy parecidos, de tal suerte que es difícil distinguir la diferencia entre ambos. El ejemplo del cuadro 1 es ilustrativo.

CUADRO 1

Ejemplo de parámetros e indicadores docentes para la evaluación del desempeño

Parámetro	Indicadores
Reconoce los procesos de desarrollo y de aprendizaje de los alumnos	Identifica los aspectos fundamentales de los procesos de desarrollo y aprendizaje de los alumnos. Reconoce la influencia del entorno familiar, social y cultural en los procesos de aprendizaje de los alumnos. Reconoce que la atención a las necesidades e intereses de los alumnos en la escuela favorece el aprendizaje.

Fuente: SEP (2015a: 24).

Los estándares docentes necesitan incorporar los niveles de desempeño, esto es, una gradación de menos a más donde se pueda medir el desempeño del maestro y así identificar lo que se necesita mejorar (Danielson, 2011). Los perfiles que formuló la SEP no cuentan con estos niveles, lo cual se muestra como una de las debilidades en los perfiles, parámetros e indicadores. Sin embargo, se debe destacar que sólo para la evaluación de la permanencia de los maestros, el INEE emitió criterios técnicos donde se presentan niveles de desempeño, pero no por cada dimensión del perfil, sino por cada instrumento de evaluación, a saber: expediente de evidencias de enseñanza, examen de conocimientos y competencias didácticas, así como planeación didáctica (INEE, 2016a).

La SEP indica que el perfil se compone por las características, cualidades y actitudes que requiere cumplir el personal docente y directivo para el desempeño eficaz, aunque no se indica qué se entiende por parámetro ni por indicador. En la literatura especializada se considera que un parámetro es un dato o variable para la medición de algo o alguien, mientras que un indicador es la representación cuantitativa de algún aspecto que se quiere medir, un signo que refleja ese aspecto del desempeño docente.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA CARRERA DOCENTE

Con la reforma de 2013 se determinó que la evaluación del desempeño docente atiende cuatro procesos de la carrera profesional del maestro: ingreso, permanencia, promoción e incentivos económicos.

Estos procesos son muy complejos de evaluar, cada uno de ellos implica observar y medir conocimientos, habilidades y tareas. De igual manera, con la evaluación de cada proceso, maestros y directivos escolares obtienen una certificación para ingresar, permanecer o promoverse en la carrera docente. En este apartado se revisará uno a uno estos procesos, su carácter (obligatorio o voluntario), cuándo se somete a evaluación el maestro, el tipo de resultados que arroja tal proceso y si se da un seguimiento. En el cuadro 2 se presenta sintéticamente las características de cada uno de los procesos de evaluación del desempeño docente.

CUADRO 2

Evaluación del desempeño docente y los procesos de la carrera profesional

Proceso	Carácter	Periodo	Instrumentos de evaluación	Resultados	Seguimiento
Ingreso a la docencia	Obligatorio	Inicial	Dos exámenes estandarizados	Idóneo o no idóneo	Al ingresar al puesto como docente, un seguimiento de dos años
Permanencia en el puesto docente	Obligatorio	Cada cuatro años	Informe de cumplimiento de actividades. Expediente con evidencias de prácticas de enseñanza. Examen de análisis de casos. Planeación didáctica argumentada.	Suficiente o insuficiente	Si se obtiene un resultado insuficiente, la SEP indica la formación que debe seguir el docente
Incentivos salariales	Voluntario	Cada cuatro años	Resultados de la evaluación del desempeño docente. Si se aspira a un nivel superior de estímulos, se presenta un examen adicional.	Siete niveles ascendentes	No se requiere
Promoción a puestos directivos o de asesoría técnica	Voluntario	Inicial	Dos exámenes estandarizados	Idóneo o no idóneo	Al ingresar al puesto, la autoridad educativa proporciona apoyo durante dos años

Proceso	Carácter	Periodo	Instrumentos de evaluación	Resultados	Seguimiento
Permanencia en puestos directivos y de asesoría pedagógica	Obligatoria	Cada cuatro años	Expediente con evidencias de actividades desarrolladas en el puesto. Examen de análisis de casos. Presentación de una ruta de mejora para resolver un problema latente en la escuela.	Suficiente o insuficiente	No se indica

Fuente: Junta de Gobierno del INEE (2015).

Evaluación para el ingreso a la docencia

El proceso de evaluación para el ingreso a la educación básica sostiene que garantiza la idoneidad de los aspirantes que quieren ocupar puestos docentes (SEP, 2017a). Todas las plazas vacantes y de nueva creación son puestas a concurso para quienes desean incorporarse a la carrera docente. En primer lugar, se publica una convocatoria para dicho concurso, donde los aspirantes hacen su registro y presentan la documentación probatoria exigida. En seguida, los aspirantes realizan dos exámenes estandarizados que se aplican en línea. Posteriormente se hace la evaluación de estos instrumentos y se otorga la calificación, a partir de la cual se construye una lista de prelación (orden alfabético y por promedio general en la evaluación), en la que se asignan las plazas docentes. Los maestros de nuevo ingreso pasan por un periodo de prueba de dos años con el seguimiento de un tutor. Cabe aclarar que en el proceso de tutoría hay opacidad por parte de la SEP ya que no se conoce quiénes son esos tutores, cómo se seleccionaron, cuál fue la formación que siguieron, cómo ha sido el proceso de seguimiento de los maestros noveles y, especialmente, qué resultados parciales se han obtenido. Al concluir los dos años de prueba, nuevamente los maestros noveles participan en una evaluación y según sus resultados se refrenda la plaza docente o el retiro de la misma.

Como ya se indicó, el concurso de evaluación de ingreso consiste en la aplicación de dos exámenes. El primero se conforma por aproximadamente 120 reactivos que tienden a medir las dimensiones 1 y 2 del perfil docente. El segundo examen también consta de 120 reactivos autoadministrados en línea, en el que se evalúan las dimensiones 3, 4 y 5 del perfil docente. Los maestros que imparten asignaturas estatales, Inglés o Francés, Tecnología, o imparten clases en zonas donde se usa otra lengua además del español, presentan un examen complementario. Es necesario puntualizar que para este proceso no se han dado a conocer las rúbricas que permitan ubicar el nivel del desempeño de los aspirantes en cada una de las dimensiones que componen el perfil docente.

La única vía para ingresar a la docencia es mediante el concurso, un cambio sustancial en la regulación del acceso a la carrera docente, en razón de que hasta antes de 2013 los maestros se formaban prioritariamente en las escuelas normales y con las actuales modificaciones, pueden presentar esta evaluación egresados de la educación superior de profesiones afines a la docencia.

Evaluación para la permanencia en la función docente

Los maestros que se encuentran en funciones se deben someter cada cuatro años de manera obligatoria a una evaluación del desempeño para ratificar su permanencia en su puesto de trabajo. Esto es algo inédito para el gremio docente, ya que anteriormente se otorgaba la plaza definitiva después de seis meses de ingresar como maestro. El propósito de esta evaluación, de acuerdo con la SEP (2015c), es valorar el desempeño, reconocer las necesidades de formación y regular la función docente. Con esta evaluación se determina el ingreso al programa de estímulos económicos que será desarrollado más adelante. Esta evaluación también tiene como referencia los perfiles, parámetros e indicadores docentes (SEP, 2015a).

En 2015 se dio la evaluación para la permanencia de los docentes en servicio, la cual consistió en la aplicación de cuatro instrumentos:

- El primero fue un informe elaborado por el director escolar sobre el cumplimiento de actividades del docente con respecto de sus responsabilidades profesionales (participación en la escuela y con la comunidad).
- El segundo instrumento fue un expediente electrónico que organizó el maestro con ejemplos representativos de los trabajos que desarrolló con sus alumnos para el logro de aprendizajes y que debía incluir un análisis y explicación de la selección de dichos trabajos como evidencia de su práctica docente.
- El tercer instrumento fue un examen de 120 reactivos con casos similares a los que un docente se enfrenta cotidianamente.
- El cuarto instrumento fue la presentación de una planeación didáctica argumentada en la que el maestro justificaba las estrategias de aprendizaje seleccionadas y su relación con el logro de objetivos pedagógicos.

Al presentar estos instrumentos, el resultado que podía alcanzar el maestro era de suficiente, con el cual refrendaba un periodo de cuatros años de permanencia hasta la siguiente evaluación. Si el resultado era insuficiente, entonces el maestro necesitaba acudir a los cursos de actualización y desarrollo que propusieran las autoridades educativas. Para aprobar esta evaluación, el maestro contaba con tres oportunidades, de no cumplir se le retiraría de sus funciones. Tanto la evaluación para el ingreso como para la permanencia son de carácter obligatorio. El INEE (2016a) publicó los descriptores genéricos y los niveles de desempeño para cada uno de los cuatro instrumentos que aplican para la evaluación de la permanencia en la función (informe de cumplimiento en la función, expediente electrónico de evidencias, examen y planeación argumentada). Estos descriptores genéricos son una suerte de rúbrica con cuatro niveles de desempeño:

- El nivel 1 es el menor y hace referencia a que los maestros tienen debilidades en su trabajo docente, carencias en conocimientos sobre aprendizaje y contenidos curriculares, así como dificultad para elaborar la planeación didáctica.

- El nivel II comprende a los docentes que demuestran conocimientos suficientes sobre la práctica de la enseñanza, la organización del trabajo docente y la justificación de su intervención docente.
- El nivel III considera a los maestros que poseen conocimientos adecuados en su desempeño.
- El nivel IV contempla a los docentes cuyas evidencias y examen denotan solidez en sus conocimientos y en su intervención docente.

Al revisar estos descriptores genéricos, se percibe una inconsistencia en el proceso de evaluación del desempeño docente para la permanencia que se arrastra desde la elaboración de los perfiles, parámetros e indicadores docentes (SEP, 2015a). No hay niveles de desempeño para cada una de las cinco dimensiones que abarca el perfil, sólo niveles de desempeño por instrumento, lo que no permite reconocer ni comprender cómo se evalúa cada dimensión. Conviene generar algunas preguntas al respecto: ¿cada instrumento de la evaluación del desempeño atiende a una de las dimensiones del perfil docente? ¿Todos los instrumentos atienden a las dimensiones del perfil docente?, de ser así, ¿cómo se hace la distinción en cada instrumento sobre las dimensiones del perfil? ¿Existen otras rúbricas para diferentes procesos de evaluación docente? Sería importante que el INEE aclare esto.

Incentivos en la función

Con la creación del SPD desapareció el programa de Carrera Magisterial y se creó el Programa de Promoción en la Función (SEP, 2015d). Si bien este programa requiere de un análisis minucioso, en este capítulo únicamente se presentará una descripción general. El ingreso a este programa es de carácter voluntario, está dirigido a maestros y directivos escolares que tengan títulos de licenciatura, por lo tanto no puede participar el personal que sólo cuente con título de normal básica. Cada docente y directivo que obtenga resultados destacados en la evaluación de permanencia en el puesto puede ingresar por pri-

mera vez al nivel uno de este programa, el cual tiene siete niveles de incentivos y la vigencia en cada uno de ellos se da por cuatro años. Al respecto, la SEP señala:

Los incentivos son temporales cuando el trabajador accede al nivel 1 del incentivo o asciende por primera vez a cualquiera de los 6 restantes. Los incentivos son permanentes cuando el trabajador confirma el nivel que ostenta al obtener un nivel destacado en el siguiente proceso de Evaluación de Desempeño y sobresaliente en una evaluación adicional y logra ascender al siguiente nivel de manera temporal; en ese caso, el nivel anterior se vuelve permanente (SEP, 2015d: 30).

El ingreso al programa siempre lleva al primer nivel. Después de cuatro años, el personal que tiene el estímulo necesita incrementar sus resultados de evaluación del desempeño en relación con su anterior evaluación para conservar su nivel de estímulos. Si se desea cambiar de nivel, además de obtener mejores resultados en la evaluación del desempeño, se requiere presentar una evaluación adicional y así subsecuentemente hasta alcanzar el nivel máximo (véase el cuadro 3).

CUADRO 3
Programa de Promoción en la Función

Nivel	1	2	3	4	5	6	7
Vigencia (años)	4	4	4	4	4	4	4
Porcentaje del incentivo sobre el salario docente	35	65	95	120	140	160	180
Porcentaje del incentivo sobre el salario docente para personal docente en zonas de alta pobreza	41	77	113	144	170	196	222

Fuente: SEP (2015d).

Como se observa en el cuadro 3, los porcentajes salariales de los niveles de estímulos pueden ser atractivos, ya que a partir del nivel tres un docente puede duplicar su sueldo. Se debe precisar que un maestro o director escolar, con una trayectoria destacada en sus evaluaciones de desempeño, además de aprobar la evaluación adicional,

sólo puede alcanzar el nivel más alto del Programa de Promoción después de 28 años.

Promoción a funciones de dirección escolar (dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica)

De manera voluntaria, el docente que aspire a ocupar puestos de director escolar, supervisor escolar y asesor técnico pedagógico (ATP) podrá presentarse al proceso de evaluación para la promoción de la función, para lo cual se requiere de una experiencia de dos años en el puesto actual (SEP, 2015f). Este proceso se compone por etapas: la presentación de un examen estandarizado sobre comprensión y organización escolar, dominio del trabajo que se desarrolla en el aula y conocimientos de la gestión escolar, así como la resolución de un examen estandarizado sobre habilidades de estudio, capacidades de reflexión y dominio de aspectos legales y filosóficos del sistema educativo. Si el resultado es idóneo de acuerdo con las listas de prelación, los maestros ocupan un puesto directivo por dos años, durante los cuales las autoridades educativas ofrecerán apoyo para que se ejerza la función. Al concluir ese lapso, dicha autoridad determina el otorgamiento definitivo del puesto o el regreso del personal a su función anterior. Para el ingreso a la función directiva, la SEP también elaboró perfiles, parámetros e indicadores para personal de gestión escolar.

Permanencia en funciones de dirección, supervisión escolar y asesoría técnica pedagógica

El director, supervisor o ATP en funciones presentará una evaluación del desempeño de forma obligatoria cada cuatro años para continuar en el puesto. Esta evaluación se compone de tres fases. La primera es la organización de un expediente que evidencie su ejercicio en la función, así como una argumentación de las acciones y decisiones que ha tomado. La segunda consiste en la resolución de un examen que contiene 25 casos similares a los que se presentan en su labor de

gestión pedagógica. La tercera etapa implica la elaboración de una ruta de mejora para una problemática de su escuela, zona escolar o asesoría pedagógica, con una argumentación que incorpore el diagnóstico, el contexto escolar, las metas, las acciones, el seguimiento y la evaluación (SEP, 2015e). Los directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos cuentan con tres oportunidades para aprobar la evaluación con el fin de permanecer en funciones, mientras tanto la autoridad educativa les ofrecerá cursos o programas pertinentes y en relación con sus resultados de evaluación. Al agotar las tres oportunidades, este personal docente será retirado de su puesto para desempeñar otro tipo de actividades (Junta de Gobierno del INEE, 2015).²

MODIFICACIONES A LA EVALUACIÓN DE LA PERMANENCIA DE LOS DOCENTES

Aunque el propósito de este estudio es mostrar las características de la evaluación del desempeño docente que recientemente se ha instaurado en México, se debe señalar que el SPD está cruzado con cuestiones políticas que tienen sus raíces en el otorgamiento y asignación de plazas entre el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En efecto, la puesta en marcha de la evaluación del desempeño docente generó efervescencia en diferentes sectores sociales, como el magisterio, los medios de comunicación, los intelectuales y la sociedad en general, quienes tomaron posiciones muchas veces superpuestas o encontradas. Así, en 2015, cuando se llevaron a cabo las primeras evaluaciones del desempeño docente para la permanencia, hubo fuertes manifestaciones de los maestros. En paralelo, de acuerdo con el INEE (2016b), este proceso tuvo fallas considerables, entre las que se encuentran, por mencionar sólo algunas:

- Falta de claridad en los criterios para seleccionar a los maestros que se sometieron a la evaluación.

2 En los documentos oficiales no se especifica en qué tipo de actividades se incorporará a estos directivos.

- Ausencia de información oficial sobre la notificación a los maestros que serían evaluados.
- Los maestros, al recibir con retraso la notificación de evaluación, no pudieron recuperar evidencias de su práctica de enseñanza porque la escuela estaba en periodo vacacional.
- Problemas técnicos con el equipo de cómputo en el momento en que los maestros presentaban su examen de conocimiento.
- Débil explicación en el propósito y la elaboración de la planeación argumentada que los maestros debían presentar.
- Desconfianza y dudas de los maestros en los resultados que les fueron entregados acerca de la evaluación del desempeño.

Evidentemente esto generó un desconcierto en el gremio. De los 103 723 maestros que se evaluaron en 2015, 86% obtuvo resultados suficientes y 13.7% insuficientes (INEE, 2016b). Como producto del clima político, las inconsistencias en el proceso de evaluación del desempeño y la falta de claridad que tuvieron los resultados, en 2016 el INEE presentó modificaciones a este proceso. Concretamente se cambiaron los instrumentos de evaluación docente que a continuación se detallan (SEP, 2017b):

1. Informe de responsabilidades profesionales que emitirá la autoridad escolar. Donde se contemplará que el maestro, en conjunto con el director escolar, identifique sus debilidades y puntos de mejora.
2. Elaboración de un proyecto de enseñanza. Que implica el diseño y desarrollo de una planeación didáctica. Para ello, el maestro considerará las necesidades de los alumnos. Necesitará reunir evidencias de la aplicación de la planeación didáctica. Posteriormente, elaborará un reporte con sus reflexiones. Esta planeación contemplará entre tres y cinco clases.
3. Un examen de opción múltiple que versará sobre conocimientos pedagógicos y disciplinarios de los planes y programas de estudio.

Un aspecto que se incorpora a esta evaluación docente es el ofrecimiento de formación en conocimientos pedagógicos y disciplinares

para presentar un examen. Esto es de carácter voluntario. También habrá una formación de 12 semanas para el apoyo en la elaboración del desarrollo de proyectos de enseñanza. A pesar de estos cambios, algunos aspectos prevalecen y necesitan revisión, como el mejoramiento de los perfiles, parámetros e indicadores docentes.

CONSIDERACIONES FINALES

Las evaluaciones del desempeño docente responden a dos propósitos. El primero es la certificación del profesor para conservar su trabajo, obtener incentivos económicos y avanzar en la carrera docente (puestos de dirección escolar). El segundo propósito es recopilar resultados para conocer el estado de la enseñanza en la profesión, así como brindar formación y acompañamiento (Bolívar, 2008; Murillo, 2007). Sin embargo, Murillo (2007) apunta que una de las grandes dificultades de este tipo de evaluación es efectivamente emplear los resultados para acompañar con formación el mejoramiento de la enseñanza.

Así, la mayor parte de las evaluaciones del desempeño docente se mantienen y enfocan en certificar al docente, por lo cual generalmente la evaluación del desempeño está asociada a la carrera docente. En México, la evaluación del desempeño se emplea para normar los procesos de ingreso, permanencia, promoción y estímulos salariales del personal docente, por lo que se deja en segundo plano la formación y el fortalecimiento de la docencia. De esta manera, se observa que el interés no es mejorar la enseñanza de los maestros, sino el cumplimiento de determinados criterios que llevarán a que los maestros conserven sus puestos de trabajo o asciendan a puestos de dirección y supervisión escolar. El ejemplo más claro de ello es que el Estado mexicano ha generado un gran dispositivo para la evaluación del desempeño docente, con la cual se asignan puestos, se determina la permanencia en la plaza y se otorgan puestos a directores. Sin embargo, son muy pocas las acciones dirigidas a utilizar los resultados de la evaluación para fortalecer las prácticas docentes.

Otro uso que se hace de la evaluación del desempeño es como un recurso político que limita el poder del SNTE en la asignación de

plazas docentes. En el discurso político de las autoridades del gobierno, la SEP y del propio INEE, se destaca que con esta evaluación del desempeño se evitará la compra y venta de plazas docentes, se eliminarán prácticas clientelares partidistas, se ofrecerá transparencia en los procesos de contratación, se sientan las reglas de la profesión docente (Bracho y Zorrilla, 2015) y, sobre todo, el Estado recuperará la rectoría de la educación básica que hasta 2013 detentaba el SNTE.

Un aspecto que merece especial atención es que, como ya se mencionó, el gobierno y las autoridades educativas presentan la evaluación docente como la panacea para resolver los problemas que aquejan al sistema educativo y, principalmente, el logro de la calidad. De tal suerte que se ha hecho mucho énfasis en los resultados que obtienen los maestros en la evaluación del desempeño docente; en especial, se evidencian los bajos resultados alcanzados del personal. Esto deja de lado uno de los principios básicos de la evaluación docente: obtener información con respecto del estado de la práctica profesional del maestro, con el fin de trazar rutas de mejora con formación continua para quienes requieren fortalecer algún elemento. En este caso, se corre el riesgo de que el objetivo de todos los actores involucrados (gremio docente, sindicato y autoridades educativas) sea la obtención de resultados aprobatorios en la evaluación del desempeño, desplazando el fortalecimiento del trabajo con alumnos para el logro del aprendizaje. Así, se constata que la evaluación del desempeño docente en México adquiere un tinte burocrático (Bolívar, 2008), porque el principal interés es regular la carrera docente.

En un plano menor se encuentra la formación de los maestros. Al respecto, Cordero y Luna (2016: 4) señalan que “la regulación meritocrática otorga un papel central en la evaluación del desempeño docente. En este sentido, la evaluación de los profesores se convirtió en una estrategia primordial para incrementar la calidad de la evaluación pública, quedando indiscutiblemente asociada a la vida profesional del docente”.

Al revisar la evaluación del desempeño para maestros y directivos, se constató que únicamente se dirige a reconocer el grado de conocimientos declarativos y procedimentales sobre el currículum y

la gestión escolar. La evaluación del desempeño que se propone deja de lado el análisis de las prácticas docentes y de gestión escolar. A las autoridades educativas no les interesa conocer cómo implementan los maestros el plan y los programas de estudio con la diversidad de alumnos que asisten a la educación básica, cómo resuelven los docentes las situaciones y necesidades de aprendizajes de los alumnos, qué factores de la gestión escolar influyen en el progreso de enseñanza cómo se vinculan los supervisores, los directores y asesores con los maestros para que mejoren las prácticas docentes?

La evidencia es incontrovertible: la SEP hace uso de la evaluación docente para regular al gremio magisterial, no para alcanzar la tan anhelada calidad educativa que aparece frecuentemente en los discursos políticos, supuesto a partir del cual uno de los pilares de las evaluaciones de desempeño es la construcción de estándares sólidos que deben ser validados por la comunidad de expertos (Danielson, 2011). La definición de los mismos demanda un proceso largo y exhaustivo con diferentes revisiones. En la evaluación del desempeño docente en México se evidencia que los estándares fueron elaborados con rapidez y después de tres años han sufrido modificaciones superficiales. Los perfiles, parámetros e indicadores no pueden ser denominados estándares, pues carecen de niveles de desempeño; más bien, son objetivos observables que quizá son considerados para la elaboración de instrumentos y reactivos de evaluación.

Otra debilidad que se debe destacar son los estándares genéricos aplicables a todos los profesores de educación básica, los cuales no consideran la especificidad de la tarea docente de acuerdo con el grado de estudios, la modalidad educativa y la disciplina. Ésta es una de las fallas que la SEP no consideró en la construcción de estándares y que el INEE validó sin tomar en cuenta las directrices de objetividad que recomiendan los expertos en el tema. Después de esta revisión, se considera que los perfiles, parámetros e indicadores docentes para la evaluación del desempeño son un primer ejercicio. Se requiere un trabajo arduo, profundo y académico para el fortalecimiento, ya que son estándares muy generales. Como lo indica la literatura especializada, se necesitan estándares finos y particulares según la actividad docente que se evaluará. Sobre todo, es preciso

que la SEP y el INEE trabajen en los niveles de desempeño. Estos instrumentos todavía no operan. Además, será importante que el INEE proporcione los niveles de desempeño por lo menos antes de cada instrumento de evaluación.

Con todo y sus debilidades técnicas, normativas y administrativas, que requieren revisarse y modificarse, la evaluación del desempeño es la primera experiencia que tiene México al respecto y eso es significativo. La evaluación del desempeño docente en nuestro país necesita más tiempo para su diseño pedagógico y técnico, para su pilotaje, para su consenso con el gremio docente, así como para reconocer la importancia de una formación pertinente. Con ello se podría superar la evaluación del desempeño docente burocrática que hoy impera en el sistema educativo.

Reconocemos que la evaluación ofrece un reto para los investigadores educativos, porque el SPD está dirigido a docentes de todas las modalidades y niveles. Cada proceso supone, por sí mismo, un mundo de información que debe ser analizada con diferentes tamices teórico metodológicos que demandan distintos ángulos de estudio.

REFERENCIAS

- Barber, Michel y Mona Mourshed (2007), *How the world's best-performing school systems come out top*, Londres, McKinsey.
- Bolívar, Antonio (2008), "Evaluación de la práctica docente. Una revisión desde España", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, núm. 2, pp. 57-74.
- Bracho, Teresa y Margarita Zorrilla (2015), "Perspectiva de un gran reto", en Cámara de Diputados/Senado de la República/INEE, *Reforma Educativa. Marco normativo*, México, pp. 15-38, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/101/P1E101.pdf>>, consultado el 6 de junio de 2017.
- Bruns, Bárbara y Javier Luque (2014), *Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, Washington D. C., BM.
- Cordero, Graciela y Edna Luna (2014), "El servicio profesional docente en la perspectiva de los sistemas nacionales de formación de profesores y de evaluación. El caso de México", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 7, núm. 2, pp. 75-84.

- Cuenca, Ricardo (2015), *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional. Estrategia regional sobre docentes*, Santiago de Chile, ORELAC/UNESCO.
- Danielson, Charlotte (2011), *Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación*, Santiago de Chile, PREAL.
- Edwards, Verónica (1991), *El concepto de calidad de la educación*, Santiago de Chile, UNESCO-ORELAC.
- Hunt, Bárbara (2009), *Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL.
- INEE (2016a), *Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de la docencia en Educación Básica, 2015-2016*, México.
- INEE (2016b), *Evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes. Consulta con docentes que participaron en la primera evaluación del desempeño*, México.
- Isoré, Marlène (2010), *Evaluación docente: prácticas vigentes en algunos países de la OCDE y una revisión de la literatura*, Santiago de Chile, PREAL.
- Junta de Gobierno del INEE (2015), “Ley General del Servicio Profesional Docente”, en Cámara de Diputados/Senado de la República/INEE, *Reforma Educativa. Marco normativo*, México, pp. 127-170, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/101/P1E101.pdf>>, consultado el 6 de junio de 2017.
- Moliner, María (2007), *Diccionario del uso del español*, 2 vols., Madrid, Gredos.
- Murillo, Javier (2007), *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*, Santiago, ORELAC-UNESCO.
- OCDE (2005), *Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers*, París.
- Presidencia de la República (2013), “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Perfiles Educativos*, vol. 35, núm. 140, <<http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v35n140/v35n140a12.pdf>>, consultado el 6 de junio de 2017.
- Schulmeyer, Alejandra (2002), “Estado actual de la evaluación docente en 13 países de América Latina”, en *Conferencia Regional el Desem-*

- peño de los Maestros en América y el Caribe. Nuevas Prioridades, Brasilia, UNESCO-ORELAC, pp. 25-64.*
- SEP (2017a), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para el ingreso a la educación básica*, México.
- SEP (2017b), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño docente. Educación básica*, México.
- SEP (2015a), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes*, México.
- SEP (2015b), *Perfil, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica en Educación Básica*, México.
- SEP (2015c), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño docente. Educación Básica*, México.
- SEP (2015d), *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica*, México, SEP-CNSPD.
- SEP (2015e), *Etapas, aspecto, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño del personal con funciones de dirección. Educación Básica*, México.
- SEP (2015f), *Etapas, aspecto, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para las promociones a cargos con funciones de dirección y supervisión, y las funciones de asesoría técnica pedagógica en Educación Básica*, México.
- SEP (2014), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes y propuestas de etapas, aspectos, métodos e instrumentos de evaluación*, México.
- UNESCO (2014), *Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos*, París.
- Valdés, Francisco (2014), “Palabras inaugurales”, en Gloria del Castillo y Giovana Valenti (coords.), *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando?*, México, FLACSO, pp. 7-8.

TERCERA SECCIÓN
UN MAPEO DE LAS POLÍTICAS
DE EVALUACIÓN DOCENTE

LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN DOCENTE EN EDUCACIÓN BÁSICA DE 1993 A 2017

Concepción Barrón Tirado y Gloria Angélica Valenzuela Ojeda

La confianza en la evaluación ha tenido un rol muy importante para el mejoramiento y el fortalecimiento de los sistemas educativos, tanto a nivel internacional como nacional. Esta situación se debe, en gran medida, a que los procesos de evaluación aportan información acerca de los aciertos y limitaciones de las principales variables que integran el proceso educativo.

En México se ha hecho énfasis en la evaluación docente y se ha considerado al maestro como uno de los actores principales del proceso educativo. Cabe mencionar que este reconocimiento no es nuevo, pues ha estado presente en las diversas etapas de la historia de la educación. Así, Coombs (1968: 52-53) sostiene que “los profesores, después de los estudiantes, constituyen el elemento más importante y crucial de un sistema educativo”. Esto se explica, de manera general, a que es el docente quien tiene una relación directa con los estudiantes y en quien recae la responsabilidad de coordinar el proceso educativo. Lo anterior también se observa en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), donde se señala que:

el protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro. Es el maestro quien trasmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado (SEP, 1992: 12).

Así también, en el periodo actual, y a pesar de los cambios inminentes que han generado las políticas educativas de nuestro país, el docente sigue siendo una figura reconocida en el ámbito académico. De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017a: 6), “se concibe al docente como un profesional centrado en el aprendizaje de sus estudiantes, que genera ambientes de aprendizaje incluyentes, comprometido con la mejora constante de su práctica y capaz de adaptar el currículum a su contexto específico”. De la misma manera, sostiene que “los docentes cumplen un rol esencial para que los estudiantes aprendan y logren trascender los obstáculos de su contexto” (SEP, 2017a: 41); además de que “la investigación educativa ha demostrado que el rol del docente es fundamental para que los estudiantes aprendan y trasciendan, incluso, los obstáculos inherentes a su entorno” (SEP, 2017a: 41).

Con éste, entre muchos otros planteamientos, es innegable el reconocimiento que tiene el docente en el ámbito educativo. Su rol es fundamental, así como su compromiso y responsabilidad para dar sentido a un proyecto educativo que cobra vida en la medida que sea puesto en marcha con la calidad esperada por cada uno de los actores que intervienen en la institución escolar.

Por otro lado, y para reafirmar lo anterior, se puede observar que, según las cifras que presentó la SEP (2016a), de cada 100 estudiantes que iniciaron educación primaria en el ciclo escolar 1999-2000, egresaron 90 en el ciclo escolar 2004-2005; 85 ingresaron a secundaria en el ciclo escolar 2005-2006, y 67 egresaron de secundaria en el ciclo escolar 2007-2008. En el ciclo escolar 2008-2009, ingresaron siete a profesional técnico y a bachillerato 58, de los cuales tres egresaron de profesional técnico y 37 de bachillerato en el ciclo escolar 2010-2011. En el ciclo escolar 2011-2012, ingresaron a la licenciatura 31 y sólo 22 egresaron de la licenciatura en el ciclo escolar 2015-2016.

Con estos datos se puede reconocer la desigualdad social y educativa en México, ya que de cada 100 estudiantes que ingresa a la primaria, sólo tres egresan del profesional técnico y 22 de una licenciatura. Además de que estos datos son preocupantes, es indudable que durante estas trayectorias escolares los docentes tuvieron una participación importante en su relación directa con los estudiantes,

en sus éxitos y fracasos. De esta manera se puede entender el hecho de que tanto autoridades como investigadores educativos centren su atención en la figura del maestro y, como consecuencia, se justifica la existencia de una preocupación generalizada por mejorar el desempeño del docente, con la confianza de que, con ello, mejoren los resultados educativos.

Con esto en mente, se han propuesto diversos mecanismos para profesionalizar la docencia, así como para regular el ingreso de los docentes con el fin de que obtengan plazas a través de diversos programas de formación, actualización y evaluación. Sin embargo, no se puede soslayar el hecho de que la evaluación ha sido un concepto polémico en el ámbito educativo. De Alba, Díaz-Barriga y Viesca (1984) señalaban ya las connotaciones sociales, administrativas y axiológicas que se ponen en juego en el acto de evaluar, por lo que es necesario diferenciar la finalidad de la evaluación docente que subyace en los diversos programas de evaluación de la docencia a partir de los propósitos que la orientan, ya sea al control y al seguimiento administrativo, de aquellas que se relacionan con los procesos de formación y desarrollo de los docentes (Rueda y Díaz-Barriga, 2011).

Por tal motivo, al reconocer la trascendencia que tienen los docentes en el ámbito académico y los programas generados en México para su evaluación, en este capítulo se analizan de manera general las políticas educativas y los programas de evaluación docente que se han desarrollado en el periodo 1993-2017, y que han sido considerados de gran importancia para lograr la calidad educativa deseada en nuestro país. Para ello, nos proponemos dar una respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los contextos internacional y nacional que dan marco a las políticas y programas de evaluación docente de educación básica en México?, y ¿cuáles son los principales programas de evaluación docente en México que han impactado a la educación básica en el periodo de estudio?

El capítulo está integrado de la siguiente manera. En primer lugar, se aborda el sentido y significado de las políticas educativas y de evaluación de la docencia; posteriormente se revisan las políticas educativas planteadas por los organismos internacionales en torno a la evaluación docente y específicamente el impacto de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en México. Asimismo, se puntualizan de manera general las principales estrategias de evaluación docente aplicadas en la educación básica: Programa Nacional de Carrera Magisterial, Estímulos a la Calidad Docente, Evaluación Universal y Servicio Profesional Docente (SPD). Además, se realiza un análisis comparativo de los programas de evaluación docente aplicados en México de 1993 a 2017. Por último, se presenta una serie de conclusiones a las que se llega a partir del estudio realizado.

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y POLÍTICAS DE EVALUACIÓN DE LA DOCENCIA

Las políticas de evaluación de la docencia se enmarcan en proyectos más amplios de evaluación de la educación y constituyen una estrategia de reforma educativa en la mayoría de los países de América Latina desde los últimos años de la década de 1980 y principios de la década de 1990 hasta la constitución de sistemas nacionales de evaluación educativa en distintos países de esta región, que han orientado la transformación de los sistemas educativos (INEE, 2015a):

Las políticas educativas las entendemos como el conjunto de orientaciones, lineamientos o criterios de carácter estratégico, es decir, destinados a facilitar el logro de determinadas finalidades en las que pueda sustentarse la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto o equidad de las decisiones que se adopten y las acciones que se emprendan con el propósito de atender o cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo (Zorrilla, 2003: 32).

En este sentido, el sistema educativo requiere de una serie de políticas que permitan gestionar un cambio o mantener un equilibrio explícitamente, a diferencia de las implícitas, las que resultan de los actos de omisión en ciertos aspectos del sistema al no existir una formulación expresa de la intencionalidad de éstas (Reimers, 1995). Las políticas educativas explícitas se traducen en programas y

proyectos de acción con la finalidad de lograr uno o varios objetivos que incluyen los qué y los porqués (Zorrilla, 2003). Así, las políticas de evaluación docente se derivan de las políticas educativas explícitas y se expresan a través de programas y acciones concretas.

Específicamente en México, el gobierno ha formulado en los últimos años algunas políticas educativas en torno a la evaluación y, concretamente, referidas a la evaluación de los maestros:

En la primera mitad de la década se perfiló mundialmente una nueva política educativa en la que se incorporaron temáticas como calidad, eficiencia, pertinencia y equidad, las cuales permearon el discurso hegemónico de los gobiernos y los proyectos de desarrollo de las instituciones de educación (Barrón, 2005: 46).

El aseguramiento de la calidad educativa se constituyó en el eje orientador de las políticas institucionales y gubernamentales, para lo cual se establecieron dispositivos específicos. La evaluación se colocó en el centro de la estrategia para el desarrollo de la educación. La relación entre evaluación y poder constituyó una nueva forma de dominación racional que impacta a la sociedad en su conjunto y a los diversos actores (Díaz Barriga, 2015).

No obstante, el Estado ha sido el responsable de generar la puesta en marcha de las políticas educativas a través de programas y reformas, así como de implantarlas y darles seguimiento, lo cual no podría suceder sin su articulación con otras organizaciones supranacionales, subnacionales, privadas, públicas, con y sin fines de lucro (Ball, 2017): “Es importante que no subestimemos el poder del Estado, pero también es importante que no sobreestimemos el poder del Estado en abstracto ni tratemos al Estado como un todo indivisible”.

Asimismo, se requiere reconsiderar el componente temporal en el análisis de las políticas educativas, pues no se trata de fenómenos estáticos, sino dinámicos y, en este contexto, donde fluyen las políticas educativas. En este sentido, se identifica que:

El desplazamiento del gobierno a la gobernanza se basa en una forma distinta de ejercer el poder y la autoridad en la cual hay una división

del trabajo entre el Estado y otros actores gubernamentales, no gubernamentales, con fines de lucro, sin fines de lucro, globales y locales que participan de la toma de decisiones, de la puesta en acto de las políticas, de la provisión de servicios educativos y de la evaluación de las propias políticas y sus resultados (Ball, 2012: 141).

En esta perspectiva, las políticas de los organismos internacionales jugaron un papel preponderante en la construcción de una visión distinta de la educación a través de las diversas recomendaciones y diagnósticos realizados para tal fin, tanto las de corte cultural, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como las de corte económico: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la OCDE. Esta última tuvo un mayor impacto debido a la incorporación de México como miembro, en 1994, al participar con los derechos y obligaciones de regulación intrínsecos.

Asimismo, a partir de 1990 las políticas dirigidas a mejorar la calidad educativa, así como la ampliación de la cobertura y el servicio del sistema educativo mexicano al incorporar la educación secundaria en 1993, la educación preescolar en 2004 y la educación media superior en 2012 como parte de la educación obligatoria, trajeron consigo la necesidad de revisar los procesos de formación de los docentes y su desempeño en la práctica. En la actualidad se han desarrollado diversos programas de evaluación para tal fin que cubren las diferentes etapas de la carrera docente y consideran la formación inicial hasta su trayectoria en el campo de trabajo.

Es importante mencionar algunas particularidades de la situación mexicana que impactan directamente el contexto del magisterio nacional y de otros agentes que han tenido un papel significativo en la conformación y desarrollo de las políticas educativas. Por un lado, se tiene la presencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual agrupó por varios años a todos los maestros de la educación obligatoria, sin excepción, y ha participado en la definición de planes de estudio, formación de profesores, contratación de maestros, materiales educativos y estímulos docentes (Cuevas y Moreno, 2016); también tuvo una gran injerencia en

la asignación y promoción de plazas para docentes y directivos. Por otro lado, los maestros egresados de las escuelas normales obtenían una plaza docente en alguna escuela pública, situación que cambió drásticamente a partir de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), en la que el Estado establece los criterios, los términos y las condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, elevado a rango constitucional. Cabe señalar que la puesta en marcha de las políticas educativas no ha estado exenta de conflictos y de contradicciones.

Las interpretaciones de las políticas no se hacen en el vacío y el grado de libertad para definir las por parte los actores también depende del tipo de políticas y de la formación discursiva en la que se inscriben. Las políticas muy raramente demarcan con absoluta claridad qué cursos de acción seguir. Sin embargo, algunas políticas tienen una mayor capacidad que otras de estrechar el rango creativo de respuestas (Ball y Junemann, 2012: 3).

En los diferentes discursos de las políticas educativas se ponen de manifiesto concepciones de docencia, de enseñanza, de aprendizaje y de evaluación, entre otras, que se inscriben en perspectivas pedagógicas diversas en función de los discursos hegemónicos de cada época, por lo tanto es necesario contextualizarlas e historizar los procesos, así como analizar las relaciones entre los contextos de las políticas y entre las estructuras y los agentes políticos que las interpretan y ponen en marcha.

EL ROL DEL DOCENTE Y SU EVALUACIÓN A PARTIR DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La importancia de los docentes para lograr la educación para todos con la calidad deseada siempre ha sido resaltada por los organismos internacionales; sin embargo, también se han identificado diversos factores que afectan la función del maestro. En relación con la condición docente, para la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) (2008) se deben

considerar tres aspectos clave en las preocupaciones de los países de la región: las condiciones de trabajo, la formación y capacitación de los docentes y, asociado a esto último, la provisión de docentes titulados para el sistema educativo.

El énfasis principal para definir las metas se ha establecido en la formación y la capacitación de los docentes. La titulación de los profesores, la certificación de los docentes y su actualización pedagógica constituyen su núcleo principal. También se hace referencia a la preparación de los docentes para enseñar a los alumnos con necesidades educativas especiales y se establecen metas específicas para los docentes universitarios que están vinculadas a la investigación, la innovación, el intercambio académico y el desarrollo de la formación de posgrado (OEI, 2008).

En cuanto a la situación de los docentes, se considera que la principal contradicción que enfrentan es:

La que deriva del nuevo rol que se les exige, pero sin que se altere su estatus profesional. Se les pide que sean competentes para dar una respuesta eficaz a la diversidad de los alumnos, que integren su enseñanza en los parámetros de la sociedad de la información, que sean capaces de interesar a sus alumnos, de orientarlos y de colaborar con las familias para que se impliquen en la acción educadora. Sin embargo, su formación, sus condiciones de trabajo, su valoración social y su desarrollo profesional se mantienen invariables en la mayoría de los casos (OEI, 2008: 91).

Se sugiere como agenda pendiente del siglo xx las retribuciones, el tiempo de enseñanza y dedicación, además de abordar lo que exige el momento presente: nuevas competencias y formas de enseñar, cambios en la formación y el acceso a la profesión, al desarrollo profesional, a la incentivación y a la evaluación (OEI, 2008). Tres son las estrategias que se establecen para lograrlo: la primera propone que los docentes creen redes de trabajo entre diferentes escuelas y se apoyen en sus proyectos innovadores; se trata de reforzar la importancia de la colaboración entre profesores y entre escuelas, la necesidad de innovar en el campo educativo. La segunda, facilitar

a los docentes la expresión de sus competencias personales: música, dibujo, tecnologías, investigación, poesía, novela o cualquiera de las manifestaciones creativas a través de concursos, premios, certámenes, publicaciones, etcétera; el objetivo es reconocer la valía de muchos docentes en diferentes campos, abrir cauces de expresión personal y pública, así como reforzar el reconocimiento social de la profesión docente. La tercera estrategia propone realizar un esfuerzo para la preparación e incorporación al sistema educativo de los nuevos profesores con condiciones, perspectivas y exigencias que miren al futuro y se constituyan en el germen de las transformaciones generales (OEI, 2008). Esto sin dejar de lado la compleja realidad de la profesión docente y su fuerte componente sociopolítico:

No sólo hay más de siete millones de docentes que trabajan en la región en alguno de los niveles del sistema educativo, cuya financiación supone un porcentaje significativo del gasto público de cada país, sino que además su actividad profesional directa afecta a casi un tercio de la población, la gran mayoría de niños y jóvenes, lo que a su vez tiene repercusiones indirectas en sus familias, en su entorno social y en la esfera productiva en donde desarrollarán su trabajo al término de sus años escolares (OREALC-UNESCO, 2008: 18).

Asimismo, los organismos internacionales consideran al docente como un factor clave para la promoción de los aprendizajes en los estudiantes y como una vía para el logro de una educación de buena calidad. “Los docentes constituyen el recurso más importante de la educación en todos los países. Desde la enseñanza preescolar y a lo largo de toda la enseñanza primaria y secundaria, la presencia de un docente calificado y motivado es esencial para un aprendizaje eficaz” (OREALC y UNESCO, 2008: 23). Además, reconocen la importancia de la formación inicial y permanente de los docentes, con el fin de contribuir a aprendizajes de buena calidad. Las reformas a los sistemas educativos que pretende impulsar el Banco Mundial (BM) estarán centradas en incrementar la rendición de cuentas y los resultados de aprendizaje de los estudiantes, al reconocer que para ello los docentes tienen un rol muy importante (King *et al.*, 2011).

En el *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013/4. Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos* (UNESCO, 2014) se proponen cuatro estrategias para disponer de los mejores maestros: 1) atraer a los mejores docentes; 2) mejorar la formación docente para que todos los niños puedan aprender; 3) disponer de docentes donde más se necesitan, y 4) ofrecer incentivos para conservar a los mejores docentes.

Una tendencia generalizada que se observó en los distintos planteamientos de los organismos internacionales consiste en centrar la calidad de la educación en los resultados obtenidos por los alumnos en la evaluación del aprendizaje a través de los exámenes a gran escala; sin embargo, este criterio también ha sido muy cuestionado, ya que en el aprovechamiento escolar pueden intervenir una gran variedad de factores externos al docente.

Dentro de estas políticas internacionales se puede rescatar –en relación con el tema que nos ocupa– el énfasis en la calidad de la educación, la preocupación por los docentes y la importancia de la educación básica en los distintos países. Estas consideraciones giran en torno a la atención en la profesionalización del docente para lograr una educación básica de buena calidad, para lo cual el proceso de evaluación docente es una herramienta de gran importancia para centrar las acciones en los aspectos particulares que se requieran.

IMPACTO DE LA OCDE EN LA EVALUACIÓN DOCENTE EN MÉXICO

De manera particular, las recomendaciones de la OCDE para México se concentran en el documento *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*, a partir del acuerdo establecido con la SEP “para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo en México (2008-2010)” (OCDE, 2010: 1). En este documento la OCDE describe los resultados del diagnóstico educativo que realizó en nuestro país; además, presenta 15 recomendaciones para el fortalecimiento de la educación en México, de las cuales ocho están orientadas directamente a la figura docente: 1) producir e implementar un conjunto cohe-

rente de estándares docentes; 2) atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las normales; 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; 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); 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; 6) establecer un periodo 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, además de crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda; 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, y 8) desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente (OCDE, 2010). Como se observa, estas recomendaciones se centran en el mejoramiento de la figura del docente, al reconocer el rol estratégico que tiene en su interacción con los alumnos y en el logro de la calidad educativa.

Posterior a este informe, en el documento *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México*, la OCDE (2011: 3) sostiene lo siguiente:

Aconsejamos al gobierno mexicano a emprender las reformas necesarias mediante: i) el fortalecimiento de su sistema de evaluación centrado en los resultados del aprendizaje de los alumnos; ii) el fortalecimiento de sus políticas docentes, tales como tomar las medidas necesarias hacia la evaluación docente, y iii) asegurar que todos los actores estén comprometidos y motivados para mejorar el desempeño.

A la par de lo anterior, la OCDE (2011) se refiere de manera particular a las características que debe tener un proceso de evaluación

y de incentivos docentes. En relación con los maestros, reconoce su importancia dentro del proceso educativo, pero también la relevancia de medir su desempeño, al considerar que éste debe ser transparente y equitativo. Asimismo, resalta la trascendencia de considerar la rendición de cuentas a través del aprendizaje de los alumnos y destaca la importancia de un sistema de incentivos, tanto financieros como no financieros, que respondan a las verdaderas motivaciones de los maestros.

Después, en 2012, se publicó el documento *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en educación. México*, en el que se formulan diferentes observaciones y del cual rescatamos las siguientes:

La evaluación de los maestros mexicanos, que está formada por una gran variedad de componentes, parece ser compleja y fragmentada. El sistema general de evaluación de los maestros es resultado de la acumulación de programas e iniciativas aisladas que evolucionaron de manera independiente en el tiempo y no forman un todo coherente. De acuerdo con Barrera y Myers (2011), los diferentes componentes fueron implantados para tener control sobre los maestros y por la relación entre el sindicato (SNTE) y el gobierno, en detrimento de la calidad educativa. La articulación del proceso de evaluación de los maestros es prácticamente inexistente, lo que genera señales ambiguas que distorsionan la profesión docente, ya que introduce numerosas referencias y obliga a los maestros a tomar decisiones sobre su carrera, sin la certeza de lo que el sistema considera un “buen maestro” (Santiago *et al.*, 2014: 119).

También se señala que, a pesar de existir una gran variedad de programas de evaluación, la única evaluación docente obligatoria es la Evaluación Universal. Además, la OCDE encontró una debilidad en México al no existir claridad sobre lo que se espera de los estándares profesionales del docente (Santiago *et al.*, 2014). En congruencia con ello, se sostiene que:

La falta de marco debilita la capacidad del sistema para evaluar a los maestros de manera eficaz. Aunque la evaluación de los maestros se realiza en varias formas, para que sea efectiva en todo el sistema sería

importante que todos los actores tuvieran un conocimiento compartido de lo que implica la enseñanza de alta calidad y el nivel de desempeño de los docentes más eficientes (Santiago *et al.*, 2014: 119).

También se exponen otras observaciones vinculadas al docente y su evaluación, tales como que no existe un periodo de prueba para los maestros de nuevo ingreso, faltan procesos de inducción para los nuevos docentes, se carece de un sistema de certificación el cual asegure que los maestros cubren los requisitos mínimos para desempeñar su función, entre otros (Santiago *et al.*, 2014).

Las recomendaciones de la OCDE repercutieron en las diversas decisiones que tomó el gobierno de México con base en los estudios y las sugerencias realizadas, como se podrá ver más adelante, en el marco de la LGSPD.

PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DOCENTE EN EDUCACIÓN BÁSICA DE 1993 A 2017

En México, de 1993 a 2017, sobresalen cuatro programas de evaluación docente que han impactado la vida académica del magisterio de educación básica: el Programa Nacional de Carrera Magisterial, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, el Programa de Evaluación Universal y la LGSPD.

Programa Nacional de Carrera Magisterial

En el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que impulsó el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en 1993 entró en vigor el Programa Carrera Magisterial, con el cual se inició en México la evaluación de docentes a gran escala (Aceves, 2015; Santiago *et al.*, 2014). “Carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse si cubren con los requisitos y se evalúan

conforme a lo indicado en los lineamientos normativos” (Comisión Nacional SEP-SNTE, 1998: 3). Con este programa, los maestros de educación básica podían incrementar su salario sin dejar su lugar de adscripción y también representó una posibilidad de escalafón horizontal, diferente al escalafón vertical que se utilizaba desde 1973 en México (SEP, 1973).

Este programa pretendía atender las necesidades educativas del momento y proporcionar incentivos docentes, con el propósito de mejorar la calidad educativa; además, con el programa se hacía un frente común (SEP-SNTE) a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que se manifestó en contra de las negociaciones entre la SEP y el SNTE.

El Programa Carrera Magisterial tuvo tres versiones (1993, 1998 y 2011), a través de las cuales los profesores tenían la posibilidad de avanzar en los cinco niveles que lo integraban (A, B, C, D, y E) de acuerdo con su puntaje y una serie de requisitos. Este programa ha sido muy importante para incrementar el salario percibido por los docentes. Además, con las negociaciones entre la SEP y el SNTE se acordó que cuando entrara en vigor la LGSPD, el personal que se incorporara a Carrera Magisterial conservaría “el monto del estímulo que ostenta, con las repercusiones aprobadas, sin que dicho monto sea sujeto de cualquier modificación durante toda su vida laboral, de conformidad con lo dispuesto en la LGSPD” (SEP/CNSPD, 2015: 14). Sin embargo, este monto no contaba para efectos de la jubilación, pero sí continuaría siendo un estímulo importante para los maestros que ya contaban con él.

Programa de Estímulos a la Calidad Docente

En 2008 se instituyó el Programa de Estímulos a la Calidad Docente que estaba “enfocado a maestros, subdirectores, directores y ATP [asesores técnico pedagógicos] que trabajan en las escuelas [...] Ofrecía estímulo colectivo e individual con base en los resultados obtenidos en la evaluación nacional de los alumnos (principalmente ENLACE)” (Santiago *et al.*, 2014: 111). Para el Programa de Estí-

mulos a la Calidad Docente, la evaluación es “un proceso que debe permitir revisar las fortalezas y oportunidades del Sistema Educativo y, a partir de ella, premiar y estimular a quienes están en los primeros sitios y los esfuerzos de quienes logran avances significativos” (SEP, 2013a: 1). El Programa de Estímulos a la Calidad Docente se planteó como objetivo general “promover el reconocimiento al desempeño y logro académico entre los docentes, coordinadores, subdirectores, directores y personal de [ATP] en función del logro de sus alumnos” (SEP, 2013a: 17).

Este programa se aplicó “en 2008-2009 (cubriendo solamente educación primaria y secundaria) y en 2009-2010 (cubriendo preescolar y educación especial, además de la educación primaria y secundaria)” (Santiago *et al.*, 2014: 111). No obstante, en la literatura revisada se encontraron resultados de su aplicación durante el periodo 2010-2011 y la convocatoria correspondiente a los periodos 2011-2012 y 2012-2013 (SEP, 2013b y 2013c).

Este programa consideraba para los estímulos colectivos a las escuelas con mayor puntaje promedio de aprovechamiento escolar de los alumnos, así como a las escuelas con mayor incremento de aprovechamiento escolar, en relación con el puntaje nacional y los resultados obtenidos en el año anterior (Cordero, Luna y Patiño, 2013; SEP, 2013a).

Por otra parte, los estímulos en la modalidad individual estaban dirigidos a los docentes frente a grupo que laboraran de tercero a sexto grado en el nivel de primaria y a docentes de secundaria en las asignaturas definidas a nivel nacional. Para su evaluación se consideraba el promedio del puntaje obtenido por los alumnos y el maestro evaluado en relación con el puntaje nacional. Para el caso de los maestros y directivos de educación preescolar y especial, se tomaba en cuenta el mayor puntaje obtenido en el Factor de Preparación Profesional de Carrera Magisterial del ciclo escolar a evaluar (SEP, 2013a).

Un maestro podía participar en ambos estímulos: individual y colectivo, para ello sólo necesitaba realizar el registro correspondiente (Santiago *et al.*, 2014). “Entre 2008-2009 y 2009-2010 el número de estímulos colectivos otorgados aumentó en 11% (de 222 805 a 248 414), mientras que los estímulos individuales disminuyeron en

11% (de 36 209 a 32 068). El estímulo no [debería] ser menor de 2 000 pesos ni superior a 20 000 pesos” (OCDE, 2011a).

La SEP utilizó diferentes criterios para calcular los estímulos de acuerdo con las características de la institución educativa. Estos criterios sirvieron de base para categorizar a las escuelas y ser comparables entre sí (SEP, 2013a), lo cual se puede observar en el hecho de que:

Para otorgar el estímulo, las escuelas se agrupan de acuerdo con sus características socioeconómicas, tales como estado, nivel educativo, tipo de servicio (primaria: general, indígena y comunitaria, y secundaria: general, técnica, telesecundaria, para trabajadores y comunitaria), contexto (rural o urbano) y el nivel de marginación del área donde está ubicada la escuela. Las escuelas en áreas rurales y de alta marginación reciben 10% adicional de estímulos (Santiago *et al.*, 2014: 111).

Con este programa se pretendía centrar la atención del maestro en el aprovechamiento escolar de los alumnos, especialmente de los alumnos que tuvieran los niveles más bajos de rendimiento académico. También se pretendía atender las dos alternativas de estímulo, tanto individual como colectiva, con el fin de favorecer el trabajo grupal, ya que hasta antes de la creación de este programa sólo se había aplicado un estímulo individual.

Programa de Evaluación Universal

A pesar de los esfuerzos que se realizaron por medio del Programa Nacional de Carrera Magisterial y el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, y debido a que estos programas eran voluntarios, muchos docentes quedaban fuera del proceso de evaluación docente. Por ello se generó el Programa de Evaluación Universal para todos los docentes de educación básica.

El Programa de Evaluación Universal surgió a partir de la firma del acuerdo que se realizó entre la SEP y el SNTE el 31 de mayo de 2011. A través de este programa se pretendía realizar una evaluación

docente obligatoria e integral de carácter formativo que proporcionara una retroalimentación a los docentes y sirviera de base para su desarrollo profesional y de formación continua (Aceves, 2015; Cordero, Luna y Patiño, 2013; Santiago *et al.*, 2014; SEP-SNTE, 2011). Además, los resultados podían ser “considerados para acreditar los factores correspondientes del Programa Nacional de Carrera Magisterial, así como para el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, de acuerdo con los Lineamientos específicos de cada Programa” (SEP/SNTE, 2012: 3).

El Programa de Evaluación Universal estaba dirigido a los docentes en servicio, docentes en funciones directivas, jefatura de enseñanza, supervisión y jefatura de sector, así como docentes en actividades técnico pedagógicas.

En los documentos rectores del Programa de Evaluación Universal se especificaba que los resultados de evaluación obtenidos no afectarían las condiciones laborales de los trabajadores. Únicamente serían considerados con fines formativos; además, estarían vinculados con los otros programas de estímulos vigentes (SEP-SNTE, 2012 y 2011).

Hasta ese momento de la historia de la educación en México, todos los programas de evaluación docente habían respetado los derechos laborales de los trabajadores de la educación básica. La atención de estos procesos estaba centrada en una evaluación formativa y en proporcionar un estímulo económico a los maestros que obtuvieran mejores resultados en el aprovechamiento escolar de sus alumnos. Sin embargo, la LGSPD cambiaría muchos de los paradigmas existentes antes de su aprobación en 2013.

Ley General del Servicio Profesional Docente

El 11 de septiembre de 2013 se expidió la LGSPD y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta ley está dirigida a la educación básica y media superior y señala en su Artículo 1 que “es reglamentaria de la fracción III del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige el Servicio Profesional Docente

y establece los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio” (Segob, 2013). Con ello se concretan y se responde a las recomendaciones de los organismos internacionales –principalmente la OCDE– en lo relativo al ingreso, la permanencia, la promoción y la evaluación de los docentes de educación básica y media superior.

La LGSPD es muy amplia y rigurosa acerca de las relaciones laborales históricas que se venían aplicando en el sistema educativo nacional; estipula precisiones para los diferentes tipos de relaciones, funciones, actividades, procesos y gestiones que integran la actividad docente y directiva. Además, se complementa con una serie de documentos que especifican los lineamientos y los criterios de evaluación a instrumentar, donde queda clara la obligatoriedad de la evaluación, la rendición de cuentas y el término de la relación laboral en caso de incumplir estas disposiciones, sin responsabilidad alguna por parte de las autoridades educativas.

En el documento *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes*, se advierte que “los perfiles, parámetros e indicadores de desempeño constituyen un insumo básico para desarrollar los procesos de evaluación para la permanencia, promoción en la función y reconocimiento de los docentes y técnicos docentes de Educación Básica, en el marco del Servicio Profesional Docente” (SEP, 2016b: 7). De esta manera, se describe el perfil del docente requerido para su cumplimiento de acuerdo con el Servicio Profesional. Este perfil incluye las siguientes dimensiones: 1) conocimiento de los alumnos y de su proceso de aprendizaje; 2) organiza y evalúa el trabajo; 3) como profesional promueve a los alumnos para que mejoren su desempeño; 4) tiene conciencia de sus responsabilidades éticas y legales, y 5) participa en las actividades vinculadas con la gestión de la escuela (SEP, 2016b).

Para lograr el perfil del docente deseado, el Servicio Profesional Docente se plantea: “como un sistema de desarrollo profesional basado en el mérito, anclado en una formación inicial fortalecida, con procesos de evaluación que permiten ofrecer una formación continua pertinente y de calidad” (SEP, 2017a: 6).

Además, de acuerdo con la LGSPD, en su Artículo 52, la evaluación del desempeño de docentes, directores y supervisores de educación básica y media superior será obligatoria y se realizará, cuando menos, una vez cada cuatro años (Peña, 2013a).

Estas consideraciones, expuestas de manera general, son muestra de un complejo sistema de evaluación docente que pretende dar respuesta, por un lado, a las recomendaciones de los organismos internacionales y, por otro, subsanar –según los criterios de la SEP y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)– las debilidades que se presentaban en los programas de evaluación docente antes instrumentados. De 2013 a la actualidad se han elaborado y aprobado más de 30 documentos en los que se hacen explícitos los criterios con los que se debe trabajar para la instrumentación de la LGSPD.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DOCENTE

La descripción general que se realizó de los cuatro principales programas de evaluación docente aplicados en México en las últimas décadas es una respuesta a las necesidades sentidas e identificadas por las autoridades educativas de nuestro país. El Programa Nacional de Carrera Magisterial, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente y el Programa de Evaluación Universal se desarrollaron en común acuerdo entre la SEP y el SNTE y se reconocen muchos puntos de coincidencia entre ellos. En el caso de la LGSPD, se identifica que ésta responde, claramente, a las recomendaciones de la OCDE. En los cuadros 1 a 3 se comparan sus principales características.

En el cuadro 1 se identifica que el Programa Nacional de Carrera Magisterial es el que tuvo una duración más prolongada; también se observa que este programa ha permanecido de manera paralela a los programas que se generaron posteriormente (Programa de Estímulos a la Calidad Docente, Programa de Evaluación Universal y LGSPD).

Los usuarios a los que se dirigen los programas de evaluación docente son los mismos en las cuatro propuestas (docentes frente a grupo, directores, supervisores y profesores en actividades técnico pedagógicas). La única diferencia es que la LGSPD incluye a la educación media superior, ya que los tres programas anteriores sólo estaban dirigidos a la educación básica. Asimismo, se identifica que en el caso del Programa de Carrera Magisterial y el de Estímulos a la Calidad Docente la participación de docentes y directivos es voluntaria, mientras que en el Programa de Evaluación Universal y en la LGSPD la evaluación es obligatoria; sin embargo, de acuerdo con los resultados que se obtuvieron del proceso de evaluación, el Programa de Evaluación Universal no afectaba los derechos laborales del magisterio, mientras que la LGSPD ha sido muy clara en establecer que, después de tres resultados no satisfactorios en la evaluación del desempeño o al negarse a realizar dicha evaluación, el docente puede ser reubicado o dar por concluida la relación laboral (Peña, 2013b) (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

Características generales de los programas de evaluación docente

	Programa Nacional de Carrera Magisterial	Programa de Estímulos a la Calidad Docente	Programa de Evaluación Universal	Ley General del Servicio Profesional Docente
Vigencia	De 1993 a 2014	De 2008 a 2013	De 2011 a 2012	A partir de 2013
Dirigido a	Docentes frente a grupo, directores, supervisores y profesores en actividades técnico pedagógicas de educación básica.	Maestros, subdirectores, directores y asesores técnico pedagógicos de educación básica.	Docentes en servicio, docentes en funciones directivas, jefatura de enseñanza, supervisión y jefatura de sector, docentes en actividades técnico pedagógicas de educación básica.	Personal con funciones docentes, técnico docentes, de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica de educación básica y media superior.
Tipo de participación	Voluntaria	Voluntaria	Obligatoria	Obligatoria

Fuentes: Brambila (2017); Cordero, Luna y Patiño (2013); Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998); Hernández (2017); López (2017); Santiago *et al.* (2014); Santibáñez *et al.* (2006); SEP (2013a, 2013b, 2013c y 2017b) y Valenzuela (2017).

Al analizar los objetivos y propósitos de los cuatro programas estudiados y que se presentan en el cuadro 2 se identifica que, de manera general, tienen grandes coincidencias entre sí: están orientados a asegurar y elevar la calidad y pertinencia de la educación basada en el desempeño de los docentes y el aprovechamiento escolar de los estudiantes; aunado a lo anterior, la LGSPD hace extensiva esta atención a la evaluación de la escuela, al ponerla en el centro del proceso educativo.

También se observa que los resultados obtenidos a través de la evaluación docente sirven de base para realizar procesos de educación continua, desarrollo profesional, así como estrategias y políticas educativas, cuya finalidad sea atender las debilidades encontradas por los docentes evaluados y mejorar el logro de los estudiantes; sin embargo, tal y como ya se mencionó, la LGSPD sí afecta los derechos laborales de los docentes en caso de obtener resultados insatisfactorios.

Además, en los objetivos se identifica que los cuatro programas pretenden realizar un reconocimiento a los docentes que obtengan resultados favorables en la evaluación a través de incentivos y estímulos, principalmente económicos y laborales. En relación con lo anterior, y como consecuencia de la aplicación de los programas, en los objetivos se percibe una preocupación por mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales del magisterio. No obstante, este objetivo es contradictorio en la LGSPD el cual, a pocos años de su aplicación, ha tenido un impacto negativo en algunos aspectos, como propiciar la inestabilidad personal y laboral de los docentes en servicio.

Otra característica que se observa en los programas es la preocupación por atender la profesionalización del magisterio, al generar las condiciones para fortalecer tanto el trabajo docente como sus funciones. Aunque dicha preocupación sólo se hace explícita en los objetivos de Carrera Magisterial (véase el cuadro 2). Asimismo, se identifica que en la LGSPD, a diferencia de los tres programas anteriores, se incorporan criterios para atender la inclusión y la diversidad, los cuales no se habían incluido en los programas anteriores.

CUADRO 2

Objetivos y/o propósitos de los programas de evaluación docente

Programa	Objetivos y/o propósitos
Programa Nacional de Carrera Magisterial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio. 2. Estimular a los profesores de educación básica para que obtengan mejores logros en su desempeño. 3. Mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de educación básica.
Programa de Estímulos a la Calidad Docente	Promover el reconocimiento al desempeño y logro académico entre los docentes, coordinadores, subdirectores, directores y personal de apoyo técnico pedagógico en función del logro de sus alumnos.
Programa de Evaluación Universal	<ol style="list-style-type: none"> a) Focalizar los trayectos de formación continua en las áreas de oportunidad que se detecten en los diagnósticos de los participantes. b) Orientar y consolidar la calidad y pertinencia (de la oferta) de los programas académicos de educación básica y normal. c) Generar estrategias pertinentes y oportunas que coadyuven a mejorar el logro educativo de los estudiantes y el desempeño profesional de los docentes. d) Diseñar y desarrollar políticas educativas que tengan el efecto deseable en el aprendizaje de los alumnos, en el desempeño de los docentes y en la calidad del sistema nacional de educación básica.
Ley General del Servicio Profesional Docente	<ol style="list-style-type: none"> I. Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país. II. Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios. III. Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión. IV. Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional. V. Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión. VI. Otorgar los apoyos necesarios para que el personal del servicio profesional docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades. VII. Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del servicio profesional docente a través de políticas, programas y acciones específicas. VIII. Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998); Peña (2013a); SEP, (2013a: 17); SEP/SNTE/INEE (2012: 18).

En la cuadro 3 se presentan los criterios que han servido de base para realizar los procesos de evaluación docente en los cuatro programas aplicados en México de 1993 a 2017, con el fin de evaluar a los docentes, directores y supervisores.

CUADRO 3

Criterios a evaluar en los programas de evaluación docente

Programa	¿Qué se evalúa?
Programa Nacional de Carrera Magisterial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovechamiento escolar. 2. Formación continua. 3. Preparación profesional. 4. Antigüedad. 5. Actividades cocurriculares. 6. Gestión escolar o apoyo educativo.
Programa de Estímulos a la Calidad Docente	Aprovechamiento escolar.
Programa de Evaluación Universal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovechamiento escolar. 2. Competencias profesionales (preparación profesional, formación continua, desempeño profesional o gestión escolar).
Ley General del Servicio Profesional Docente	<p>Docentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Etapa 1. Informe de responsabilidades profesionales. Etapa 2. Proyecto de enseñanza. Etapa 3. Examen de conocimientos didácticos y curriculares. <p>Asesores técnico pedagógicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Etapa 1. Informe de responsabilidades profesionales. Etapa 2. Proyecto de intervención del asesor técnico pedagógico. Etapa 3. Examen de conocimientos y habilidades para la asesoría técnica pedagógica. <p>Directores:</p> <ol style="list-style-type: none"> Etapa 1. Expediente de evidencias de la función de dirección. Etapa 2. Examen de conocimientos y habilidades directivas. Etapa 3. Ruta de mejora argumentada. <p>Supervisores:</p> <ol style="list-style-type: none"> Etapa 1. Expediente de evidencias de la función de supervisión. Etapa 2. Examen de conocimientos y habilidades de las funciones de supervisión. Etapa 3. Plan de trabajo.

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011); Santiago *et al.* (2014); SEP (2013a, 2017b, 2017c y 2016c); SEP-SNTE (2012).

En estos criterios se reconoce una clara congruencia entre lo que se evalúa en el Programa Nacional de Carrera Magisterial y el Programa de Evaluación Universal. La diferencia que se encontró es que en el primero la evaluación era voluntaria, mientras que en el segundo,

obligatoria. Otra diferencia consiste en los puntajes que se otorgan a cada uno de los criterios evaluados, los cuales se desarrollan a profundidad en los capítulos correspondientes a estos programas. Por otro lado, resalta el hecho de que el Programa de Estímulos a la Calidad Docente sólo centrara su evaluación en el aprovechamiento escolar y el logro académico de los estudiantes, con lo cual se identifica una clara tendencia a una orientación de la evaluación de productos o resultados y a un enfoque de evaluación normativa, al comparar estos resultados con los obtenidos por los estudiantes de otras escuelas o en el año anterior. Por último, en el caso de la LGSPD la evaluación del desempeño se centra en tres procesos: 1) examen de oposición para el ingreso al servicio; 2) evaluación para la promoción, y 3) evaluación del desempeño para la permanencia en el servicio (Hernández, 2017). No obstante, como una muestra de la amplitud y complejidad para llevar a cabo estos procesos, en la literatura revisada se describen los criterios de evaluación para el ingreso, la promoción, la promoción en la función, la evaluación diagnóstica, la permanencia/evaluación del desempeño, la formación de evaluadores y candidatos a evaluadores. Todo lo anterior dirigido a docentes y técnicos docentes, ATP, personal con funciones de dirección y supervisión, evaluadores y rezagados (SEP/CNSPD, 2017). Por tal motivo, y debido a que en otro capítulo se trabaja este programa a profundidad, sólo se mostraron en el cuadro 3 las grandes etapas que considera la evaluación del desempeño orientada a la permanencia en el servicio.

Cabe resaltar que las etapas consideradas en la evaluación del desempeño se integran por diferentes momentos e instrumentos, para lo cual se apoyan en orientaciones tanto cuantitativas como cualitativas de evaluación educativa. Si bien es cierto que estas estrategias pretenden avanzar en profundidad con los procesos de evaluación aplicados en los programas anteriores, no tienen una capacidad de percibir realmente lo que sucede en las aulas. Sin embargo, en la práctica se han observado procesos muy desgastantes, estresantes y desmotivantes, que reflejan la incertidumbre laboral del evaluado. Además, habría que preguntarse si nuestras autoridades tienen la capacidad de evaluar a la totalidad del magisterio cada cuatro años, como está planeado.

CONCLUSIONES

Las políticas educativas propuestas a nivel nacional e internacional constituyen un marco de referencia de los programas de evaluación docente en México. En ellas se reconoce que la educación básica es prioritaria y fundamental para lograr el desarrollo del país. No obstante, la educación debe garantizar estándares de calidad adecuados a los contextos y situaciones particulares de cada país y región. Por tal motivo, para el logro de la calidad educativa es de gran importancia la instrumentación de procesos de evaluación válidos y confiables que garanticen una toma de decisiones seguras y fundamentadas. En este marco, el maestro tiene un rol muy importante, ya que representa el vínculo directo entre los sistemas educativos y los alumnos. Con base en lo anterior se explica la importancia que se ha dado a la evaluación docente en México, principalmente a partir de la década de 1990.

De manera general, en los tres primeros programas de evaluación docente analizados se advierte un reconocimiento constante del gobierno federal hacia la figura del SNTE, en representación del magisterio nacional, quien se ha caracterizado, en la mayoría de los casos, por tomar decisiones sin una consulta previa, colectiva, abierta y democrática de los maestros en servicio.

De acuerdo con las diversas políticas de evaluación docente instrumentadas, en México se pueden identificar diferentes procesos de evaluación, tanto de programas voluntarios como obligatorios. Dentro de las estrategias de evaluación docente voluntarias implementadas se encuentran el Programa Carrera Magisterial, que representó un escalafón horizontal, con el cual el maestro podía elevar sus ingresos económicos sin cambiar de plaza ni lugar de adscripción, así como el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, a través del cual el maestro recibía un estímulo económico individual o colectivo según los resultados de aprendizaje logrados por los alumnos. Por otra parte, en las estrategias de evaluación obligatoria se encuentran el Programa de Evaluación Universal y la LGSPD. En relación con la primera, la orientación del proceso de evaluación era formativo, con la finalidad de retroalimentar y orientar la formación continua

de los maestros en servicio. En cambio, la segunda responde directamente a los planteamientos de los organismos internacionales, principalmente la OCDE, que recomiendan una evaluación con base en la rendición de cuentas y en los estándares de desempeño académico.

En el análisis que se realizó, se identifica que Carrera Magisterial y Evaluación Universal otorgan un alto puntaje a los resultados del aprovechamiento escolar de los estudiantes; por su parte, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente centra 100% de su puntaje en este factor. Ante ello, Santiago *et al.* (2014) reconocen que esta estrategia dirige la atención del docente en el aprendizaje de los estudiantes y, sobre todo, en los de bajo rendimiento escolar; sin embargo, señala que el aprovechamiento escolar es multifactorial y no representa únicamente el logro del docente.

Otra cuestión relevante es el hecho de que en Carrera Magisterial, en Estímulos a la Calidad Docente y en Evaluación Universal, las estrategias de evaluación docente mostraron un respeto absoluto por las garantías y derechos laborales de los maestros, a diferencia de la LGSPD que presenta una orientación coercitiva y punitiva hacia la figura del docente y sus derechos laborales.

Con la instrumentación del SPD y a partir de la entrada en vigor de la LGSPD, las protestas de los maestros se han hecho presentes debido a que están en desacuerdo con la política educativa del gobierno actual, que ha atendido las indicaciones de los organismos internacionales sin tener en cuenta el contexto del campo educativo. Esto implica un costo muy alto para tratar de lograr la calidad educativa deseada. Por otra parte, las reacciones de los investigadores educativos también se han multiplicado, lo que ha llevado a reflexiones, aportaciones y recomendaciones para reformular y fortalecer dicha propuesta. Algunos de los trabajos que han realizado un análisis de la cuestión son las aportaciones de Arnaut (2015), Cuevas y Moreno (2016), Díaz-Barriga (2015), Mantilla (2014); Martínez, A. (2015) y Martínez, F. (2015), entre otros.

Aunado a lo anterior, las formas de la implementación de esta ley han denotado un mensaje imperativo y autocrático por parte del gobierno federal, que además ha dejado una mínima posibilidad al diálogo y al debate, a pesar de los múltiples foros, reuniones y

encuentros, que reportan las autoridades educativas, con el fin de validarla y generar confiabilidad al proceso de evaluación. Ante este panorama, el futuro es poco claro y la incertidumbre mayor.

La política educativa tiene varias aristas y, debido a las condiciones económicas y sociales que imperan en el país, se tornan sumamente complejas. Si bien el argumento inicial es mejorar la calidad de la educación, cabría preguntarse cómo afrontar en México la desigualdad social, la multiculturalidad y la inequidad. Por ejemplo, en el último reporte del INEGI (2016) se informa que la población asciende a 119 530 753 personas, de las cuales el sector entre cinco y 19 años de edad alcanza 32 997 718 personas, es decir, más de la tercera parte de la población total del país. Cabe cuestionarse si el modelo educativo vigente y la LGSPD responderán a las diversas, variadas y complejas demandas educativas existentes en México.

En el marco de la política educativa actual, se presentan algunos planteamientos que merecen ser analizados a fondo y que, de llevarlos a la práctica, mejorarían significativamente lo educativo, entre ellos se destacan: 1) buscar una enseñanza eficaz con calidad; 2) fortalecer la formación docente; 3) seleccionar a los docentes con base en criterios académicos; 4) mejorar el desarrollo profesional; 5) evaluar para mejorar; 6) definir la autogestión escolar; 7) profesionalizar la formación docente; 8) fortalecer liderazgos; 9) aumentar la autonomía escolar; 10) garantizar el financiamiento a las escuelas, y 11) fortalecer la participación social.

En este sentido, queda pendiente la consolidación del proceso de evaluación docente, lo que constituirá un gran reto a través del interjuego entre lo local, lo regional, lo nacional y los postulados de los organismos internacionales. Ante ello, es importante reconocer que se requiere construir un proceso de evaluación docente mexicano, con la participación de todos los actores, que respete y valore la diversidad étnica y cultural existente, así como perfilar una perspectiva de futuro con el objetivo de enfrentar las exigencias y demandas del siglo XXI a partir de principios filosóficos, sociales, éticos y pedagógicos visionarios que estén contextualizados a nuestro país.

Los principales programas de evaluación docente en México que han impactado a la educación básica en el periodo 1993-2017

han considerado el desempeño del docente de una manera ahistórica y neutral. Si bien la evaluación debe considerarse como un componente clave para la mejora, deja de tener este sentido cuando se convierte en un factor de discriminación laboral y académica, además de la actuación de los docentes como el principal determinante de los resultados obtenidos por el alumnado.

En los programas de evaluación del desempeño docente se ha privilegiado una visión técnica de la evaluación, lo que deja a un lado la complejidad y las múltiples dimensiones que entraña la tarea docente: “La evaluación de la docencia nos es una simple metodología ni la descripción y comparación simples de indicadores. Implica una filosofía, una postura epistemológica-teórica-metodológica e instrumental” (Rueda y Díaz-Barriga, 2011: 29).

En los diversos programas analizados se señala explícita o implícitamente la evaluación de los docentes para contribuir a la mejora de la educación, así como para asegurar y elevar la calidad y pertinencia con base en el desempeño de los docentes y el aprovechamiento escolar de los estudiantes. No obstante, los mecanismos utilizados no han sido los más adecuados, ya que se requiere evaluar a los docentes en su contexto y no sólo a través de pruebas estandarizadas. La evaluación, como se realiza en la actualidad, está alejada de los procesos educativos diarios y de las prácticas pedagógicas en el aula, lo que impide la creación y desarrollo de una carrera profesional docente.

Desde la creación del INEE se señalaba que la evaluación no podría ser homogénea, que era necesario “considerar, en las acciones de evaluación, desde el sistema educativo hasta el aula de clases, la diversidad de realidades, culturas y lenguas que existen en el país, lo que es sin duda una de sus mayores riquezas” (INEE, 2015b: 35). Sin embargo, debido a la magnitud de la población docente, que oscila entre 350 000 y 400 000 maestros en todas sus modalidades, la tarea es imposible.

Resulta inminente, a cinco años de su puesta en marcha, la necesidad de evaluar los alcances y limitaciones de la LGSPD, con el fin de dar cuenta si se obtuvieron los resultados previstos y, fundamentalmente, si repercutió en el aprendizaje de los estudiantes. Además,

con esta evaluación, se tendría que identificar si la LGSPD significó un avance en relación con el Programa Nacional de Carrera Magisterial, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente y el Programa de Evaluación Universal.

REFERENCIAS

- Aceves, Ana María (2015), “Evaluación de la SEP a docentes de educación básica”, en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE, pp. 40-63.
- Arnaut, Alberto (2015), “El Servicio Profesional Docente en educación básica”, en Gilberto Guevara *et al.* (coord.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE, pp. 124-138.
- Barrera, Iván y Robert Myers (2011), *Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate*, Santiago, PREAL.
- Ball, Stephen (2012), *Global Education Inc. New policy networks and the neoliberal imaginary*, Londres, Routledge.
- Ball, Stephen y Carolina Junemann (2012), *Networks, new governance and education*, Bristol, Policy Press-Bristol University Press.
- Barrón, Concepción (2005), “Formación de profesionales y política educativa en la década de los noventa”, *Perfiles Educativos*, vol. 27, núm. 108, pp. 45-69.
- Brambila, Alfredo (2017), “Los programas de evaluación docente en México”, entrevista realizada el 19 de junio de 2017 al supervisor general de escuelas secundarias generales de la Zona Escolar 5 de Tlaxcala.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011), *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales*, México, <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf>, consultado el 4 de marzo de 2017.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998), *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, México, <<https://goo.gl/sBfuot>>, consultado el 5 de abril de 2017.
- Coombs, Philip (1968), *La crisis mundial de la educación*, Barcelona, Ediciones Península.
- Cordero, Graciela, Edna Luna y Norma Patiño (2013), “La evaluación docente en educación básica en México: Panorama y agenda pen-

- diente”, *Sinéctica*, núm. 41, pp. 1-19, <<http://www.redalyc.org/pdf/998/99828325007.pdf>>, consultado el 4 de abril de 2017.
- Cuevas, Yazmín y Tiburcio Moreno (2016), “Políticas de evaluación docente de la OCDE: Un acercamiento a la experiencia en la educación básica mexicana”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 24, núm. 120, pp. 1-24, <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2283/1851>>, consultado el 3 de abril de 2017.
- De Alba, Alicia, Ángel Díaz-Barriga y Martha Viesca (1984), “Evaluación: análisis de una noción”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, núm. 1, pp. 175-204.
- Díaz-Barriga, Ángel (2015), “Evaluación formativa y profesión docente. Conflicto de visiones”, en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE, pp. 139-176.
- Hernández, Martha (2017), “Los programas de evaluación docente en México”, entrevista realizada el 19 de julio de 2017 a la supervisora escolar de educación primaria de la Zona Escolar 3 de la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala, Tlaxcala.
- INEE (2015a), *Los docentes en México. Informe 2015*, México.
- INEE (2015b), *Reforma educativa. Marco normativo*, México, Cámara de Diputados/Senado de la República/INEE.
- INEGI (2016), *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2016*, México, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGEUM_2016/702825087340.pdf>, consultado el 5 de abril de 2017.
- King, Elizabeth, Svava Bjarnason, Amit Dar *et al.* (2011), *Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial. Resumen Ejecutivo*, Washington, <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/463292-1306181142935/Spanish_Exec_Summary_2020_FINAL.pdf>, consultado el 5 de marzo de 2017.
- López, Víctor (2017), “Los programas de evaluación docente en México”, entrevista realizada el 18 de julio de 2017 al jefe de enseñanza con funciones de supervisión y asesoría técnica pedagógica de la Zona Escolar 15 Sector 3 de las secundarias técnicas de la SEP Puebla.
- Mantilla, Lucía (2014), “La trascendencia del Banco Mundial en la Ley General del Servicio Profesional Docente. Elementos para el análisis”, *Diálogos sobre Educación*, año 5, núm. 9, pp. 1-19, <<http://>

- dialogosobreeducacion.cucsh.udg.mx/index.php/DSE/article/view-File/295/285 >, consultado el 3 de abril de 2017.
- Martínez, Alba (2015), “Recuento de una década de evaluación docente”, en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE, pp. 27-39.
- Martínez, Felipe (2015), “La evaluación del desempeño docente. Una propuesta para la educación básica en México”, en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE.
- OCDE (2011), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: consideraciones para México*, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264059986-es>>, consultado el 5 de abril de 2017.
- OCDE (2010), *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264087682-es>>, consultado el 6 de marzo de 2017.
- OEI (2008), *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Madrid, <<http://www.oei.es/metast2021/todo.pdf>>, consultado el 5 de marzo de 2017.
- OREALC-UNESCO (2008), *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO Santiago de Chile Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- Peña Nieto, Enrique (2013a), *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*, México, <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo85397.pdf>>, consultado el 28 de mayo de 2017.
- Peña Nieto, Enrique (2013b), *Ley General del Servicio Profesional Docente. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013*, México, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSPD.pdf>>, consultado el 20 de abril de 2017.
- Reimers, Fernando (1995), “Participación ciudadana en reformas de políticas educativas”, *Pensamiento Educativo*, vol. 17, núm. 2, diciembre, pp. 115-131.
- Rueda, Mario y Frida Díaz-Barriga (coords.) (2011), *La evaluación de la docencia en la universidad. Perspectivas desde la investigación y la intervención profesional*, México, IISUE/Plaza y Valdés Editores.
- Santiago, Paulo, Isobel McGregor, Deborah Nusche *et al.* (2014), *Revisión de la OCDE sobre la Evaluación en Educación*, México, OCDE/SEP/INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/231/P1C231.pdf>>, consultado el 3 de marzo de 2017.

- Santibáñez, Lucrecia, José Felipe Martínez, Ashlesha Datar, Patrick J. McEwan, Claude Messan-Setodji y Ricardo Basurto-Dávila (2006), *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Monica, SEP/The Rand Corporation, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.pdf>, consultado el 4 de abril de 2017.
- SEP (2017a), “Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio.
- SEP (2017b), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos proceso de evaluación del desempeño docente. Educación Básica. Ciclo Escolar 2017-2018*, México, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2017/ba/EAMI/EAMI_DOCENTES_EB_2017.pdf>, consultado el 28 de junio de 2017.
- SEP (2017c), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño del personal con funciones de asesoría técnica pedagógica al término de su periodo de inducción. Educación Básica*, México, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2017/ba/EAMI/EAMI_ATP_EB_2017.pdf>, consultado el 28 de junio de 2017.
- SEP (2016a), *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2015-2016*, México, <http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolsillo_preliminar.pdf>, consultado el 3 de abril de 2017.
- SEP (2016b), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en Educación Básica*, México, SEP, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2016/ba/PPI/Docente_Tecdocente.pdf>, consultado el 3 de abril de 2017.
- SEP (2016c), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño del personal con funciones de dirección y de supervisión. Educación Básica*, México, SEP, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2016/ba/EAMI_dir.pdf>, consultado el 28 de junio de 2017.
- SEP (2013a), *Programa de Estímulos a la Calidad Docente. Lineamientos que regulan el Programa de Estímulos a la Calidad Docente*, México, <<http://www.programaestimulos.sep.gob.mx/docs/Lineamientos2013.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2017.

- SEP (2013b), *Estímulos a la calidad docente. Estímulos para mejorar*, México, <<http://www.programaestimulos.sep.gob.mx/>>, consultado el 28 de mayo de 2017.
- SEP (2013c), *Convocatoria para la asignación de estímulos individuales. Ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2013*, México, <<http://www.programaestimulos.sep.gob.mx/docs/CONVOCATORIA.pdf>>, consultado el 28 de mayo de 2017.
- SEP (1992), “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de mayo, <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>, consultado el 2 de marzo de 2017.
- SEP (1973), Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública, México, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre, https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf>, consultado el 2 de febrero de 2017.
- SEP/CNSPD (2017), *Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente*, México, <<http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/#>>, consultado el 28 de junio de 2017.
- SEP/SNTE (2012), *Evaluación Universal de docentes y directivos en servicio de Educación Básica. Lineamientos Generales que Regulan la Evaluación Universal de docentes y directivos en servicio de Educación Básica*, México, <<https://sector2federal.files.wordpress.com/2011/08/lineamientos-generales-que-regulan-la-evaluacion-universal.pdf>>, consultado el 4 de marzo de 2017.
- SEP/SNTE (2011), *Acuerdo para la Evaluación Universal de docentes y directivos en servicio de Educación Básica*, México, <<http://i.administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/uploads/2011/08/Acuerdo-SEP.pdf>>, consultado el 4 de marzo de 2017.
- SEP/SNTE/INEE (2012), *Educación Universal de docentes y directivos en servicio de Educación Básica*, México, <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2594/1/images/Evaluaci%C3%83%C2%B3n%20UniversalConferenciadePrensaJunio272012-1.pdf>>, consultado el 12 de mayo de 2017.
- Segob (2013), “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013>, consultado el 5 de febrero de 2017.

- UNESCO (2014), *Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013/4*, París, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002261/226159s.pdf>>, consultado el 3 de marzo de 2017.
- Valenzuela, Isabel (2017), “Los programas de evaluación docente en México”, entrevista realizada el 18 de julio a la directora del Jardín de Niños Fanny Anitúa Yañez, Villahermosa, Tabasco, México.
- Zorrilla, Margarita (2003), “Introducción”, en Margarita Zorrilla y Lorenza Villa Lever (coords.), *Políticas educativas : educación básica, educación media superior*, México, COMIE/SEP/CESU-UNAM, pp. 27-36.

REFLEXIÓN FINAL. DOCENTES Y ESCUELA: LOS GRANDES DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN

Claudia B. Pontón Ramos

En el ámbito educativo, la década de 1980 representó un momento significativo en el marco de las reformas que se orientaron al mejoramiento del trabajo docente. En 2008 se introdujo el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, que se orientó no sólo a este sector, sino también a subdirectores, directores y asesores técnico pedagógicos (ATP). En el año 2011, a partir de la firma del acuerdo que se realizó entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), surgió el Programa de Evaluación Universal, el cual pretendía realizar una evaluación docente obligatoria e integral de carácter formativo que se orientara al desarrollo profesional y a la formación continua de los docentes. En 2012, este programa reemplazó al Programa de Carrera Magisterial y se instaló como un mecanismo de mediación normativa. En este marco, en 2013 se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), dirigida a la educación básica y media superior.

En 2015 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) estableció que el Examen para la Calidad y el Logro Educativo (Excale) y la Evaluación Nacional de Logros Académicos (ENLACE) serían sustituidas por el Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes (Planea), el cual fusionaba los objetivos de ambas pruebas. Todo lo anterior se estableció sin descuidar los esfuerzos por elevar el nivel de escolarización de la población infantil (en cuanto a cobertura y equidad), la ampliación de la escolaridad obligatoria (preescolar, primaria y secundaria), así como los intentos

por actualizar y flexibilizar las propuestas curriculares en todos los niveles educativos. En la década de 1990 aparecieron en el escenario educativo nacional una serie de propuestas de reforma que tuvieron la intención de impactar de manera positiva las prácticas y los procesos educativos; éstas se orientaron hacia la definición de lineamientos relacionados con el cambio de las propuestas curriculares en el ámbito de la educación básica, de los programas de formación y actualización docente, así como de los enfoques metodológicos vinculados con los procesos de enseñanza y aprendizaje. Todos estos aspectos respondieron en gran medida a los planteamientos de la política educativa en México.

En este marco temático es importante resaltar el esfuerzo colegiado de los diferentes capítulos que integran este libro, el cual sigue reflexionando acerca de los aspectos centrales dentro del ámbito de las políticas educativas en nuestro país, como son profesionalizar el ámbito de la docencia y valorar el impacto en la educación en general y, de manera específica, en el trabajo dentro del aula, así como mejorar la condición social del magisterio. Sin embargo, y para contextualizar los diferentes temas abordados en este libro, se debe recordar que a partir del siglo XIX en México se definió una etapa importante para la educación, que se explica, en parte, por la expansión y el crecimiento del profesorado, lo que generó por un lado la formación de sociedades magisteriales y, por otro, una creciente intervención por parte del Estado en la enseñanza pública. Durante este siglo, el magisterio se convirtió en una profesión del Estado y adquirió una influencia significativa, así como una mayor intervención en las decisiones gubernamentales en materia de instrucción pública en el país.

En este sentido, Ducoing (2004: 43) señala que en las últimas décadas del siglo XIX se registra el despegue de lo que hoy conocemos como normalismo mexicano, que desde sus inicios se definió por diferentes intentos que estaban orientados a institucionalizar la formación como estrategia adoptada por el Estado, con el fin de homogeneizar la formación docente y, con ello, contribuir a la unidad nacional y centralizar la instrucción pública. Sobre este mismo tema, Díaz-Barriga e Inclán (2001) ha planteado que sólo la consolidación

de los sistemas educativos, como resultado de la intervención de los Estados nacionales, creará condiciones para la conformación de la actividad docente que conocemos, esto es, un sujeto que recibe un contrato para realizar la tarea de enseñar, además de recibir una preparación formal para ello.

Respecto de lo anterior, nos interesa enfatizar cómo el desarrollo de la escuela, en tanto propuesta formativa, adquiere sentido cuando aparece como parte de un ideal social: la formación de un nuevo ciudadano. Precisamente en el marco de esta propuesta cobra significado la contribución de los maestros como formadores de un nuevo proyecto, lo que nos permite argumentar que los programas de formación de profesores en el ámbito de las escuelas normales se gesta en un proyecto relacionado con el propósito de consolidar la nación mexicana.

Si a este antecedente de carácter histórico le agregamos que, por lo regular, en nuestro país, las acciones que se establecen en el ámbito de la evaluación educativa se construyen con la finalidad de darle continuidad al proyecto modernizador del Estado y de las políticas públicas educativas de los sexenios precedentes, tenemos un panorama complejo, en tanto que, al parecer, los problemas y desajustes de las reformas se han heredado y acumulado de un sexenio a otro, lo que ha generado la apreciación de que los cambios en materia educativa en México se vislumbran como un esfuerzo rápido y poco planeado, y no como un proceso de mediano y largo plazo.

Por otra parte, el panorama nacional se presenta más complejo si, además, añadimos que una de las consecuencias de la presencia avasalladora y vertiginosa de la actual sociedad del conocimiento y de los procesos de globalización generalizada es su impacto en la educación, en términos de la suscripción de acuerdos internacionales sobre políticas educativas que intentan ponerse al día, a pesar de las desigualdades estructurales entre los países que participan en ellos. Sobre este punto, si bien en nuestro país se realizan esfuerzos importantes emanados de este tipo de acuerdos que, equivocados o no, se firman con el fin de “mejorar la calidad de la educación”, hasta el momento dichos esfuerzos no han sido suficientes ni eficientes, tal como lo demuestran los exámenes estandarizados tan dura y acertadamente criticados.

En función de lo anterior y al realizar un balance de los aspectos centrales que nos comparten los autores de los capítulos de este libro, identificamos dos grandes rubros que siguen siendo una preocupación tanto para los tomadores de decisiones como para los investigadores educativos, uno recupera el tema de la evaluación de la docencia y el otro sus niveles de profesionalización. El primero centra su atención en las iniciativas bien intencionadas que están orientadas a generar cambios en el quehacer de los docentes. El segundo, por su parte, da cuenta de fuertes disyuntivas críticas, las cuales permiten identificar cierta mejora en las dimensiones y puntajes que se plantearon durante el desarrollo de ciertos programas, como Carrera Magisterial y la Evaluación Universal, ambos orientados a vincular las competencias profesionales de los docentes con el aprovechamiento escolar de los alumnos, lo cual permitió, entre otras cosas, un proceso de transición en el control de la educación del SNTE a la SEP en cuanto al ingreso al servicio docente, la permanencia y la promoción de la educación básica.

Por otra parte, si bien podemos identificar que en las últimas décadas existe un esfuerzo por elevar los niveles de profesionalización de los docentes, a partir de la ampliación de la obligatoriedad escolar básica, la modificación jurídica del artículo constitucional referido a la educación, la reglamentación de todas las modalidades de formación docente como estudios de licenciatura, entre otros aspectos, aún existen prácticas que están fuertemente vinculadas con el gremio magisterial. La apreciación de este sector es que las expectativas de cambio y progreso que se sostienen en el discurso de las reformas educativas, por lo regular, se establecen como acciones de gobierno que dejan al margen su opinión. Un sector importante de docentes comparte la apreciación de que los proyectos de reforma no cambian los mecanismos ni los procesos del funcionamiento escolar; no basta con introducir cambios institucionales ni intentos por mejorar las capacidades de gestión, tampoco con adoptar sistemas de medición de calidad y evaluación de los resultados de aprendizaje ni implementar nuevos contenidos curriculares o instrumentar programas de incentivos a los docentes ya que, al parecer, todas estas medidas no han logrado alcanzar la anhelada “calidad

de la educación”. Quizá lo que también se debería de considerar es la posibilidad de analizar el desempeño docente en el contexto del aula y, desde ahí, identificar los problemas y construir posibles rutas para solucionarlos.

REFERENCIAS

- Ducoing, Patricia (2004), *Origen de la Escuela Normal Superior de México*, México, CESU/UNAM.
- Díaz-Barriga, Ángel y Catalina Inclán (2001), “El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 25, pp. 17-41.

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACT	Accomplished California Teachers Network (Red de Profesores Expertos de California)
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ATP	Asesor técnico pedagógico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEN	Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
Ceneval	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CNPD	Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes
CNSPD	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
Conafe	Consejo Nacional de Fomento Educativo
DOF	Diario Oficial de la Federación
EACEA	Agencia Educativa en el Ámbito Audiovisual y Cultural
ENAMS	Examen Nacional para la Actualización de los Maestros en Servicio
ENLACE	Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares
EPT	Educación para Todos

Excale	Examen para la Calidad y el Logro Educativo
FCE	Fondo de Cultura Económica
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GDTDEU	Grupo Directivo y Técnico para el Diseño de la Evaluación Universal
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IIISUE	Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
PIB	Producto interno bruto
PISA	Program for International Student Assessment (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE)
Planea	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PNUD	Programa de Productividad y al Rendimiento del Personal Académico de Carrera Naciones Unidas para el Desarrollo
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PREPRAC	Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico de Carrera
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Pride	Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de la UNAM
Promep	Programa de Mejoramiento al Profesorado
Prodep	Programa para el Desarrollo Profesional Docente

Pronap	Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica
RIEB	Reforma Integral de la Educación Básica
Segob	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD	Servicio Profesional Docente
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study (Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Organización de Naciones Unidas Mujeres, el Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia
UPN	Universidad Pedagógica Nacional