



ISBN: 9786073045742

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA
UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

Díaz-Barriga, A. y Jiménez-Vásquez, M. S. (2020). Evaluación del desempeño docente en educación básica: de la revalorización a la vulnerabilidad de la profesión docente. En A. Díaz-Barriga (Coord.), *La evaluación del desempeño docente. Propuestas y contradicciones* (pp. 101-149). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Evaluación del desempeño docente en educación básica: de la revalorización a la vulnerabilidad de la profesión docente

Ángel Díaz-Barriga

Mariela Sonia Jiménez-Vásquez

INTRODUCCIÓN

La evaluación docente en México es una actividad reciente, por lo menos en la forma como se implantó a partir de la Reforma Educativa 2013. Actores nacionales e internacionales se encuentran detrás de la construcción de una política dirigida a los docentes a partir de los años noventa del siglo pasado. En conjunto, estas acciones responden a una transformación de la concepción global de la educación con la que se había estructurado el sistema educativo mexicano.

A la visión nacionalista, a través de la cual se buscó hacer llegar la educación a todos los rincones del país, se opuso una visión eficientista y tecnicista cuya tarea es preparar para el empleo en la visión de una ciudadanía global.

La primera estaba centrada en la formación cabal del ser humano, heredera tanto del ideario educativo posrevolucionario como de la asunción de diversas fuentes de la doctrina pedagógica humanista (Johann Friedrich Herbart, Wilhelm Dilthey, Célestin Freinet), que se materializó en lo que se podría denominar la doctrina pedagógica mexicana de la década de 1950, expresada a través del pensamiento de Francisco Larroyo, José Manuel Villalpando, Santiago

Hernández Ruiz, Jesús Mastache Román, entre otros. La segunda, conformada por el Estado mexicano, heredera del pragmatismo estadounidense de principios del siglo xx (Carlos, 2014), vinculada con lo que en su momento se denominó el pensamiento neoliberal, de cara a la globalización económica.

Esta concepción del Estado tiene una influencia determinante en la conformación de las políticas educativas y, en particular, en los diversos proyectos de evaluación de los docentes. Si bien esta actividad no se inicia sino en la segunda década de este siglo, las modificaciones constitucionales realizadas en 2013 imprimieron una visión de la evaluación que, de alguna forma, la aleja de las prácticas que la precedieron.

En 2015, derivada de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), se realizó una primera etapa de evaluación del desempeño docente en el nivel nacional en educación básica y media superior. Los docentes debieron cumplir con distintas etapas: generar un portafolio de evidencias con productos de una sesión de clase, resolver un examen en línea elaborado por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval)¹ y realizar una planeación didáctica argumentada, de acuerdo con un guion previamente establecido, aunque en el desarrollo de la disciplina didáctica nunca se haya enunciado la planeación bajo esta perspectiva.

Según cifras emitidas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), fueron convocados 153 086 docentes y participaron 134 140 en el proceso de evaluación, de los cuales 15.3 por ciento obtuvo la calificación de *insuficiente*, 36.2 por ciento *suficiente*, 40.5 por ciento *bueno* y ocho por ciento se distribuyó entre los niveles de *destacado* o *excelente* (Gómez, 2016). Dadas las condiciones, en general adversas, en que fue realizado este proceso —falta de comunicación clara y oportuna por parte de las autoridades educativas respecto del mecanismo empleado para la selección de los docentes que serían evaluados y opacidad en los procesos, etapas

1 De manera adicional, los profesores de educación secundaria de la asignatura de Inglés y Tecnologías debieron realizar otro examen en línea.

y alcances de los resultados— se distorsionó el propósito formativo explícito de la ley: mejorar la forma como se trabaja en el aula y por lo tanto la educación en su conjunto, que el propio Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) reivindicaba en sus documentos. Se adoptó en cambio un enfoque cuantitativo en el que se otorgaba una calificación numérica, traducida a un adjetivo (*insuficiente, suficiente, bueno, destacado*) que en nada coadyuvó a cumplir con ese propósito.

En este contexto, este capítulo se encuentra estructurado en dos grandes secciones: la primera, centrada en la conformación de los procesos de evaluación docente, los sistemas y programas de estímulos en el siglo xx y principios del xxi; la segunda, que analiza la conformación de un sistema de evaluación/medición de la docencia con sesgos punitivos, desvinculado de la complejidad de la práctica docente real y con consecuencias colaterales: la amenaza de la pérdida del empleo para quienes al ser seleccionados no se presenten a ella y que en la práctica obligó a que quienes tuvieran las condiciones optaran por una jubilación temprana, muchos contra su voluntad, haciendo de lado la riqueza que sus años de su experiencia podrían ofrecer al sistema educativo nacional.

En la primera sección se describe el *sistema de escalafón vertical*, que tuvo una larga permanencia en el ámbito laboral docente, cuya finalidad principal era establecer un sistema de promoción jerárquica para docentes hacia puestos directivos. De manera sucinta, se describe a continuación el Esquema de Educación Básica, un programa que pasó casi inadvertido por los docentes, de corta duración —entre 1987 a 1993— y bajo impacto.

Posteriormente, se analiza con mayor amplitud el programa Carrera Magisterial, que se estableció entre 1992 y 2014 —si bien oficialmente se reconoce su decreto a partir de 1993—, que buscó estimular, reconocer y arraigar a los docentes en el aula mediante un modelo de escalafón horizontal que funcionaba de manera paralela al vertical.

Entre sus hitos estuvo la puesta en marcha, en 2009, del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes² con la intención de eliminar las prácticas de herencia, recomendación y venta de éstas que caracterizaron la compleja relación entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y las autoridades educativas y estatales, que un visitador de las Naciones Unidas definió en 2008 como “una simbiosis atípica” (Muñoz, 2010: 15). Este concurso fue el preámbulo de los procesos de evaluación docente con fines de ingreso, permanencia o promoción. Asimismo, en 2012, se establecieron con corta duración los programas Evaluación Universal de Docentes y Estímulos a la Calidad Docente, vinculándose con los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, conocida como prueba ENLACE.

En la segunda sección se analiza la evaluación del desempeño docente, en fase inicial a partir de 2015, proceso que se ha caracterizado —a diferencia de los dos anteriores que eran de participación voluntaria— por su carácter obligatorio y con tendencias punitivas para el gremio docente.

Así, la evaluación docente ha transitado primeramente de un sistema voluntario, de promoción jerárquica y vertical, pasando después a uno de evaluación horizontal, también voluntario y centrado en la mejora de ingresos económicos, hasta llegar a la etapa de un modelo obligatorio que busca evaluar el desempeño docente con la idea de garantizar una educación de calidad y que desconoció los derechos laborales adquiridos por los docentes, no sólo a causa de la amenaza de ser despedidos si rehúsaban ser evaluados, sino por obligarlos a firmar un documento en el que aceptaban que esa evaluación era válida sólo por cuatro años, dejando condicionado su empleo al resultado obtenido en la nueva evaluación, con lo que perdían su estabilidad laboral. En el marco de las reformas constitucionales realizadas en 2013, los docentes en México son los

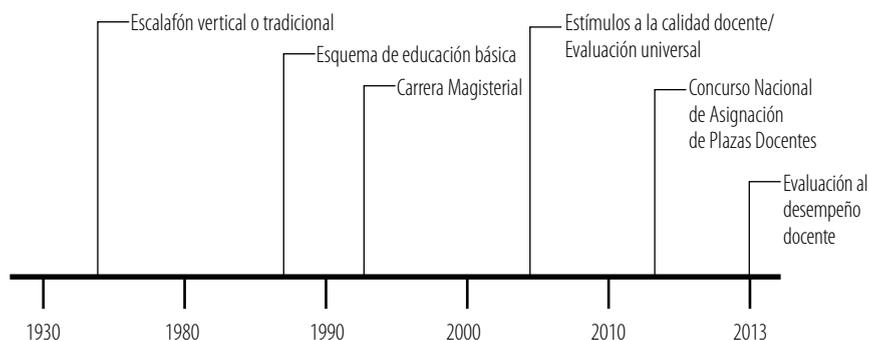
2 Esta convocatoria se abrió en dos vertientes, para nuevo ingreso o para profesores en servicio que desearan postular por una plaza de base o incrementar, para profesores de secundaria y Educación Física, el número de horas para avanzar gradualmente hacia la plaza inicial. Fueron emitidas por el gobierno federal, la SEP y la Alianza por la Calidad de la Educación (SEP, s/a).

únicos profesionales y trabajadores que no tienen derecho a una estabilidad de tal naturaleza.

Este modelo de evaluación ha sido reivindicado por políticos, empresarios, especialistas del INEE y por algunos sectores de la sociedad; mientras que, por otra parte, es cuestionado por los profesores sujetos de la evaluación, y por investigadores en educación en temas de profesión docente, aprendizaje y didáctica en virtud de que tienen mayor relevancia sus aspectos de castigo que una retroalimentación real al trabajo docente (INEE, 2014). En los hechos sólo se trabaja con evidencias indirectas y con la aplicación de un examen estandarizado de conocimientos construido con la base en el documento *Perfil, parámetros e indicadores de desempeño docente* (SEP-CSPD, 2017 y 2015a), que desde 2014 viene ajustándose anualmente y que en estricto sentido no corresponde a la especificidad de los saberes y prácticas profesionales del magisterio. Para entender esta situación es importante caracterizar los propósitos y acciones que han sido más significativos en cada uno de estos sistemas y programas (esquema 1).

Esquema 1

Sistemas de promoción y evaluación docente



Fuente: elaboración propia con base, por orden de aparición de cada acontecimiento, en *DOF* (1973), SEP (2013a), SEP (1992), SEP (2013b), SEP-SNTE (2011), SEP-(s/a), *DOF* (2013a).

PRIMERA ETAPA: DE LA PROMOCIÓN JERÁRQUICA A LA HORIZONTAL

Sistema de escalafón vertical o tradicional

La evaluación docente en esta primera etapa se estableció básicamente con propósitos de ascenso jerárquico, con base en un cumplimiento de responsabilidades profesionales (podría decirse que, en realidad, no se realizaba una evaluación de la práctica docente propiamente dicha). Se basó en un sistema denominado *escalafón vertical* o *escalafón tradicional* que tuvo una larga vigencia, de más de 80 años, y funcionó de manera paralela a otros sistemas de promoción o evaluación docentes. Esta tarea se asignó al Sistema de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la SEP. Inició su funcionamiento en 1933 con la creación de la Ley de Escalafón y la posterior publicación de su reglamento en 1947, reformado en 1973 (DOF, 1973).

Se conceptualizó como un sistema organizado para someter a concurso los ascensos de trabajadores de base. En este sentido, el ascenso se refería a la promoción de una categoría inferior a una superior y operaba cuando se creaban nuevas plazas o se liberaban éstas por renuncia, jubilación, cese o defunción de los trabajadores.

Los criterios para participar en la promoción incluían plaza de base, antigüedad mínima de seis meses y ser calificado en cuatro factores: conocimientos, aptitud, antigüedad y disciplina y puntualidad. Este programa no tuvo la finalidad de evaluar la actuación del docente en el aula ni el desempeño académico de los estudiantes, más bien la de verificar conocimientos y aptitudes con miras a a obtención de ascensos.

Su aplicación fue responsabilidad de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón (CNME) hasta 1992, cuando, a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se descentralizaron los servicios educativos del gobierno federal a los estados de la república, creándose la Comisión Estatal Mixta de Escalafón (CEME), a la cual se otorgó autonomía. Este sistema de promoción se diseñó con una estructura piramidal, con poca mo-

vilidad: quienes lograron ascensos en su gran mayoría, 90.75 por ciento, eran maestros frente a grupo, 8.2 por ciento correspondía a subdirectores y directores, 0.79 por ciento a inspectores y jefes de enseñanza y 0.25 por ciento al nivel más alto del escalafón, inspectores generales y jefes de sector (SEP, s/a).

Sin embargo, estas cifras no evidencian cuántos profesores lograron ascensos y en qué subsistemas, ya que este sistema no siempre funcionó con principios de equidad. La tarea de promoción, en algunos subsistemas, la realizaba directamente el director de la escuela donde el docente o algún directivo desempeñaban su labor, a través de un procedimiento en el que convergían la autoridad educativa y el sindicato. El docente obtenía alguna promoción que consistía en mejorar alguna de sus condiciones laborales, como ser cambiado de lugar de trabajo a alguna zona más adecuada por su cercanía o porque su grupo familiar radicaba ahí. Lo que, en los hechos, significaba el permanente tránsito de las zonas rurales a las urbanas. También se tomaba en cuenta para lograr un incremento de horas frente a grupo, alguna coordinación u otro puesto directivo. En otros casos, el docente buscaba componendas sindicales u oficiales para conseguir una promoción o un ascenso sin necesidad de concursar en un sistema de escalafón que no siempre tenía resultados positivos.

Las distintas acciones que se realizaron a partir de 2009 —inicialmente los Concursos Nacionales de Asignación de Plazas y, posteriormente, en 2013 con la creación de la LGSPD— establecieron las condiciones para que las tareas que realizaba la CNME —promoción, ascensos, permutas y valoración de cursos por actualización— se modificaran, clausurando de manera definitiva este sistema. El subsecretario de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP anunció el término de esta modalidad de escalafón a partir del 31 de agosto de 2015 (Radio Fórmula, 2015).

En esa misma etapa, de manera paralela al escalafón tradicional y, por un corto periodo, se formalizó en 1987 un sistema que buscaba promover, de manera incipiente, el mejoramiento de la calidad de la educación mediante el pago de un estímulo por las horas dedicadas a actividades cocurriculares a partir de un progra-

ma denominado Esquema de Educación Básica. Entre los criterios para la participación de los docentes estaba la preparación profesional y la antigüedad. Con todo, no se establecieron mecanismos de movilidad dentro de sus diferentes categorías ni tuvo criterios de control y seguimiento de las acciones de fortalecimiento curricular, así como tampoco se difundió ampliamente en el gremio magisterial, por lo cual su efecto en la calidad de la educación siempre fue opaco. Su vigencia se dio por terminada en marzo de 1993, cuando inició el programa de Carrera Magisterial (SEP, 2013a).

Programa Carrera Magisterial

Fue un programa de larga duración, de 22 años, que alentó a los docentes a una mejora tanto profesional como económica. Se estableció consolidando la visión eficientista que se materializó en los años noventa a partir del discurso educativo de organismos internacionales, en particular del Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). El BM, en *Educación primaria. Documento de política* (BM, 1992), recomendó que el incremento salarial del docente no se basara en el porcentaje determinado para los funcionarios públicos, antes bien que se diera en función de los resultados de su trabajo. De forma en parte coincidente, la CEPAL, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO y los ministros de Educación de América Latina elaboraron el documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL-UNESCO, 1996),³ que constituye un parteaguas en la doctrina educativa de ambos organismos, pues co-

3 El cambio en la forma de argumentación de la UNESCO en América Latina se puede seguir si se analizan los diversos documentos elaborados desde la conformación de lo que se denominó *El proyecto principal de educación para América Latina y el Caribe*, que tuvo vigencia de 1980 a 2000 a través del cual se realizaban bianualmente reuniones de los ministros de Educación de la región. Si bien el origen del proyecto era garantizar la educación primaria a todos los niños latinoamericanos, paulatinamente se fue incorporando el concepto de *calidad*. En el

loca la calidad y eficiencia de la educación como eje de su propuesta. Con su publicación se inicia un nuevo ciclo de políticas para la educación. Ambos documentos constituyen una pista valiosa para analizar el establecimiento de políticas de evaluación educativa en nuestro país enmarcadas en una perspectiva pedagógica de corte eficientista.

La nueva política educativa avanzó en una agenda vinculada con la eficiencia, para lo cual se apoyó en el discurso de la calidad de la educación y asumió como estrategia la realización de evaluaciones que en la década de 1990 se materializaron en el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994 (SEP, 1990). A través de éste se impulsó la descentralización administrativa de la educación y se estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (SEP, 1992) que se concretó en el programa de evaluación docente Carrera Magisterial, un esquema de promoción horizontal en el cual los docentes que voluntariamente se presentaran podían obtener un complemento salarial. Este programa se convirtió en un modelo retomado por otros países de la región (Vegas y Umansky, 2005).

A diferencia del escalafón vertical que promovía a los docentes a plazas de mayor jerarquía, en este programa se buscaba una promoción que arraigara a los docentes en sus instituciones, primordialmente frente a grupo. Con una lógica que apuntaba a mejorar la calidad educativa, al estimular a los docentes a que participaran en un sistema de escalafón horizontal a fin de progresar profesional, material y socialmente.

Ante todo, este programa buscó reconocer y motivar a los docentes frente a grupo (primera vertiente), aunque también a los pertenecientes a los cuerpos directivos y de supervisores (segunda vertiente) y a los responsables de las mesas técnico-pedagógicas y de formación continua (tercera vertiente). Carrera Magisterial, como lo menciona Díaz-Barriga (1997), funcionó bajo la lógica de su antecedente estadounidense denominado *pago por mérito* (*me-*

marco de este proyecto la UNESCO recomendó inicialmente que el gasto gubernamental en educación fuera de ocho por ciento del PIB (OREALC-UNESCO, s/f).

rit pay), el mérito en este caso se obtenía mediante un puntaje de acuerdo con calificaciones obtenidas en función de un reglamento específico. Sus resultados se presentaron en cinco niveles: A, B, C, D y E que otorgaban un estímulo económico sobre el sueldo base, lo que representaba un ingreso significativo para los docentes, con un incremento real al salario base inicial en la medida que se obtenían promociones de ascenso. No obstante, dada la exigencia académica, los altos puntajes requeridos y un reducido techo financiero, pocos docentes lograron ingresar al programa y menos aún obtener los niveles superiores C, D y E.

Los lineamientos iniciales de Carrera Magisterial se establecieron en 1992, a modo de prueba piloto con cuatro indicadores que acumulaban 62 puntos⁴ y cuyos resultados se reconocieron en 1993, cuando ingresaron los primeros docentes al programa. Se elaboraron después reformas a los lineamientos en 1993, 1998 y 2011 en los que el puntaje máximo alcanzable en los tres casos fue de 100. En estos cambios algunos indicadores se modificaron, surgieron o desaparecieron, incrementaron o disminuyeron su valor, de conformidad con las tendencias del debate educativo del momento. De manera global, los indicadores de Carrera Magisterial se clasificaron en seis aspectos que evaluaron al docente durante dos décadas: *antigüedad, grado académico, preparación profesional, formación continua, aprovechamiento escolar y desempeño profesional*:

- 1) *Antigüedad*: este indicador tuvo un peso marginal, si bien permaneció estable, con diez puntos, durante casi toda la vigencia del programa. Un docente con un año de antigüedad tenía derecho a cinco puntos al momento de su incorporación, valor que se incrementaba de manera muy gradual, dos décimas por año de servicio, hasta alcanzar su puntaje máximo de diez. Para muchos docentes esta gradualidad denotaba poca valoración a

4 Aun cuando en la búsqueda de datos no se hallaron registros de estos primeros lineamientos, se encontró una cédula de resultados del primer año que se evaluó a los docentes inscritos a la primera etapa. También se revisaron cédulas de resultados que evidencian los cambios a los indicadores en 1993, 1998 y 2011.

la experiencia acumulada durante su vida profesional, como se menciona en la investigación realizada por Tyler (1997). Para obtener el puntaje máximo se requerían 26 años de permanencia en el sistema. Sin embargo, en la última etapa, de 2011, este indicador sufrió una disminución abrupta: su valor disminuyó a la mitad, es decir, representó un máximo de cinco puntos.

- 2) *Grado académico*: también tuvo un peso secundario en el programa. La idea no fue impulsar la profesionalización docente mediante la realización de estudios de posgrado, pues su puntaje siempre fue menor al que se podía obtener mediante lo que se denominó *formación continua*. A pesar de que alcanzar grados académicos era un trabajo de largo aliento para los profesores, de dos a cuatro años por grado académico después de la licenciatura, el valor era relativamente bajo: nueve puntos para licenciatura, 12 para maestría y 15 para doctorado. Este indicador se eliminó inexplicablemente en la última reforma del programa, en 2011, sin un análisis crítico de sus implicaciones en la formación y profesionalización docentes (cuadro 1).
- 3) *Preparación profesional*: indicador que mostró la importancia que el programa concedía al dominio de conocimientos de los docentes. Se presentaba un examen a gran escala, que constaba de 60 reactivos a contestar en tres horas, en el que se exploraban los conocimientos en tres rubros: a) los lineamientos de Carrera Magisterial; b) la normatividad educativa, es decir, el artículo 3º, la Ley General de Educación, así como los distintos acuerdos con carácter educativo emitidos en el *Diario Oficial de la Federación*; c) la parte pedagógica-disciplinar del plan de estudios: propósitos, enfoques, estrategias didácticas y de evaluación, así como los contenidos específicos de educación preescolar y primaria y disciplinares de la asignatura que el docente impartía en secundaria. El valor que se otorgaba a este indicador se mantuvo relativamente estable durante los tres primeros lineamientos, con 25 puntos en 1992 y 1993, y 28 puntos en 1998. Empero, en 2011, a partir de las recomendaciones que hizo la OCDE (2010), se redujo de manera significativa a cinco puntos.

Cuadro 1

Evolución de los indicadores de Carrera Magisterial (1992-2014)

Indicador	1992	1993	1998	2011
1) Antigüedad	10	10	10	5
2) Grado académico	15	15	15	
3) Preparación profesional	25	25	28	5
4) Acreditación de cursos de actualización y superación del magisterio	12	15	17	20
Formación continua				20
5) Aprovechamiento escolar		7	20	50
6) Desempeño profesional		28	10	
Actividades cocurriculares				20
<i>Puntaje total</i>	62	100	100	100

Fuente: elaboración propia basada en los distintos lineamientos de Carrera Magisterial (SEP, 2011a, 2011b, 1998 y 1993).

- 4) *Acreditación de cursos de actualización del magisterio (posteriormente denominado Formación continua)*: indicador que tuvo un incremento gradual durante el funcionamiento del programa: 12 puntos en 1992, 15 en 1993, 17 en 1998, 20 en 2011. Lo que evidencia la intención de limitar la formación sólo a aspectos reconocidos por la autoridad educativa como necesarios para el desempeño docente. De esta manera la SEP creó el Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap), en el cual se establecía una oferta de cursos estatales que eran impartidos en dos

semanas, o en 40 horas a contra turno⁵ o bien en cursos sabatinos; los cursos nacionales, por su parte, eran de larga duración en dos modalidades: asesorías sabatinas o programas en línea. Para los docentes era prioritario acudir a estos cursos estatales, con valor de cinco puntos y a los nacionales con un valor de 12 puntos, lo que permitía obtener un total de 17 puntos. En contraposición a los tres puntos por grado de maestro y seis de doctorado que otorgaba el programa. A diferencia de otros países, en México se desalentó la profesionalización docente a través de la realización de estudios de posgrado. Más aún, en algunos estados sólo se reconocían los estudios realizados en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Las representaciones estatales del Pronap, mediante capacitadores, formaban a profesores en servicio de cualquier nivel educativo de la educación básica. La estrategia seguida fue replicar estos cursos en una estrategia denominada *en cascada*. En este sentido, un profesor de preescolar, primaria o secundaria podía estar impartiendo estos cursos a sus colegas nacionales o estatales, lo que generó una crítica sobre la improvisación y falta de dominio del tema que tenían quienes realizaban la tarea de dictar uno de estos cursos. En los cursos nacionales, el mecanismo de selección de los formadores de docentes era similar, pero estaban diseñados de tal manera que había flexibilidad para cursarlos. Además, ofrecían retroalimentación dado que en la entrega de resultados se establecían indicaciones de los temas o contenidos que tenía que profundizar el docente. A partir de 2011, se estableció el concepto *trayecto formativo* que modificó la estructura de la formación continua. Se cambió el nombre del indicador al de *Formación continua* y se elevó el puntaje de 17 a 20 puntos. Esta estrategia consistía en la selección, en estricto apego a su nivel y modalidad educativa, de un curso o módulo que podían conformar un diplomado con una duración total de 120 horas, impartidos por universidades públicas o privadas, de una oferta

5 Por *contra turno* se entiende que un docente cuyo contrato laboral es matutino o vespertino puede realizar el curso de capacitación en el horario diferente al de ese contrato.

establecida en el Catálogo Nacional de Carrera Magisterial a través del Pronap. Cada hora acreditada de formación continua equivalía a 0.1666 puntos (SEP-SNTE, 2011). Los módulos podían ser presenciales o en línea, lo que dio nuevamente flexibilidad al trayecto formativo de los docentes, quienes decidían la manera en que querían cursar la formación.

- 5) *Aprovechamiento escolar*: indicador que muestra más claramente la evolución del programa a una postura cada vez más eficientista. Buscaba determinar la calidad del trabajo docente mediante el puntaje que los alumnos obtenían en un examen a gran escala, inicialmente denominado *factor de aprovechamiento escolar*. Su incremento en las distintas etapas fue visible: de no ser considerado en los lineamientos de 1992, en 1993 se estableció con valor de siete puntos y llegó a 50 puntos en 2011. El valor de este indicador en la última etapa de Carrera Magisterial respondió al Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, firmado el 31 de mayo de 2011 por el SNTE y la SEP, en ese orden (SEP-SNTE, 2011), en el que se establecía la obligatoriedad de la evaluación de los docentes, conservando la articulación entre ésta y el beneficio económico. Esta acción vinculó los resultados de la prueba ENLACE otorgando el 50 por ciento del puntaje que se asignaría al programa Carrera Magisterial en el factor de aprovechamiento escolar. De manera paralela, en 2012 y 2013 operaron los programas de Evaluación Universal de Docentes⁶

6 Estas recomendaciones cerraron el ciclo en el que los resultados de la evaluación docente eran dirigidos únicamente al profesor. Los resultados de la evaluación universal de cada profesor debieron hacerse públicos en 2015, de acuerdo con la orden del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), antes IFAI (Figueroa, 2015). Éstos se publicaban de manera abierta en la página web de la SEP, indicando estado de la república, nivel educativo, escuela y nombre del docente, mostrando los resultados en cuatro campos del plan de estudios: *lenguaje y comunicación, pensamiento matemático, exploración del mundo natural y social*, así como *desarrollo personal y convivencia*. Los resultados tenían dos niveles: *requiere atención inmediata* o *requiere atención en el corto plazo* y se daban orientaciones para el trayecto formativo del profesor, recomendándole los cursos de formación docente por cubrir. La evaluación universal también consideraba otros indicadores como preparación profesional (examen cada tres años), desempeño profesional y formación continua obligatoria.

y Estímulos a la Calidad Docente⁷ que se asociaron también a la prueba ENLACE. Esta prueba cobró una importancia inusitada, que sobrepasó el ámbito de la práctica docente ya que, en muchas ocasiones, los maestros se consagraron a entrenar a sus alumnos a resolver preguntas similares a las de ese instrumento, lo cual acabó siendo campo fecundo para las editoriales de textos de educación básica que crearon guías para contestarlas o vendían evaluaciones parecidas.

- 6) *Desempeño profesional*: otro indicador que no dio los resultados esperados al crearse situaciones que desvirtuaron su sentido. La valoración del desempeño profesional del docente en su institución era asignada por el Órgano de Evaluación (OEE) conformado por un director, un subdirector y un representante del SNTE, así como por dos profesores. Sin embargo, en un número importante de instituciones se asignaba el valor máximo de 28 puntos de manera generalizada a los docentes participantes, por lo que la comisión paritaria SEP-SNTE determinó la aplicación de un factor de corrección que reducía los puntajes asignados por el OEE. Ante esta situación, algunos docentes solicitaban de manera explícita que no se les evaluara con el puntaje máximo para evitar la aplicación del factor de corrección que podía disminuir el puntaje de este indicador. Un efecto colateral fue la generación de tensiones y fracturas en las comunidades escolares, al considerar que en la emisión del puntaje se incurría en situaciones de favoritismo o venganzas (Rojas, 1997). En 1998 su valor se redujo a diez puntos. En 2011, durante su última etapa, este indicador fue suprimido y para suplirlo se estableció el indicador *Actividades cocurriculares*, con la finalidad de impulsar el trabajo extraclase de los docentes en las instituciones. Se definió como el conjunto de acciones extraordinarias que debían realizar los docentes, no incluidas

7 La entrega de este estímulo reconocía, por una parte, la labor individual de aquellos maestros de educación especial, preescolar, primaria y secundaria de todo el país que lograban que sus alumnos obtuvieran resultados en su desempeño escolar arriba de la media nacional e institucional; por otra, la de los colectivos docentes que tuvieran mejores resultados que el ciclo escolar anterior en el nivel nacional (SEP, 2013b).

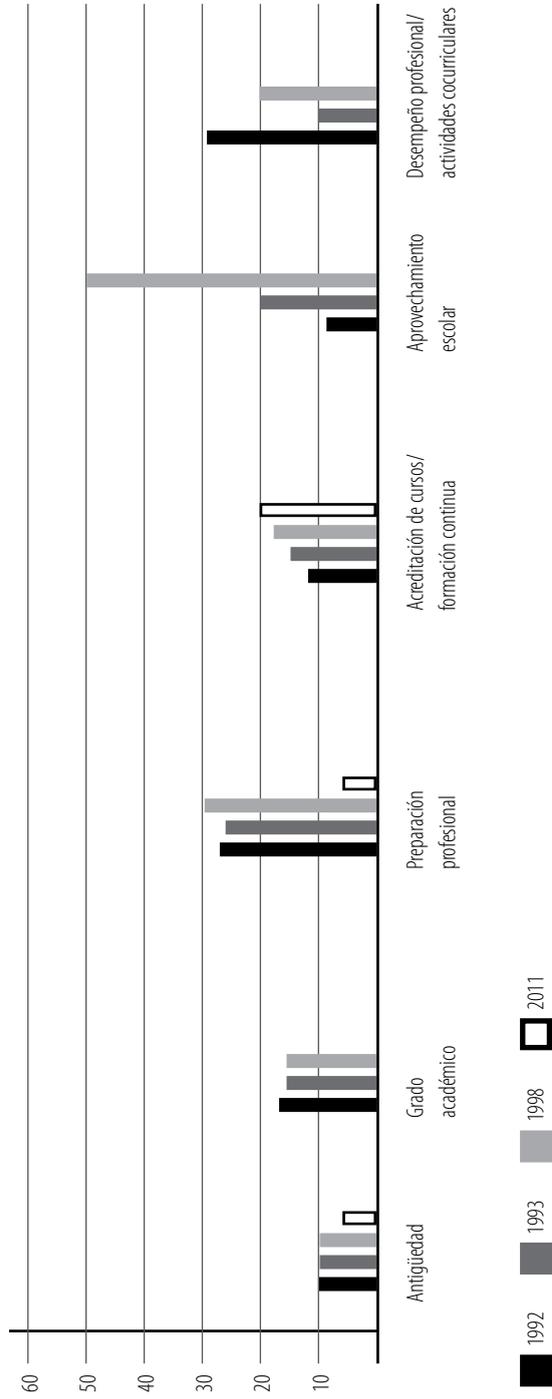
en las funciones asignadas (SNTEBCS, 2010). Sin embargo, la creación de este indicador fue enteramente descontextualizado, entre otras cosas porque demandaba que un docente dedicara un importante número de horas fuera de su contrato laboral para realizar diversas actividades. Para la obtención de los 20 puntos el mecanismo tampoco era sencillo, ya que la mitad correspondía al desarrollo, en tiempo y forma, de todas las actividades programadas, multiplicadas por un factor de .08, mientras que el resto se obtenía en función de las horas de servicio que realizaba el docente fuera del horario de trabajo. Por ejemplo, un docente con plaza de 36 a 42 horas debía cubrir de diez a 65 horas adicionales, que se multiplicaban por un factor de .153. Este factor tenía un valor menor para docentes con jornadas de tiempo completo y aumentaba a medida que el docente tenía una plaza con menos horas ante grupo, en profesores con diez a 15 horas el factor era de .5, por ejemplo (gráfica 1).

Efectos de Carrera Magisterial

Este programa fue pionero de los programas de estímulo docente en América Latina. Desde su conformación de acuerdo con la lógica del *merit pay*, fue un programa con efectos positivos y negativos, como asevera Cramer (1983), por lo que deben reconocerse sus bondades, pero también sus desaciertos.

En cuanto a sus características favorables, en su concepción se buscó fortalecer, reconocer y enaltecer a los profesores ante grupo y en ese sentido propició las buenas prácticas docentes y el fortalecimiento académico de numerosos profesores, quienes establecieron verdaderos trayectos formativos y acciones basadas en la disciplina, el trabajo y el estudio, para ir escalando posiciones en los niveles de promoción del programa.

Gráfica 1
Cambios en el valor de los indicadores de Carrera Magisterial



Fuente: elaboración propia con datos de rúbrica de evaluación 1992, 1993, 1998 y 2011.

En cambio, también ocurrieron prácticas que lo desvirtuaron, como que el SNTE, encargado de emitir los dictámenes, asignara niveles a algunos docentes no por mérito académico, los cuales después eran cuestionados por la misma SEP.⁸

Entre los aciertos del programa estuvo que, paralelamente a los incentivos salariales, se establecieron acciones relacionadas de reconocimiento para docentes destacados, sin afectar a aquellos que no lograron su ingreso o que decidieron no participar. Algunas de las acciones de reconocimiento se derivaron de los resultados de los exámenes de los cursos nacionales impartidos por el Pronap y otorgados por la SEP en el nivel nacional, tales como conceder diplomas al mérito académico a aquellos docentes que alcanzaban puntajes superiores a 85 por ciento, enviar a docentes a cursos impartidos fuera del país e invitaciones a participar en foros nacionales —como el de Docentes que Hacen Escuela, al que acudieron maestros de todo el país—, mientras que la comisión paritaria SEP-SNTE otorgaba el reconocimiento Manuel Ignacio Altamirano al Desempeño en Carrera Magisterial, entregado de manera anual por la presidencia de la república a un profesor que obtuviera el alto puntaje en cada nivel educativo por estado.

No obstante, la entrega de estos estímulos, tanto económicos como de reconocimiento académico, constituyó, desde el punto de vista de muchos docentes, un filtro al que accedían muy pocos dadas las exigencias y las constantes actividades de formación y actualización que el programa implicaba, los gastos que esto generaba, así como por el reducido techo financiero, razones por las que en el gremio docente se le llamaba cotidianamente “Barrera Magisterial”. Asimismo, se le tachó de ser un programa excluyente, que aplicaba evaluaciones homogéneas, sin considerar las con-

8 En una entrevista en octubre de 2016, una profesora de secundaria que alcanzó el nivel E externó que la SEP, por medio de la oficina de Carrera Magisterial, se le pidió todos sus dictámenes o las publicaciones en los periódicos de cada cambio de nivel para comprobar que los había obtenido por mérito, lo que significó que tuviera que documentar su expediente desde su ingreso en 1992, con el argumento de que se estaba haciendo lo mismo con todos los docentes. Estas acciones permiten sospechar que en algunos casos las promociones a los distintos niveles fueron asignadas fuera del proceso institucional establecido.

diciones en las que se desarrollaba profesionalmente cada profesor, como lo muestran las investigaciones realizadas por Tyler (1997) y Valdez (1997).

A pesar de estos señalamientos, es pertinente reconocer que los distintos lineamientos de Carrera Magisterial disminuían de manera contradictoria el requisito cronológico exigido para lograr el nivel E a los profesores que laboraban en zonas de bajo desarrollo o marginadas. De esta manera, mientras los profesores de zona rural o urbana tenían que cumplir un periodo mínimo de 14 años para llegar a ese nivel, los de zonas de bajo desarrollo podían alcanzarlo en ocho años.⁹ Algunos docentes asumieron el reto de su desarrollo profesional, buscando alcanzar perfiles profesionales de alto nivel, a través de la formación continua y la realización de estudios de posgrado, en pos de su ascenso horizontal, por méritos propios, que reemplazaron a los relacionales.

Después de más de dos décadas de funcionamiento, las repercusiones académicas y sociales del programa Carrera Magisterial se han puesto en entredicho y se tildan de inapropiadas, ya que las evidencias muestran que no hubo avances sustanciales entre los resultados de los aprendizajes de los estudiantes en los exámenes a gran escala. El estudio más revelador en este sentido es el realizado por la corporación Rand Education, mediante un contrato con la SEP (Santibáñez *et al.*, 2006), el cual señaló la falta de evidencias que mostraran diferencias estadísticas significativas en el aprendizaje de los alumnos cuyos docentes estaban en el programa y los que no participaban en él. Finalmente, estos resultados, aunados a las recomendaciones emitidas por distintos organismos internacionales, dieron la pauta para cerrar Carrera Magisterial con el ciclo de evaluación 2013-2014, correspondiente a la vigésimotercera etapa.

9 Para los profesores de zonas rurales o urbanas el periodo mínimo de permanencia en los niveles A y B era de tres años y en los C y D de cuatro. Después de este recorrido podía aspirar al nivel E. Para las zonas de bajo desarrollo o marginadas la permanencia mínima en los niveles A, B, C y D era de dos años.

SEGUNDA ETAPA: MODELO PUNITIVO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

La actual etapa de la evaluación al desempeño docente en México se establece a partir de las reformas constitucionales y el establecimiento de las leyes, decretadas en 2013, del INEE y la LGSPD.

Sus antecedentes se encuentran en diversos documentos y estudios efectuados en 2009 en la primera reunión del Consejo Asesor de la OCDE sobre Evaluación y Políticas de Incentivos en México por dos grupos de trabajo, uno sobre gestión escolar y política docente en México, presidido por Sylvia Schmelkes, el otro sobre evaluación y políticas de incentivos en México, presidido por Carlos Mancera. De esta manera se publicaron los documentos *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México* (OCDE, 2011) y *Recomendaciones de políticas específicas sobre el desarrollo de un marco integral de evaluación de maestros en servicio* (Mancera y Schmelkes, 2010), en donde se enfatiza la evaluación docente a partir de la observación directa de su trabajo en el aula, con base en una perspectiva de evaluación formativa, de la cual prácticamente no quedaron huellas cuando se definió el modelo actual de evaluación. Finalmente, en 2010, el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas Mexicanas estableció una serie de recomendaciones sobre la profesión docente, tales como “construir un sistema sólido para seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas”, también las propuestas de “definir la enseñanza eficaz”, “abrir todas las plazas docentes a concurso”, “crear periodos de inducción y prueba” y “evaluar para ayudar a mejorar”, así como que era urgente establecer un “sistema de evaluación docente basado en estándares [y] que los docentes con bajo desempeño sean excluidos” (OCDE, 2010: 6). Fue así que, atendiendo a las presiones de grupos empresariales formados para impulsar políticas que incidieran en la educación pública—aun cuando sus miembros envían a sus hijos al sector de educación privada—, se estableció una legislación que atendiera al último segmento de recomendaciones de la OCDE.

Durante el sexenio 2012-2018, en el marco de un gran acuerdo entre partidos políticos denominado Pacto por México, se respondió a la presión de la OCDE que demandaba profundizar las acciones de evaluación docente que estaba implantando el Estado mexicano. En este contexto prevaleció una amplia, estridente y constante campaña mediática de desprestigio hacia la profesión docente, sin que necesariamente se hiciera un profundo diagnóstico educativo sobre el significado pedagógico de la evaluación y con la inclusión de nuevos actores, provenientes en su mayoría del mundo empresarial, como las organizaciones Mexicanos Primero, México Evalúa, Suma por la Educación, entre otras. Así, se establecieron las modificaciones constitucionales y leyes secundarias de 2013 sobre los mecanismos de evaluación al desempeño docente.

Para establecer estas modificaciones a la ley no hubo un debate entre expertos en evaluación sobre las alternativas existentes para establecer un sistema nacional de evaluación, tampoco se analizaron con los docentes ni con los especialistas las diversas alternativas para construir un modelo de evaluación que no tuviera un enfoque totalmente cuantitativo, en el que predominó la medición centrada en la calidad. Se definió entonces la evaluación al desempeño como la manera de medir la calidad y los resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de asesoría técnica-pedagógica o cualquier otra que tuviera naturaleza académica (DOF, 2015).

De esta manera, la nueva administración gubernamental inició su paquete de reformas con la denominada Reforma Educativa, en la que se realizaron modificaciones a los artículos 3º y 71 de la Constitución, se modificó la Ley General de Educación y asimismo se promulgaron dos leyes secundarias: la LGSPD y la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Senado de la República, 2015).

El argumento inicial fue acabar con la venta y la herencia de plazas docentes, que se obtendrían por concurso de oposición, acción que se tradujo en un examen estandarizado de conocimientos. Se le concedió autonomía constitucional al INEE, una autonomía regulada, pues al mismo tiempo que se establecía una junta de gobierno y se le asignaba la tarea de coordinar todo el sistema de evaluación

de la educación básica y obligatoria del país, se le obligaba a acordar varias acciones de su trabajo con la Coordinación Nacional del Servicio Docente, instancia dependiente de la SEP. A partir de esta etapa, la evaluación docente pasó de ser una actividad voluntaria a una obligatoria. La legislación que el Congreso de la Unión aprobó en 2013 iba en contra de los derechos laborales adquiridos por los docentes. Así, podrían perder el empleo de ser convocados y no presentarse a la evaluación o, si obtenían un resultado de *insatisfactorio* en tres ocasiones consecutivas, serían retirados del servicio frente a grupo a menos que hubieran ingresado a la docencia antes de la modificación de la ley. Aun más, en caso de haber ingresado después de 2013, serían despedidos sin “ninguna consecuencia para la SEP” (SEP, 2017). Esta situación llevó a que diversos actores consideraran la reforma como más de tipo laboral que educativo.

El proceso para la aprobación tanto de la reforma constitucional como de las leyes secundarias fue a todas luces precipitado pues, en los hechos, lo legislado obligaba al INEE y a la Coordinación del Servicio Profesional Docente (CSPD) a evaluar a 1 359 293 profesores en cuatro años (SEP, 2017).¹⁰ Ante ello, se generaron acciones improvisadas e incoherentes: en 2015 se estableció un ejercicio inusitado de evaluación que ocasionó una enorme cantidad de problemas entre el magisterio, entre los especialistas en evaluación y en la sociedad en su conjunto. Unos propugnaban porque se aplicara la ley sin miramientos, mientras que otros exigían que la evaluación del desempeño fuese una tarea realizada profesionalmente, que respetara la dignidad docente. A fin de cuentas, la evaluación del desempeño docente se realizó de una forma autoritaria, obligando al evaluado a permanecer ocho horas en las instalaciones donde tenía lugar, en medio de una amplia militarización.

Así, la conformación de este modelo de evaluación docente ha generado diversos conflictos en México, ya que en 2015 no fueron claros los procedimientos y acciones establecidos. En estas circunstancias hubo tres actores que, al cumplir con sus obligaciones y

10 Dato inferido del Sistema Nacional de Información Estadística sumando el número de docentes de preescolar, primaria, secundaria y bachillerato (SEP, 2017).

ejercer sus derechos, crearon una confusión sobre quién era responsable de la evaluación, ya que el INEE, la CNSPD y el Ceneval —asociación civil subcontratada por la SEP— compartían funciones interrelacionadas¹¹ (esquema 2).

El INEE, de acuerdo con la LGSPD, tenía atribuciones para formular criterios, aprobar el perfil de parámetros e indicadores, certificar evaluadores y periodos de evaluación, definir procesos de calificación, diseñar rúbricas para la evaluación de los expedientes de los docentes, así como de aprobar los elementos, métodos e instrumentos.

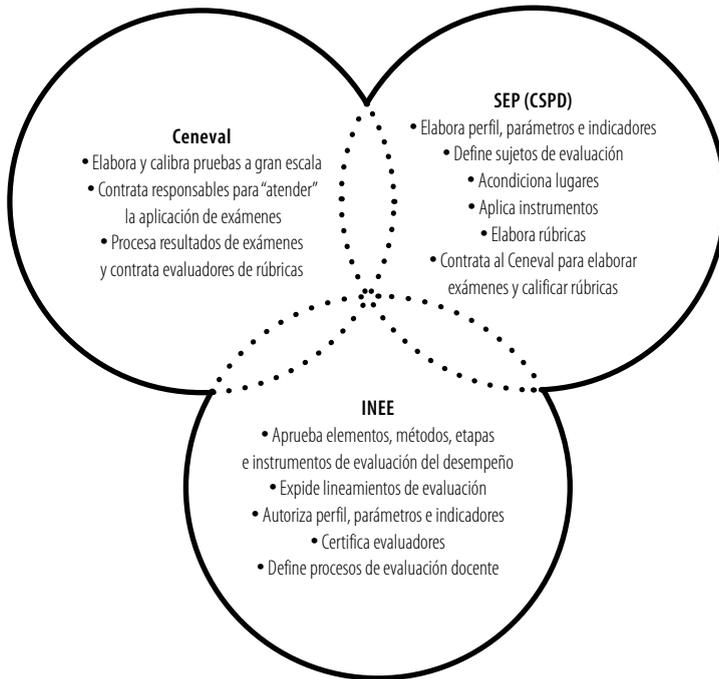
Por lo tanto, resultan absurdas las afirmaciones de las autoridades del INEE desde 2016 y con mayor énfasis al término del periodo gubernamental —en el que se planteaba la cancelación de la reforma—, en el sentido de que la SEP fue responsable de la evaluación del desempeño docente.

La SEP por medio de la CNSPD, tenía la capacidad de aceptar o rechazar los criterios de evaluación, formular el perfil, los parámetros y los indicadores, elegir a los docentes que serían evaluados, mantener contacto con ellos durante las distintas etapas, elaborar y manejar la plataforma para el envío de evidencias, aplicar instrumentos, acondicionar los lugares para el examen. Asimismo, tenía la capacidad de contratar al organismo evaluador que aquí, como ya mencionamos, fue el Ceneval. Este centro elaboró en tiempo récord 64 exámenes sin lograr cumplir a cabalidad con las exigencias técnicas para su calibración, lo que provocó serias dudas sobre el valor conceptual de las mismas.

11 La falta de rigurosidad académica en el diseño de los instrumentos de evaluación al desempeño docente abre cuestionamientos en el manejo de la coordinación responsable de éstos. Las entrevistas a docentes evaluados y a diseñadores de reactivos —se realizaron 52 entrevistas, algunos de cuyos resultados se presentan en Galaz, Jiménez-Vásquez y Díaz-Barriga (2019)— señalan amplias irregularidades: los maestros reconocieron el contenido absurdo que tenían varios reactivos, con situaciones descontextualizadas, confusas en sus planteamientos y con una alta carga de memorización. Mientras que algunos de los profesores entrevistados que fueron contratados por el Ceneval para elaborar reactivos expresaron haber recibido instrucciones explícitas de los coordinadores para diseñar los reactivos de manera confusa a fin de que los docentes no supieran elegir adecuadamente las respuestas.

Esquema 2

Traslación de funciones



Fuente: DOF (2013a y 2013b).

El Ceneval intentó medir los conocimientos y habilidades de los maestros con criterios emanados del documento *Perfil, parámetros e indicadores* (SEP-CSPD, 2017, 2015a y 2014) para lo cual, a su vez, contrató a diseñadores de reactivos y aplicadores para los exámenes, así como a quienes calificaron con rúbricas las llamadas *evidencias de información construida*, personal que fue sometido a estrictos acuerdos de confidencialidad.

Los procesos de elaboración de los reactivos se realizaron en condiciones no académicas, forzando a los profesores contratados a elaborar reactivos a destajo, sin acceso a información por cuestiones de la misma confidencialidad y a dejar de lado criterios académicos.

Modelo de evaluación al desempeño docente

En estas complejas circunstancias se diseñó, también de manera precipitada, el modelo de evaluación al desempeño docente para los subsistemas de educación básica y educación media superior, cuyo sustento se fundamenta en los siguientes documentos:¹² *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes de la educación básica* (SEP-CSPD, 2014), *Perfiles, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes de la educación media superior* (SEP-CSPD, 2015a) y *Perfiles, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección, supervisión y de asesoría técnico pedagógica* (SEP-CSPD, 2015b) como parte de las acciones de articulación entre estos dos sistemas de educación en el país.

El perfil ideal del docente se conformó a partir de cinco dimensiones en las que se plasmaba su actuación profesional:

- 1) Conocimiento de sus alumnos.
- 2) Organización, intervención y evaluación de la práctica educativa.
- 3) Mejora profesional.
- 4) Responsabilidad legal y ética.
- 5) Colaboración con la escuela y la comunidad.

Para la evaluación al desempeño docente de 2015 estas dimensiones se vincularon con cinco etapas que, a su vez, se convirtieron en instrumentos:

- 1) Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales.
- 2) Expediente de evidencias de enseñanza.

12 Los documentos dirigidos a docentes y directivos tuvieron la finalidad de sustentar los exámenes de oposición para el ingreso, no para la permanencia, al servicio profesional docente en educación básica en los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016. Para educación media superior no se precisa qué se establece para el ingreso o la permanencia. De manera indistinta se consideraban en el diseño y aplicación de instrumentos perfiles, parámetros e indicadores para profesores sin reconocer las distintas etapas de carrera profesional que se cursaban.

- 3) Examen de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos.
- 4) Planeación didáctica argumentada.
- 5) Examen complementario para docentes de inglés y tecnología.

La preparación y vinculación de estas etapas con los parámetros establecidos implicó una preparación de hasta ocho meses para quienes fueron avisados de forma oportuna, mientras que para otros fue un proceso de inesperada rapidez, de dos o tres meses, dada la extemporaneidad de la notificación. La CNSPD publicó una serie de guías técnicas y académicas por niveles educativos y asignaturas para cada una de las etapas-instrumentos. Sin embargo, esto no fue un apoyo suficiente dada la premura de las fechas, el desconcierto generado por la presión mediática, así como por la falta de un acompañamiento académico presencial que apoyara a los docentes en su preparación.

Los instrumentos utilizados para la evaluación respondieron parcial o íntegramente a los perfiles, parámetros e indicadores de la evaluación docente. Éstos y su aplicación en 2015 presentaron las siguientes características:

- 1) *Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales*, consistió en un documento elaborado por el director de la escuela o en su caso el supervisor, cuya intención era identificar el grado de cumplimiento y compromiso de las responsabilidades profesionales del docente, tales como su práctica en el aula, su participación en el funcionamiento de la escuela y en órganos colegiados y su vinculación con los padres de familia y con la comunidad. No obstante, a pesar de haberse establecido como una etapa por evaluar, en realidad fue un indicador que no se consideró en 2015 en la emisión de resultados.
- 2) *Expediente de evidencias de enseñanza*. En este rubro se pretendieron plasmar las tareas cotidianas del docente con sus alumnos. Consistió en la documentación de los trabajos de los estudiantes que evidenciara las características de la práctica de enseñanza

del docente, quien mediante un ejercicio de reflexión analizaría y resaltaría los efectos en el aprendizaje de sus alumnos. Para ello se solicitó al docente recuperar los trabajos de estudiantes destacados y no destacados, o sea de alto y bajo desempeño académico. El expediente se elaboró de manera preliminar y posteriormente se colocó en la plataforma a contrarreloj, con un tiempo establecido de cuatro horas para la realización de la tarea. La falta de capacitación generó sentimientos de angustia e incertidumbre entre los profesores debidos a las situaciones académicas y técnicas que afrontaron en su preparación.

- 3) *Examen de conocimientos y competencias didácticas*. Instrumento que fue el único que consideró todas las dimensiones del perfil ideal del docente. Se evaluó el conocimiento de los contenidos de los programas de estudios, así como la capacidad del docente para afrontar y resolver con éxito diversas situaciones de la práctica profesional, a partir del planteamiento de situaciones hipotéticas, que se pretendió que fueran basadas en situaciones reales. Su elaboración fue solicitada al Ceneval por la CSPD. Con todo, estos exámenes fueron altamente criticados por su descontextualización. Además de las irregularidades académicas, los aplicadores se convirtieron no sólo en vigilantes de los docentes, sino que llegaron a coartar la posibilidad de ingresar al espacio del examen materiales para apoyar la resolución del mismo (hojas o insumos de primera necesidad como una botella de agua).
- 4) *Planeación didáctica argumentada*. Se pretendía evaluar la organización de la planeación educativa a partir de un concepto no utilizado anteriormente en la docencia: la *argumentación de la planeación*. Asimismo se incluyeron elementos no requeridos en los formatos¹³ establecidos para esta tarea: un amplio análi-

13 Los formatos de planeación académica que se entregaban a los profesores al inicio de cada año escolar requerían los siguientes elementos, que podían variar de acuerdo con el contexto o nivel educativo: datos generales de la escuela y de los grupos, turno, profesor, asignatura, campo formativo, bloque, estándares curriculares, competencias que se favorecen, contenidos de aprendizaje, número de sesiones, aprendizajes esperados, actividades de aprendizaje, recursos y ambientes de aprendizaje, estrategias de evaluación, productos y evidencias. Los

sis del contexto, las características de los alumnos y los recursos de la escuela.¹⁴ En este indicador se evaluó el análisis y la argumentación a las estrategias de intervención didáctica, así como el nivel de reflexión del docente acerca de lo que esperaba que aprendieran sus alumnos y la forma de evaluar lo aprendido. Sin embargo, en un ejercicio totalmente opuesto a los preceptos del plan de estudios, en su aplicación se exigió a los docentes evaluados plasmar la planificación de manera memorística, a contrarreloj, en un plazo de tres horas después de haberse sometido a la presión del examen que tuvo una duración de otras tres horas.

- 5) *Examen complementario*. Se definió como un examen estandarizado para dar cuenta de las competencias específicas correspondientes a la función que realizaban aquellos profesores que imparten una lengua, ya fuera indígena o extranjera, como inglés o francés, así como también para los docentes de tecnologías (SEP-CSPD, 2017). La aplicación de este instrumento también presentó irregularidades académicas, técnicas y de contexto, en su diseño y aplicación.

Como hemos visto, el proceso de evaluación al desempeño docente en México en 2015 fue un ejercicio totalmente inusitado y alejado de lo que había sido anteriormente. De manera súbita e irregular se cambió de un modelo que valoraba y estimulaba el trabajo de los docentes en el aula por un modelo de evaluación restricti-

formatos se estructuraban con tablas que permitían solamente registrar datos objetivos en los que no se requería ningún tipo de argumentación que sustentara las decisiones pedagógicas del docente.

- 14 La manera en que se planteaba la *planeación o planificación argumentada*, como fue llamada indistintamente por los docentes evaluados, era utópica y poco viable para los subsistemas de educación secundaria técnica o general, así como para la educación media superior. Mientras que los profesores de preescolar, primaria o telesecundaria atienden en su jornada a un solo grupo (o a un grupo integrado por varios grados escolares en las escuelas multigrado), los de escuelas secundarias y media superior pueden tener hasta 14 grupos (lo que llega a comprender cerca de 700 alumnos), situación que complica enormemente el que un docente conozca a todos sus estudiantes y tenga un registro pormenorizado de sus necesidades de aprendizaje.

vo, antipedagógico en su diseño y punitivo en su aplicación. Se implantó con irregularidades en todos los aspectos: selección de los participantes, improvisaciones y cambios en las fechas establecidas para cada una de las etapas, sin capacitación formal para afrontar situaciones metodológicas y técnicas —como la planificación argumentada o el portafolio de evidencias—, con mecanismos de intimidación para obligar a que los docentes que fueron seleccionados participaran obligatoriamente. Asimismo, hubo un gran dispositivo mediático de desprestigio y presión por parte de las autoridades, que incluso hicieron uso de la presencia policiaca para su cumplimiento, acontecimiento por completo inusual en el gremio docente mexicano y que dio una connotación totalitaria a la evaluación docente.

Los hechos demuestran que la evaluación al desempeño de los docentes adoleció en gran medida de propósitos pedagógicos, el “día terrible” como muchos docentes lo llamaron,¹⁵ implicó de ocho hasta 12 horas sentados, en espacios que no tenían las condiciones ergonómicas básicas, ante equipos de cómputo que muchas veces no funcionaron, restringiéndoles tiempo para el examen y para la planeación argumentada, en un ambiente de alta tensión emocional por las condiciones violentas de ingreso, las fallas técnicas y la planeación antipedagógica con que fue pensada, que afectó la capacidad de respuesta ante la evaluación de varias personas.

Fue evidente que el propósito de la evaluación al desempeño docente respondió en gran medida a una reforma laboral más que de índole educativa, haciendo aún más precarias las condiciones laborales de los docentes y quebrantando los derechos de quienes tenían una larga trayectoria en el campo. Lo más delicado de esta transición, como se puede observar en los periódicos de los meses de septiembre a noviembre de 2015, fue el establecimiento de un modelo militarizado de evaluación, pues ésta sólo se pudo llevar a cabo gracias al apoyo de la fuerza pública, generando un significativo conflicto entre los docentes convocados y obligados a presentar la evaluación, frente a sus compañeros docentes que les pedían y

15 En diversos testimonios obtenidos por entrevistas a profundidad (Galaz, Jiménez-Vásquez y Díaz-Barriga, 2019: 171), profesores de distintas entidades federativas aluden a este término.

exigían que no acudieran a este acto en tales condiciones.¹⁶ Golpes, insultos y otros hechos inesperados y desagradables constituyeron el signo de la evaluación al desempeño docente realizada en 2015, signo que también prevaleció en 2016, en algunos casos.¹⁷

Evaluación 2017, ¿replanteamiento o maquillaje del modelo establecido?

Como ya mencionamos, el ejercicio de evaluación de 2015 engendró un amplio malestar no sólo entre los docentes —tanto en los que participaron en este proceso como en los que se mantuvieron al margen—, sino también en especialistas en educación y en diversos sectores de la sociedad. Una manifestación indudable de esta desazón fue la manta con la que se manifestaron docentes del estado de Chihuahua, cuyo lema fue “Evaluación sí, pero no así” (Díaz-Barriga, 2016). Por otra parte, los investigadores educativos en el Decimotercer Congreso Nacional de Investigación Educativa acordaron realizar un desplegado en donde establecían argumentos académicos para pedir que se suspendiera la evaluación.

En la mesa convocada por el Instituto Belisario Domínguez para ponderar los logros obtenidos hasta el año 2015 del sexenio en materia de educación, el senador Juan Carlos Romero Hicks (Senadores-PAN, 2016) afirmó en la inauguración del evento que “las leyes no están escritas en piedra”, dando a entender que había sensibilidad en algunos sectores del legislativo sobre el malestar que habían gene-

16 En varios estados —como en Chihuahua, Chiapas, Guerrero y Oaxaca entre otros— la presencia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) hizo más álgido este proceso.

17 Hubo enfrentamientos entre policías federales y docentes en lugares como Oaxaca y Chiapas, que ocasionaron muertes. En ese último estado, donde al menos 2 300 docentes fueron examinados, la protesta de la CNTE dejó un maestro muerto y seis detenidos, según dio a conocer la Secretaría de Educación estatal (Mandujano, 2015). En Nochixtlán, Oaxaca, nueve personas fallecieron y más de un centenar quedaron heridas el domingo 19 de junio de 2016 en enfrentamientos entre un sector del sindicato de maestros y las fuerzas policiales (AP, 2016).

rado las acciones de evaluación. Mientras que Sylvia Schmelkes, en ese momento presidenta de la Junta Directiva del INEE, afirmaba que no “era el momento de impulsar cambios legislativos” (Senadores-PAN, 2016) vinculados con el ejercicio de evaluación realizado, prometiendo que la evaluación en el año 2016 sería voluntaria y la de 2017 se realizaría bajo un formato diferente al establecido, pues los estudios que habían encargado a dos instancias de la UNESCO mostraban con claridad que la manifestación de inconformidad se debía a los diferentes procesos seguidos para realizar esta tarea.

Al analizarla en perspectiva, la premura en el establecimiento de la LGSPD en 2013 denota el poco interés o conocimiento que el propio sistema educativo mexicano tenía con respecto de su estructura, y por ende de los docentes que conforman la educación básica y la educación media superior: se ignoraban las distintas etapas y los diversos trayectos formativos en los que se encontraban los docentes, así como las varias evaluaciones que habían recibido muchos de ellos a lo largo de dos décadas. También se pasaban por alto las diferencias sustantivas entre la profesión docente de preescolar y primaria y la de secundaria y bachillerato, especialmente en lo concerniente al número de grupos bajo su cargo. Este desconocimiento actuó en contra de la misma LGSPD, ya que el propio sistema carecía de la capacidad de evaluar a toda su planta docente en cuatro años. Entonces, el INEE incurrió en una nueva violación de la LGSPD, como lo afirman los lineamientos, dados a conocer en 2017, de selección para docentes.

Sin embargo, la gravedad del esquema de evaluación al desempeño docente es que el sistema sigue funcionando con grandes deficiencias. El modelo de evaluación para la convocatoria 2017 no modificó de manera sustancial la perspectiva de evaluación/medición que se había realizado en 2015: en vez de evaluar cuatro rubros éstos se redujeron a tres, se eliminó la solicitud de elaborar una planeación de memoria, pero se incrementaron las exigencias para realizar una planeación “ideal”, que se denominó *argumentada*, tema que no existía en el debate didáctico previo, pero que sobre todo no refleja la realidad del trabajo docente en el aula. La convocatoria 2017 presentó grandes contradicciones. Los nuevos

lineamientos del servicio profesional docente enunciaron que todos los docentes que tuvieran más de tres años en el servicio y que hubieran estado activos en el ciclo escolar 2016-2017 eran susceptibles de ser evaluados en el ciclo 2017-2018, así como también los que obtuvieron resultado de *insuficiente*, estableciéndose dos grupos para la evaluación: *primera oportunidad* y *segunda oportunidad*. Se establecieron “cuotas voluntarias” de docentes para cada entidad federativa, si bien, contradictoriamente, la cuota se tornaba obligatoria dado que en donde no se cubriera cualquier docente podía ser obligado a presentar la evaluación (SEP-CSPD, 2014).

Por la parte estructural de la evaluación, a partir de las críticas realizadas por una gran cantidad de docentes e investigadores¹⁸ al modelo implantado, así como de la propia investigación realizada por el INEE (2016), se anunciaron cambios sustanciales a la evaluación que se realizaría en 2017 (cuadro 2).

Los principales fueron a) *llenado en línea*, por el director de la escuela y el docente, del informe de responsabilidades a partir de dos cuestionarios con escala de Likert; b) la *síntesis de etapas*, que ahora se denomina Etapa 2 “Proyecto de enseñanza”, que une las etapas 2 “Expediente de evidencias de enseñanza” y 4 “Planeación argumentada” de la evaluación anterior; c) el *examen*, se denominó ahora de conocimientos didácticos y curriculares¹⁹ establecido como Etapa 3, aunque no sufrió cambios sustancia-

18 Además del gran movimiento magisterial que se generó en los estados, así como en las redes sociales, en contra de la implantación de la evaluación al desempeño docente, en el Congreso Nacional de Investigación Educativa del Comie, realizado en Chihuahua en 2015, la comunidad académica expresó ampliamente que en este proceso se habían suscitado arbitrariedades, incongruencias e irregularidades. En ese diálogo, el INEE reconoció, a pesar de su autonomía, las dificultades de vinculación con el servicio profesional docente para hacer consultas desde los Consejos Técnicos Escolares y la premura de los plazos establecidos. Por parte de los docentes e investigadores, entre ellos Imanol Ordorika de la UNAM, se mencionó la violencia sin precedentes en los procesos de evaluación, así como el desconocimiento y la vulnerabilidad que sufrió la profesión docente y el daño colateral a los estudiantes (Lechuga, 2015).

19 A partir de la implementación del Nuevo Modelo Educativo en 2017, el término *competencias* desapareció inexplicablemente del lenguaje curricular y se denominó *aprendizajes clave*, por lo que se cambió el nombre del examen suprimiendo esta palabra.

les, incurriendo nuevamente en el diseño descontextualizado de las preguntas a pesar de que fue uno de los aspectos más criticados de la evaluación.

Cuadro 2

Características del programa de evaluación al desempeño docente

<i>Fundamento legal</i>	Ley General del Servicio Profesional Docente	
<i>Temporalidad</i>	2015-2017	
<i>Organismos ejecutores</i>	SEP/INEE/Ceneval (aplicador)	
<i>Propósitos</i>	Valoración del desempeño del personal docente y técnico docente de educación básica para definir los procesos de promoción y reconocimiento	
<i>Aspectos evaluados</i>	2015	2017
	1) Reporte de responsabilidades profesionales	1) Informe de responsabilidades profesionales
	2) Evidencias de enseñanza	2) Proyecto de enseñanza
	3) Planificación argumentada	3) Examen de conocimientos didácticos y curriculares
	4) Examen de conocimientos y competencias didácticas	
	5) Examen complementario	
<i>Participación</i>	Obligatoria	Voluntaria/cuotas obligatorias

Fuente: Segob (2015), SEP-CNSPD (2017a y 2017b).

El cambio más tangible fue el establecimiento de un mecanismo de menor presión hacia el docente, quien dispuso de más tiempo y mayor acompañamiento en el diseño de su proyecto de enseñanza, con la posibilidad de hacer uso de recursos de su práctica sin tener

que hacer el llenado en una plataforma a contrarreloj. Con todo, la estructura organizacional, pedagógica y técnica ofrecida por la CSPD pecó de las mismas inconsistencias en varios rubros: a) de *organización*, ya que la selección fue en muchos casos realizada por los directivos, los periodos fueron cambiados varias veces, el informe de responsabilidades no fue elaborado por los directivos quienes en consecuencia no requirieron a los docentes;²⁰ b) de *estructura académica*, pues las preguntas no respondían a ejes rectores claros, parecían repetirse una y otra vez en los distintos momentos del proyecto de enseñanza (lo que ponía de manifiesto la escasa congruencia metodológica en su diseño), se pidieron nuevamente datos del contexto que no respondía a la capacidad de atención real del docente que con alto número de grupos; c) de *capacitación*, en razón de que muchos de los formadores desconocían los aspectos metodológicos y técnicos para dar asesoría a los docentes por evaluarse y aun en las CSPD estatales no se tenía claridad de los procedimientos.

Como reflexión

En este contexto, sin una resistencia magisterial tan explícita como la generada en 2015, se realizó la evaluación 2017. Los procesos de este ejercicio reclaman ser objeto de análisis nuevamente con el fin de determinar hasta dónde los cambios realizados a esta práctica atendieron los problemas sustantivos de la evaluación del desempeño docente o únicamente realizaron modificaciones en la forma, dejando íntegra la estructura conceptual en la que se realiza esta práctica del INEE, así como si lo que se evalúa es el desempeño docente o sólo se trataron de enmascarar las cuestiones que generaban mayor tensión social.

20 En entrevistas algunos docentes evaluados mencionaron no haber sido requeridos por sus directivos para la realización del informe de responsabilidades. Al cuestionarlos, les mencionaron que no sería necesario, sin explicar el porqué. Los docentes manifestaron preocupación de tener una evaluación incompleta (Galaz, Jiménez-Vásquez y Díaz-Barriga, 2019: 171).

Para poder conocer a cabalidad los cambios realizados en la evaluación del desempeño es necesario tener presente que la crítica efectuada en 2015 se refería fundamentalmente a tres aspectos: a) la cuestión jurídica; b) los procedimientos seguidos para realizar la evaluación, y c) la fundamentación técnica del ejercicio.

La cuestión jurídica

En este aspecto hay dos críticas sustantivas: la reforma constitucional de 2013 eliminó los derechos laborales adquiridos por los docentes y, al mismo tiempo, dejó indefensos a estos profesionales cuando, por decisión propia, por presión o por causas de fuerza mayor, no podían realizar la evaluación a la que eran convocados.

Hasta antes de la reforma 2013, los docentes habían firmado un contrato con la autoridad educativa por el cual obtenían una plaza, esto es, garantizaban su estabilidad en el empleo. Este derecho les fue quitado sin la defensa del SNTE, al establecerse que cada cuatro años debían ser evaluados para conservarla. A estos docentes, aun cuando su resultado hubiera sido el de *destacado*, se les pidió que firmaran un documento en el que se les reconocía esta calidad por los siguientes cuatro años. Pero lo que jurídicamente no se admitía es que *de facto*, por medio de su firma, los maestros renunciaban a la estabilidad laboral que habían adquirido al obtener su nombramiento, una evidente vulneración a sus derechos laborales que los colocaba en una condición de indefensión, contraria a la Ley Federal del Trabajo.

La LGSPD, al considerar a la docencia como una profesión de Estado, única en México con ese estatus, lejos de beneficiar a los docentes, los relegó a ser profesionistas de segundo nivel, sin posibilidad de adquirir en ningún momento o etapa de su vida laboral la estabilidad requerida. De esta forma, el modelo de trabajo flexible se instauró con la Reforma Educativa 2013.

Por otra parte, al no diferenciar los rasgos profesionales que reclama el desempeño en educación preescolar y primaria frente

a los requerimientos para trabajar en secundaria y bachillerato, la ley establecía que cualquier egresado de educación superior podía concursar por una plaza docente. Este concurso en realidad era un examen con un puntaje que concluía si el candidato era idóneo o no para la docencia. Ahora bien, en la historia de la educación mexicana diferentes profesionales (ingenieros, abogados, sociólogos, químicos, biólogos) han sido aceptados para dar clases en secundaria y es habitual que ocupen las plazas docentes de bachillerato. En estos casos la expresión de la ley puede ser adecuada. Sin embargo, también hay una diferencia significativa con respecto del pasado pues hasta la década de 1960, se pedía a los profesionales que tenían contrato en la escuela secundaria que realizaran en la escuela normal superior o en escuelas sede tres cursos anuales de nivelación pedagógica, que se centraban en temas de didáctica, aprendizaje, adolescencia, entre otros. Esta acción se fue perdiendo al aparecer el programa Carrera Magisterial, que establecía, por medio del Pronap, los cursos estatales y nacionales con los que los profesores podían adquirir formación continua. Para la ley actual, la formación continua se reduce a que el docente de reciente ingreso reciba una tutoría (que en los hechos no lo es) y que al término de sus años primero y segundo presente una evaluación del desempeño donde, se supone, le informarían sobre los cursos de educación continua que debe tomar. El desprecio a la profesión docente en este aspecto es real. La demanda de realizar adecuaciones a la ley fue rechazada por los miembros del Congreso de la Unión y por el Ejecutivo Federal, quienes se negaron a presentar un proyecto de reforma, y por las propias autoridades del INEE quienes consideraron que no era el momento para realizar tal solicitud al Congreso. La profesión docente en los hechos quedó ninguneada.

Procesos para realizar la evaluación del desempeño

Los principales cambios que el INEE y la CSPD realizaron en este rubro fueron la forma de emitir la convocatoria, la manera de comunicar a los docentes que habían sido escogidos para ser evalua-

dos²¹ y en que se extendió el plazo para subir todo a la plataforma. Además, se estableció que el director emitiría una opinión, la cual se asemejaba a una lista de control. En esta sección, el docente debía responder a una serie de preguntas, llamada *autoevaluación*, pero finalmente no se hizo así, de acuerdo con algunos docentes (Galaz, Jiménez-Vásquez y Díaz-Barriga, 2019). De igual forma, al fusionar la elaboración de la planeación argumentada con la experiencia didáctica se redujeron las evidencias de tres a dos y se permitió el uso de apoyos didácticos. Igualmente, se estableció un tiempo más racional para realizar el examen, evitando que fuera de ocho horas continuas y se impidió la concentración y la presencia policiaca en los lugares donde se respondería el examen. Por último, a diferencia del ejercicio 2015, se tuvo mayor cuidado en que el equipo de cómputo para resolver el examen estuviera en mejores condiciones.

Fundamentación técnica del ejercicio

Las dos últimas evidencias se calificaron sobre 170 puntos. El examen a través de un sistema estadístico, mientras que lo que denominan *evidencias de respuesta construida*, también se calificaba sobre 170 puntos, tarea realizada por un grupo de evaluadores, cer-

21 En el corto periodo, de 2014 a 2018, en el que se ha hecho el proceso de selección de profesores, éste ha sufrido cambios. Para la convocatoria 2015 los directores o supervisores eligieron a los profesores bajo criterios propios, lo que dio lugar a amplias inconformidades. En 2016, de acuerdo con lo manifestado por un directivo de educación básica al que se entrevistó para indagar sobre el proceso de selección, mencionó que "fue una lista directa, emitida por la SEP". Para 2017 se dio la opción de voluntariedad por cuotas; es decir, la SEP emitió una lista del número de docentes a evaluar por entidad federativa, estableciendo la condición de que si no se completaba la "cuota" con docentes voluntarios se debía establecer un mecanismo de selección a criterio de las autoridades. Para 2018, en estados como Tlaxcala, Sonora, Sinaloa, Morelos, Hidalgo, Puebla y Colima, se realizó el "Proceso de insaculación para la evaluación del desempeño. Cuarto grupo", que se efectuó al azar, mediante una plataforma en línea, en vivo, con presencia de autoridades educativas y sindicales, así como de docentes, y se publicaron listas de jefes de sector, supervisores, directivos y docentes que realizarían la evaluación en el ciclo escolar 2018-2019, como parte de las acciones de transparencia de los gobiernos estatales (SEP Tlaxcala, 2018).

tificados por el INEE,²² que trabajaban bajo una supervisión muy estrecha, en la que no se les permitía tener celulares, se les contaban las hojas en blanco entregadas para hacer anotaciones, con la obligación de devolver el mismo número al término de la actividad. En esos momentos no podían tener contacto con ninguna otra persona. Pese a esto, refieren que en realidad su tarea consistía en trabajar con rúbricas integradas por cuatro rubros de valoración, cuyos resultados se traducían finalmente a un puntaje para dar una calificación máxima de 170 puntos. También se les pedía que hicieran comentarios sobre algunos temas en línea que no necesariamente llegarían al evaluado. Cada expediente era calificado por dos evaluadores. De no coincidir los puntajes, pero siempre y cuando se encontraran próximos (*insuficiente/suficiente* o *suficiente/bueno*), se asentaba como calificación la del puntaje superior. Cuando ambos puntajes eran más extremos (*insuficiente/bueno* o *suficiente/destacado*), se invitaba a los evaluadores a revisar su evaluación. Si de nuevo eran divergentes, se nombraba un tercer evaluador. Después de muchos años de exigir transparencia sobre las rúbricas, finalmente fueron publicadas en septiembre de 2018 en la página de la CSPD (SEP-CNSPD, 2018).

Por último, el docente recibiría algunos meses después de haber llenado su información en línea, presentado su examen y evidencias, una calificación sobre 2 600 puntos. Las conversiones numéricas de 340 a 1 600 no son claras, implican una compleja operación del modelo de evaluación de la teoría clásica centrada en la estadística descriptiva, la curva normal de Gauss y el manejo de desviaciones estándar, con el modelo de calificación de Rash, que permitió calibrar el examen en función de elementos criteriosales o de desempeño, como el documento *Perfil, parámetros e indicadores* (SEP-CSPD,

22 Es importante señalar algunas contradicciones patentes entre quienes se desempeñaron como evaluadores contratados por el INEE y los docentes evaluados. Los primeros recibían cursos para su certificación en evaluación formativa, mientras que cuando a los segundos les pedían efectuar la evaluación, eran colocados en un ambiente policiaco, donde no podían tener contacto con personas ajenas, estaban siempre supervisados (vigilados), aunque el personal se le denominaba “de apoyo”, y la actividad no guardaba ninguna relación con la formación en evaluación formativa.

2017, 2015a y 2014), con la finalidad de realizar de manera minuciosa una calificación que distinguiera con toda precisión distintos niveles de desempeño.

Por ejemplificarlo de alguna manera, ¿qué puede diferenciar un desempeño ideal de 10 puntos, de uno de 9.9, 9.8 o 9.7? La calibración del instrumento en este particular es una tarea muy exigente que no necesariamente refleja que, desde el punto de vista de lo que se podría considerar una *teoría de la docencia*, los contenidos de las preguntas fueran significativos.²³

Si atendemos a lo que refieren los docentes, podemos afirmar que se mantiene la tendencia a elaborar preguntas referidas a situaciones educativas ficticias e irreales (lejos del desempeño docente que pretender medir). Al mismo tiempo, varias preguntas requieren memorizar el documento *Perfil, parámetros e indicadores* (SEP-CSPD, 2014, 2015a y 2017) o el plan y el programa de estudios, tarea que no necesariamente contribuye a mejorar el desempeño docente en el aula. También resultan disparatadas las preguntas que exigían la memorización de diversas regulaciones y normas sobre el funcionamiento escolar. En efecto, la realidad educativa siempre demanda interpretar y responder a una situación inédita, real, que no tiene relación con la ficción que se presenta en el examen.

23 Dado que la prueba PISA que elaboró la OCDE para estudiantes de 15 años tiene muy buena reputación entre autoridades educativas y diversos sectores de la sociedad, al considerarla como un instrumento realizado con los mejores estándares que se exigen a las pruebas a gran escala, es importante señalar que dicha organización da una importancia singular no sólo a la validez estadística de su instrumento, sino a la significatividad del contenido disciplinario, lo cual la ha llevado a publicar lo que considera un *marco teórico* de lectura, matemáticas o ciencias según sea el caso (OCDE, 2017). Es significativo que para México y, en particular en el caso del examen de desempeño, no se elabore un marco teórico sobre la docencia y que sólo se presente un cuadro en donde se especifican los temas que serán objeto de exploración y el número de preguntas que se formularán en cada uno de éstos. Por otra parte, el marco teórico es “sustituido” por una sugerencia bibliográfica, que para la docencia resulta absurda, incompleta y absolutista. Absurda porque ningún desempeño docente se rige solamente por una literatura. Incompleta porque, siendo la docencia una práctica profesional compleja y muy diversa, cada docente puede asumir una o varias corrientes de pensamiento o mostrar su predilección por determinados autores del amplio mundo de la educación, provenientes de la literatura sajona, francófona, castellana o latinoamericana, ninguno de los cuales es verdad absoluta para el trabajo educativo. Absolutista es la visión de la evaluación al desempeño porque quienes elaboran el examen imponen un punto de vista sobre la docencia que no corresponde al plan de estudios de la escuela normal y tampoco a la docencia real.

El sistema educativo mexicano tiene una gran deuda con sus profesores y estudiantes que debe solventar a través del esclarecimiento normativo de los alcances y las finalidades de los tres actores que entretujan los mecanismos de la evaluación al desempeño docente —el INEE, la CSPD y el Ceneval—; asimismo, se requiere crear mecanismos fehacientes de vinculación con objetivos comunes, una toma de decisiones adecuadas y congruencia entre lo formal y lo real. Sobre todo, se tiene que respetar a la profesión docente.

CONCLUSIONES

No es fácil sacar conclusiones de un tema como la evaluación del desempeño docente, pues primero se tiene que admitir que la propia docencia es de suyo una actividad sumamente compleja. Para el profesor no son suficientes, aunque sean necesarias, la formación y la experiencia, no basta con contar con las condiciones adecuadas (ciertamente muy difíciles de lograr en nuestro país, dadas las diferencias que existen entre las distintas escuelas por el medio donde se ubican), tampoco basta partir de una necesaria planeación didáctica. La realidad del aula, momento que enfrenta cada docente, necesariamente obliga a realizar ajustes *in situ* a toda previsión. Los grupos de estudiantes no son idénticos, ni siquiera en la misma institución, cada uno tiene su dinámica, cada circunstancia los afecta individualmente, por lo que siempre están cambiando. Los docentes deben realizar ajustes de manera permanente. Esta tarea es muy diferente entre los maestros que interactúan con un solo grupo (en preescolar, primaria, telesecundaria y telebachillerato), y aquellos que lo hacen con varios (en secundaria y bachillerato).

La vida profesional de los docentes también transcurre por diversos estadios que van modificando su desempeño: docentes noveles, en consolidación, consolidados y en proceso de retiro. En cada etapa el desarrollo de las habilidades que demanda su desempeño se va modificando continuamente. De suerte que evaluar el desempe-

ño docente es mucho más complejo que contar con un instrumento que tipifique su labor.

Salta a la vista que en México se ha pasado por tres grandes etapas en la evaluación de docentes. La primera era más de carácter burocrático, en la cual el eje estaba en la antigüedad que se tenía en el servicio. Con el ingreso de las políticas de corte neoliberal en la década de 1990 se estableció un modelo de evaluación que se denominó *horizontal*, la Carrera Magisterial. Este sistema de evaluación se concentró en conceder puntos a determinados aspectos que podía mostrar el docente: su antigüedad, su formación, haber llevado cursos de actualización, las calificaciones que sus alumnos obtenían en un examen, las calificaciones obtenidas en un examen y las opiniones del llamado Consejo Técnico o del director de la escuela. Los puntajes asignados a cada aspecto fueron variando en el transcurso de los 20 años que funcionó. Era un programa de adscripción voluntaria por el cual el docente podía recibir una recompensa económica ligada a su salario, un modelo de evaluación/dinero que, en razón de este último elemento, fue aceptado en general por el magisterio. Quienes no lo aceptaban sencillamente no participaban en él. La última etapa del modelo, ya en 2010, se caracterizó por el tránsito a la llamada Evaluación Universal de Docentes, programa que al iniciar en las postrimerías de un periodo gubernamental, sólo tuvo una aplicación.

En el sexenio 2013-2018, a partir de un acuerdo político entre tres partidos mayoritarios, en el Congreso de la Unión se construyó lo que se nombró el Pacto por México, a partir del cual se realizaron modificaciones constitucionales al artículo 3°, que instauraron la obligatoriedad para que los docentes fueran evaluados. Al mismo tiempo se estableció, por primera ocasión en el país, que esa evaluación tendría repercusiones laborales: los docentes que ingresaran al servicio a partir de entonces no tendrían de estabilidad en el empleo pues cada cuatro años tendrían que demostrar que contaban con las habilidades y capacidades para permanecer en el puesto, mientras que, quienes habían ingresado al sistema previamente, perderían *de facto* la que habían gozado y, en caso de ser

evaluados desfavorablemente por tres ocasiones, serían relegados a tareas administrativas.

La política de evaluación del desempeño fue rechazada por los docentes, a veces abiertamente, con manifestaciones de inconformidad en diversas partes de la república; otras de forma más silenciosa, encarnada en la ya mencionada frase “Evaluación sí, pero no así” (Díaz-Barriga, 2016). En toda esta etapa el INEE permaneció ajeno a ese malestar, aunque realizó pequeñas modificaciones a las acciones de evaluación en 2017 para intentar diferenciarse de lo acontecido en 2015. Ciertamente, si bien en ese último año la evaluación ya no fue militarizada, los problemas sustanciales no fueron modificados: se exigió un portafolio de evidencias sobre una situación docente, en donde se mantuvo el concepto inventado por esa institución de *planificación argumentada*, una cantidad de ítems en general repetitivos que iban desde analizar condiciones individuales de los alumnos referentes a su contexto social y familiar —convirtiendo al docente en un trabajador social—, hasta detalles puntuales del trabajo con dos o tres alumnos; al mismo tiempo, se mantuvo la aplicación de un examen de conocimientos, elaborado por el Ceneval, cuyas preguntas definitivamente estaban lejos de permitir conocer el desempeño docente en situaciones específicas. La demanda de los docentes de ser evaluados en su salón de clases sencillamente no se escuchó.

Por su lado, en 2015 las tres evidencias se calificaron sobre 170 puntos, siendo 100 el mínimo aprobatorio, la calificación final se entregó sobre 1600 puntos, creando una amplia confusión entre los docentes respecto de los resultados obtenidos en esas evidencias.

Para 2017, las dos evidencias se calificaron sobre 170 puntos, siendo 100 el mínimo aprobatorio; pero al examen se le concedió 40 por ciento del puntaje, mientras que se destinó 60 por ciento al portafolio de evidencias, más tres puntos adicionales que se podían obtener por el informe de actividades elaborado por el director y por el docente calificado sobre 100. La calificación final entregada al docente oscilaba entre menos de 100 puntos hasta 117. La confusión sobre el significado de esta calificación se mantuvo.

El portafolio de evidencias fue calificado por evaluadores certificados por el INEE, que trabajaron en condiciones de estricta supervisión, impidiendo la entrada de celulares e incluso de cualquier hoja de papel, en un modelo de rúbricas, sólo publicado hasta septiembre de 2017, que la computadora reducía a un puntaje.

El sistema llamado evaluación del desempeño no logró, en los años en que estuvo operante, evaluar el desempeño del magisterio ni retroalimentar su trabajo. Simplemente sirvió para clasificar y jerarquizar a los docentes de acuerdo con supuestos niveles de desempeño: *insuficiente, suficiente, bueno y destacado*.

Todos estos factores explican que el tema de la evaluación del desempeño docente formara parte de las diversas campañas presidenciales del año 2018 y que un conjunto importante de docentes apoyara al candidato a la presidencia de la república que prometía cancelar ese modelo.

La historia de la evaluación docente en México ha pasado por muy diversas etapas y quedan temas pendientes para un futuro próximo, pero todo indica que México será el primer país que, después de haber aplicado de manera rígida las recomendaciones de la OCDE, las revierte a partir del rechazo amplio de los docentes hacia tales prácticas y las deficiencias técnicas con las que se aplicaron.

REFERENCIAS

AP (2016), “Nueve muertos en enfrentamiento entre la policía y los maestros en Oaxaca, al sur de México”, *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/es/2016/06/20/seis-muertos-en-enfrentamiento-entre-la-policia-y-los-maestros-en-oaxaca-al-sur-de-mexico>>, consultado el 16 de junio de 2017.

BM (1992), *Educación primaria. Documento de política*, Washington D.C..
Carlos, Jesús (2014), “Las buenas prácticas de enseñanza de los profesores de la Facultad de Ingeniería de la UNAM”, tesis de doctorado, México, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM.

- CEPAL-UNESCO (1996), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (versión resumida)*, Lima, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>>, consultado el 14 de mayo de 2017.
- Cramer, Jerome (1983), “Merit pay: Challenge of the decade”, *Curriculum Review*, vol. 22, núm. 5, pp. 7-10.
- Díaz Barriga, Ángel (2016), “Una perspectiva pedagógico social de los entramados que se han creado a partir de la evaluación del desempeño docente”, ponencia presentada en el Seminario A Tres Años de la Reforma Educativa, México, Instituto Belisario Domínguez, <<https://www.youtube.com/watch?v=5UpqgW68hZU>>, consultado el 24 de noviembre de 2016.
- Díaz-Barriga, Ángel (1997), “Los académicos ante el programa *merit pay* (presentación)”, en Ángel Díaz-Barriga y Teresa Pacheco Méndez (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México, UNAM, pp. 9-22.
- DOF (2015), *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia, dirección y supervisión en educación básica y media superior*, México, <http://www.DOF.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5388001&fecha=07/04/2015>, consultado el 16 de marzo de 2017.
- DOF (2013a), *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*, México, <http://www.DOF.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013>, consultado el 16 de marzo de 2017.
- DOF (2013b), *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo des-concentrado de la Secretaría de Educación Pública*, México, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5322028&fecha=14/11/2013>, consultado el 26 de marzo de 2017.
- DOF (1973), *Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública*, México, <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc-572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf>, consultado el 27 de mayo de 2017.

- Figuroa, Héctor (2015), “SEP debe hacer pública la evaluación a los maestros”, *Excélsior*, 6 de junio, <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/05/06/1022676>>, consultado el 17 de abril de 2017.
- Galaz Ruiz, Alberto, Mariela Sonia Jiménez-Vásquez y Ángel Díaz-Barriga (2019), “Evaluación del desempeño docente en Chile y México. Antecedentes, convergencias y consecuencias de una política global de estandarización”, *Perfiles Educativos*, vol. 41, núm. 163, pp. 156-176.
- Gómez, Natalia (2016), “SEP: 69 mil maestros con bajo desempeño en la evaluación”, *El Universal*, 10 de marzo, <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/03/1/sep-69-mil-maestros-con-bajo-desempeno-en-la-evaluacion>>, consultado el 14 de junio de 2017.
- INEE (2016), *Evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes. Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015*, México, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/207/P1F207.pdf>>, consultado el 12 de abril de 2017.
- INEE (2014), *Posibles tareas e instrumentos para la evaluación del desempeño docente*, <https://entremaestros2014.files.wordpress.com/2014/06/instrumentos_eval_desempec3b10_1806.pdf>, consultado el 13 de marzo de 2017.
- Lechuga, Aldo (2015), *Titulares del INEE en el CNIE (Congreso Nacional de Investigación Educativa) del Comie*, video, <<https://www.youtube.com/watch?v=SirNervJRQE>>, consultado el 13 de febrero de 2020.
- Mancera, Carlos y Sylvia Schemlkes (2010), *Recomendaciones de políticas específicas sobre el desarrollo de un marco integral de evaluación de maestros en servicio*, <<https://www.oecd.org/edu/school/48599568.pdf>>, consultado el 13 de julio de 2017.
- Mandujano, Isaín (2015), “Ríspida evaluación en Chiapas; un docente muerto y seis detenidos”, *Proceso*, <<https://www.proceso.com.mx/422877/enfrentamiento-entre-policias-y-maestros-en-chiapas-un-muerto-seis-lesionados>>, consultado el 17 de mayo de 2017.
- Muñoz, Vernor (2010), *Informe del relator de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación. Sr. Vernor Muñoz. Misión México*,

- <http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/RelatorDE/Documentos/Informe_Final_Relator.pdf>, consultado el 15 de junio de 2017.
- OCDE (2017), *Marco de evaluación y análisis de PISA para el desarrollo*, París, <https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/ebook%20-%20PISA-D20Framework_PRELIMINARY%20version_SPANISH.pdf>, consultado el 26 de junio de 2018.
- OCDE (2011), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México*, <<https://www.oecd.org/edu/school/48599568.pdf>>, consultado el 15 de abril de 2017.
- OCDE (2010), *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*, <<https://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>>, consultado el 30 de abril de 2017.
- OREALC-UNESCO (s/f), *El proyecto principal de educación para América Latina y el Caribe. 1980-2000*, <<http://www.unesco.org/new/es/santiago/previous-international-agenda/the-major-project-of-education-1980-2000>>, consultado el 6 de junio de 2006.
- Radio Fórmula (2015), “El 31 de agosto termina promoción por el escalafón: SEP”. *Con Loret de Mola*, <<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=523174&idFC=2015>>, consultado el 19 de junio de 2017.
- Rojas, Verónica (1997), “El órgano escolar de evaluación en Carrera Magisterial. Propuesta y realidad en la escuela primaria”, en Ángel Díaz-Barriga y Teresa Pacheco Méndez (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México, CESU-UNAM, pp. 100-110.
- Santibáñez, Lucrecia, José-Felipe Martínez, Ashlesha Datar, Patrick J. McEwan, Claude Messan-Setodji, Ricardo Basurto-Dávila (2006), *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Mónica, Rand Education, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.sum.pdf>, consultado el 29 de mayo de 2017.
- Senado de la República (2015), *Reforma educativa. Marco normativo*, México, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_

- INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf>, consultado el 1 de mayo de 2017.
- Senadores-PAN (2016), *Sen. Romero Hicks en el seminario “A tres años de la reforma educativa”* 180816, <<https://www.youtube.com/watch?v=Lvqoun4PIRo>>, consultado el 24 de noviembre de 2016.
- SEP (2017), *Estadística e indicadores educativos por entidad federativa (ciclo 2015-2016)*, México, <http://snie.sep.gob.mx/x_entidad_federativa.html>, consultado el 16 de julio de 2017.
- SEP (2013a), *Antecedentes de otros sistemas de estímulo y promoción*, México, <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/cncm_antecedentes#.woke2itH6Uc>, consultado el 15 de mayo de 2017.
- SEP (2013b), *Estímulos a la calidad docente*, México, <<http://www.programaestimulos.sep.gob.mx/>>, consultado el 17 abril de 2017.
- SEP (2011a), *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos de Carrera Magisterial*, México, <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/22411/images/lineamientos_generales_2011.pdf>, consultado el 22 de mayo de 2017.
- SEP (2011b), *Normas y procedimiento para evaluar el factor actividades cocurriculares*, México, <http://www.seduzac.gob.mx/carrera/documentos/normas_y_procedimiento_factor_actividades_cocurriculares_2011.pdf>, consultado el 23 de junio de 2017.
- SEP (1998), *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos de Carrera Magisterial*, México, <https://www.centrodemaestros.mx/Carrera_m/lineamientos.pdf>, consultado el 12 de mayo de 2010.
- SEP (1993), *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos de Carrera Magisterial*, México.
- SEP (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, DOF, <<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>, consultado el 13 de febrero de 2017.
- SEP (1990), *Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994*, México, DOF, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990>, consultado el 7 de febrero de 2017
- SEP (s/a), *Alianza por la Calidad de la Educación. Convocatoria nacional examen para nuevo ingreso al servicio docente, ciclo escolar 2009-*

- 2010, México, <<http://concursonacional.sep.gob.mx/CONAPDO9/docs/cn/conapd-convnac-ni.pdf>>, consultado el 9 de junio de 2012.
- SEP-CNSPD (2018), *Manual para el evaluador. Etapa 2. Proyecto de Enseñanza para la Evaluación del Desempeño del Personal Docente y Técnico Docente. Educación Primaria*, México, <http://www.servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/2018/manuales/Manual_Primary.pdf>, consultado el 23 de mayo de 2017.
- SEP-CNSPD (2017a), *Criterios de selección para la evaluación del desempeño, tercer grupo, insuficientes 2ª oportunidad, insuficientes 3ª oportunidad*, México.
- SEP-CNSPD (2017b), *Guía académica del sustentante para la evaluación del desempeño del personal docente tercer grupo 2017. Educación Secundaria, Educación Básica (Español, Matemáticas, Física, Química, Biología, Geografía, Historia, Formación Cívica y Ética e Inglés)*, México, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2017/evaluacion_desempeno/guias/05_A_docedusecaEb_c.pdf>, consultado el 14 de abril de 2017.
- SEP-CSPD (2017), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes de la educación básica*, México.
- SEP-CSPD (2015a), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes de la educación media superior*, México, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2014/permanencia/PPI_DESEMPEÑO_EMS.pdf>, consultado el 12 de abril de 2017.
- SEP-CSPD (2015b), *Perfil, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección y de supervisión*, México, <<https://www.snte.org.mx/seccion56/vernoticias/659/32/perfil-parametros-e-indicadores-personal-funciones-direccion-supervision>>, consultado el 12 de abril de 2017.
- SEP-CSPD (2014), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes de la educación básica*, México, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2014/ba/PPI/Docente_Tecdocente.pdf>, consultado el 12 de abril de 2017.
- SEP-SNTE (2011), *Acuerdo para la evaluación universal para docentes y directivos en servicio de educación básica*, México, <<https://z33pre->

- escolar.files.wordpress.com/2011/09/evaluacion-universal-educacion-bc3a1sica.pdf>, consultado el 11 de agosto de 2017.
- SEP-Tlaxcala (2018), *Proceso de insaculación para la evaluación del desempeño. Cuarto grupo, 2018-2019*, <<https://septlaxcala.gob.mx/insaculacion/>>, consultado el 11 de febrero de 2020.
- SNTEBCS (2010), *Normas y procedimientos para evaluar actividades co-curriculares en Carrera Magisterial*, La Paz, Baja California, <http://www.sntebcs.org.mx/docs/Carrera_magisterial/normas_procedimiento_evaluar_factor_actividades_cocurriculares.pdf>, consultado el 24 mayo de 2010.
- Tyler, Nora (1997), “Carrera o barrera magisterial. Un estudio preliminar del impacto en docentes de primaria”, en Ángel Díaz-Barriga y Teresa Pacheco Méndez (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México, CESU-UNAM, pp. 82-99.
- Valdez, Silvia (1997), “Carrera magisterial, una mirada desde los docentes”, en Ángel Díaz-Barriga y Teresa Pacheco Méndez (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México, CESU-UNAM, pp. 111-124.
- Vegas, Emiliana e Ilana Umansky (2005), *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?*, BM, <<http://www.ub.edu/obipd/PDF%20docs/Formaci%C3%B3%20Permanent/Educaci%C3%B3%20Primaria/Documents/Mejorar%20la%20ense%C3%Banza%20y%20el%20aprendizaje%20por%20medio%20de%20incentivos.%20Vegas,E.%20Umansky,I.pdf>>, consultado el 12 de octubre de 2020.