



ISBN: 9786073023788

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

---

Inclán Espinosa, C. (2019).  
La evaluación universal: antecedentes, herencias y experiencias.  
En P. Ducoing Watty (Coord.), *Programas y políticas de evaluación  
docente en educación básica (1993-2017)* (pp. 165-196). México:  
Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de  
Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

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

## LA EVALUACIÓN UNIVERSAL: ANTECEDENTES, HERENCIAS Y EXPERIENCIAS

*Catalina Inclán Espinosa*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN UNIVERSAL

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

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

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

## CUADRO 1

Recomendaciones de la OCDE para mejorar las escuelas (2010)

1. Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes.
2. Atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las normales.
3. Crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de formación inicial docente, desarrollar estándares específicos para los formadores de docentes y establecer mecanismos de control de calidad más sólidos.
4. Revisar, mejorar y ampliar los mecanismos de diagnóstico que determinan si los candidatos a docentes y docentes en servicio están listos para enseñar (acreditación docente).
5. Abrir progresivamente todas las plazas docentes a concurso y revisar el proceso de asignación de las plazas buscando alinear mejor las necesidades de los candidatos y las escuelas.
6. Establecer un periodo de prueba para los docentes principiantes durante el cual habrá una tutoría y apoyo intensivo, seguido de una evaluación de desempeño antes de recibir una plaza permanente. Además, crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda.
7. Construir un sistema de desarrollo sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela con los cursos que se ofrecen en el Catálogo Nacional de Formación Continua.
8. Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente.

Fuente: OCDE (2010).

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

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

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA EVALUACIÓN UNIVERSAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONDICIONES PARA CONCRETAR LA EVALUACIÓN UNIVERSAL

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

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

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

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

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

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

#### CUADRO 2

Instancias responsables de la Evaluación Universal

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

Fuente: SEP-SNTE (2012).

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

#### CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN UNIVERSAL

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

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

### CUADRO 3

Componentes de la Evaluación Universal

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

Fuente: Aceves (2015).

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

### CUADRO 4

Constitución del GDTDEU

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

Fuente: SEP (2012).

El GDTDEU definió los siguientes aspectos de la Evaluación Universal:

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

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

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

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

**CUADRO 5**

Grupos técnicos para el desarrollo de la Evaluación Universal

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

Fuente: SEP (2012).

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

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

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

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

#### CUADRO 6

Perfiles de desempeño que se desarrollaron para la Evaluación Universal

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

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

Fuente: SEP (2012: 19-30).

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

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

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

## RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN UNIVERSAL Y LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Determinar con claridad cuántos docentes presentaron el examen de preparación profesional de la Evaluación Universal es difícil, ya que no había precisión sobre el número de docentes en nuestro país, si bien este dato resultaba relevante para valorar a quienes acudieron a realizar esta evaluación. La información que se liberó en 2014<sup>1</sup> indicaba que únicamente 42.6% de los docentes presentaron esta evaluación. Los resultados nacionales, según el análisis de Mexicanos Primero, mostraban algunos patrones y resultados, por ejemplo:

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

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

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

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

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

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

## CONSIDERACIONES FINALES

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERENCIAS

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

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

SEP/SNTE (2012), *Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, México, INEE, <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2594/1/images/Evaluaci%C3%83%C2%B3nUniversalConferenciadePrensaJunio272012-1.pdf>>, consultado el 4 de abril de 2017.

SNTE (2007), *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*, México, SNTE.

UNESCO (2015), *Teacher policy development guide*, París.

UNESCO (2014), *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*, Santiago de Chile,

UNESCO-OREAL.