



ISBN: 9786073023788

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

Cuevas Cajiga, Y. (2019).
La evaluación del desempeño en la educación básica mexicana
como regulación de la carrera docente.
En P. Ducoing Watty (Coord.), *Programas y políticas de evaluación
docente en educación básica (1993-2017)* (pp. 197-260). 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 DEL DESEMPEÑO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA MEXICANA COMO REGULACIÓN DE LA CARRERA DOCENTE

Yazmín Cuevas Cajiga

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

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

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

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

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

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE: PRODUCTIVIDAD, CALIDAD Y ESTÁNDARES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE: OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

PERFILES, PARÁMETROS E INDICADORES:

REFERENCIAS PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 1

Ejemplo de parámetros e indicadores docentes para la evaluación del desempeño

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

Fuente: SEP (2015a: 24).

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

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

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA CARRERA DOCENTE

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

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

CUADRO 2

Evaluación del desempeño docente y los procesos de la carrera profesional

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

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

Fuente: Junta de Gobierno del INEE (2015).

Evaluación para el ingreso a la docencia

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

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

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

Evaluación para la permanencia en la función docente

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

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

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

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

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

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

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

Incentivos en la función

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

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

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

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

CUADRO 3
Programa de Promoción en la Función

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

Fuente: SEP (2015d).

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

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

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

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

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

El director, supervisor o ATP en funciones presentará una evaluación del desempeño de forma obligatoria cada cuatro años para continuar en el puesto. Esta evaluación se compone de tres fases. La primera es la organización de un expediente que evidencie su ejercicio en la función, así como una argumentación de las acciones y decisiones que ha tomado. La segunda consiste en la resolución de un examen que contiene 25 casos similares a los que se presentan en su labor de

gestión pedagógica. La tercera etapa implica la elaboración de una ruta de mejora para una problemática de su escuela, zona escolar o asesoría pedagógica, con una argumentación que incorpore el diagnóstico, el contexto escolar, las metas, las acciones, el seguimiento y la evaluación (SEP, 2015e). Los directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos cuentan con tres oportunidades para aprobar la evaluación con el fin de permanecer en funciones, mientras tanto la autoridad educativa les ofrecerá cursos o programas pertinentes y en relación con sus resultados de evaluación. Al agotar las tres oportunidades, este personal docente será retirado de su puesto para desempeñar otro tipo de actividades (Junta de Gobierno del INEE, 2015).²

MODIFICACIONES A LA EVALUACIÓN DE LA PERMANENCIA DE LOS DOCENTES

Aunque el propósito de este estudio es mostrar las características de la evaluación del desempeño docente que recientemente se ha instaurado en México, se debe señalar que el SPD está cruzado con cuestiones políticas que tienen sus raíces en el otorgamiento y asignación de plazas entre el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En efecto, la puesta en marcha de la evaluación del desempeño docente generó efervescencia en diferentes sectores sociales, como el magisterio, los medios de comunicación, los intelectuales y la sociedad en general, quienes tomaron posiciones muchas veces superpuestas o encontradas. Así, en 2015, cuando se llevaron a cabo las primeras evaluaciones del desempeño docente para la permanencia, hubo fuertes manifestaciones de los maestros. En paralelo, de acuerdo con el INEE (2016b), este proceso tuvo fallas considerables, entre las que se encuentran, por mencionar sólo algunas:

- Falta de claridad en los criterios para seleccionar a los maestros que se sometieron a la evaluación.

2 En los documentos oficiales no se especifica en qué tipo de actividades se incorporará a estos directivos.

- Ausencia de información oficial sobre la notificación a los maestros que serían evaluados.
- Los maestros, al recibir con retraso la notificación de evaluación, no pudieron recuperar evidencias de su práctica de enseñanza porque la escuela estaba en periodo vacacional.
- Problemas técnicos con el equipo de cómputo en el momento en que los maestros presentaban su examen de conocimiento.
- Débil explicación en el propósito y la elaboración de la planeación argumentada que los maestros debían presentar.
- Desconfianza y dudas de los maestros en los resultados que les fueron entregados acerca de la evaluación del desempeño.

Evidentemente esto generó un desconcierto en el gremio. De los 103 723 maestros que se evaluaron en 2015, 86% obtuvo resultados suficientes y 13.7% insuficientes (INEE, 2016b). Como producto del clima político, las inconsistencias en el proceso de evaluación del desempeño y la falta de claridad que tuvieron los resultados, en 2016 el INEE presentó modificaciones a este proceso. Concretamente se cambiaron los instrumentos de evaluación docente que a continuación se detallan (SEP, 2017b):

1. Informe de responsabilidades profesionales que emitirá la autoridad escolar. Donde se contemplará que el maestro, en conjunto con el director escolar, identifique sus debilidades y puntos de mejora.
2. Elaboración de un proyecto de enseñanza. Que implica el diseño y desarrollo de una planeación didáctica. Para ello, el maestro considerará las necesidades de los alumnos. Necesitará reunir evidencias de la aplicación de la planeación didáctica. Posteriormente, elaborará un reporte con sus reflexiones. Esta planeación contemplará entre tres y cinco clases.
3. Un examen de opción múltiple que versará sobre conocimientos pedagógicos y disciplinarios de los planes y programas de estudio.

Un aspecto que se incorpora a esta evaluación docente es el ofrecimiento de formación en conocimientos pedagógicos y disciplinares

para presentar un examen. Esto es de carácter voluntario. También habrá una formación de 12 semanas para el apoyo en la elaboración del desarrollo de proyectos de enseñanza. A pesar de estos cambios, algunos aspectos prevalecen y necesitan revisión, como el mejoramiento de los perfiles, parámetros e indicadores docentes.

CONSIDERACIONES FINALES

Las evaluaciones del desempeño docente responden a dos propósitos. El primero es la certificación del profesor para conservar su trabajo, obtener incentivos económicos y avanzar en la carrera docente (puestos de dirección escolar). El segundo propósito es recopilar resultados para conocer el estado de la enseñanza en la profesión, así como brindar formación y acompañamiento (Bolívar, 2008; Murillo, 2007). Sin embargo, Murillo (2007) apunta que una de las grandes dificultades de este tipo de evaluación es efectivamente emplear los resultados para acompañar con formación el mejoramiento de la enseñanza.

Así, la mayor parte de las evaluaciones del desempeño docente se mantienen y enfocan en certificar al docente, por lo cual generalmente la evaluación del desempeño está asociada a la carrera docente. En México, la evaluación del desempeño se emplea para normar los procesos de ingreso, permanencia, promoción y estímulos salariales del personal docente, por lo que se deja en segundo plano la formación y el fortalecimiento de la docencia. De esta manera, se observa que el interés no es mejorar la enseñanza de los maestros, sino el cumplimiento de determinados criterios que llevarán a que los maestros conserven sus puestos de trabajo o asciendan a puestos de dirección y supervisión escolar. El ejemplo más claro de ello es que el Estado mexicano ha generado un gran dispositivo para la evaluación del desempeño docente, con la cual se asignan puestos, se determina la permanencia en la plaza y se otorgan puestos a directores. Sin embargo, son muy pocas las acciones dirigidas a utilizar los resultados de la evaluación para fortalecer las prácticas docentes.

Otro uso que se hace de la evaluación del desempeño es como un recurso político que limita el poder del SNTE en la asignación de

plazas docentes. En el discurso político de las autoridades del gobierno, la SEP y del propio INEE, se destaca que con esta evaluación del desempeño se evitará la compra y venta de plazas docentes, se eliminarán prácticas clientelares partidistas, se ofrecerá transparencia en los procesos de contratación, se sientan las reglas de la profesión docente (Bracho y Zorrilla, 2015) y, sobre todo, el Estado recuperará la rectoría de la educación básica que hasta 2013 detentaba el SNTE.

Un aspecto que merece especial atención es que, como ya se mencionó, el gobierno y las autoridades educativas presentan la evaluación docente como la panacea para resolver los problemas que aquejan al sistema educativo y, principalmente, el logro de la calidad. De tal suerte que se ha hecho mucho énfasis en los resultados que obtienen los maestros en la evaluación del desempeño docente; en especial, se evidencian los bajos resultados alcanzados del personal. Esto deja de lado uno de los principios básicos de la evaluación docente: obtener información con respecto del estado de la práctica profesional del maestro, con el fin de trazar rutas de mejora con formación continua para quienes requieren fortalecer algún elemento. En este caso, se corre el riesgo de que el objetivo de todos los actores involucrados (gremio docente, sindicato y autoridades educativas) sea la obtención de resultados aprobatorios en la evaluación del desempeño, desplazando el fortalecimiento del trabajo con alumnos para el logro del aprendizaje. Así, se constata que la evaluación del desempeño docente en México adquiere un tinte burocrático (Bolívar, 2008), porque el principal interés es regular la carrera docente.

En un plano menor se encuentra la formación de los maestros. Al respecto, Cordero y Luna (2016: 4) señalan que “la regulación meritocrática otorga un papel central en la evaluación del desempeño docente. En este sentido, la evaluación de los profesores se convirtió en una estrategia primordial para incrementar la calidad de la evaluación pública, quedando indiscutiblemente asociada a la vida profesional del docente”.

Al revisar la evaluación del desempeño para maestros y directivos, se constató que únicamente se dirige a reconocer el grado de conocimientos declarativos y procedimentales sobre el currículum y

la gestión escolar. La evaluación del desempeño que se propone deja de lado el análisis de las prácticas docentes y de gestión escolar. A las autoridades educativas no les interesa conocer cómo implementan los maestros el plan y los programas de estudio con la diversidad de alumnos que asisten a la educación básica, cómo resuelven los docentes las situaciones y necesidades de aprendizajes de los alumnos, qué factores de la gestión escolar influyen en el progreso de enseñanza cómo se vinculan los supervisores, los directores y asesores con los maestros para que mejoren las prácticas docentes?

La evidencia es incontrovertible: la SEP hace uso de la evaluación docente para regular al gremio magisterial, no para alcanzar la tan anhelada calidad educativa que aparece frecuentemente en los discursos políticos, supuesto a partir del cual uno de los pilares de las evaluaciones de desempeño es la construcción de estándares sólidos que deben ser validados por la comunidad de expertos (Danielson, 2011). La definición de los mismos demanda un proceso largo y exhaustivo con diferentes revisiones. En la evaluación del desempeño docente en México se evidencia que los estándares fueron elaborados con rapidez y después de tres años han sufrido modificaciones superficiales. Los perfiles, parámetros e indicadores no pueden ser denominados estándares, pues carecen de niveles de desempeño; más bien, son objetivos observables que quizá son considerados para la elaboración de instrumentos y reactivos de evaluación.

Otra debilidad que se debe destacar son los estándares genéricos aplicables a todos los profesores de educación básica, los cuales no consideran la especificidad de la tarea docente de acuerdo con el grado de estudios, la modalidad educativa y la disciplina. Ésta es una de las fallas que la SEP no consideró en la construcción de estándares y que el INEE validó sin tomar en cuenta las directrices de objetividad que recomiendan los expertos en el tema. Después de esta revisión, se considera que los perfiles, parámetros e indicadores docentes para la evaluación del desempeño son un primer ejercicio. Se requiere un trabajo arduo, profundo y académico para el fortalecimiento, ya que son estándares muy generales. Como lo indica la literatura especializada, se necesitan estándares finos y particulares según la actividad docente que se evaluará. Sobre todo, es preciso

que la SEP y el INEE trabajen en los niveles de desempeño. Estos instrumentos todavía no operan. Además, será importante que el INEE proporcione los niveles de desempeño por lo menos antes de cada instrumento de evaluación.

Con todo y sus debilidades técnicas, normativas y administrativas, que requieren revisarse y modificarse, la evaluación del desempeño es la primera experiencia que tiene México al respecto y eso es significativo. La evaluación del desempeño docente en nuestro país necesita más tiempo para su diseño pedagógico y técnico, para su pilotaje, para su consenso con el gremio docente, así como para reconocer la importancia de una formación pertinente. Con ello se podría superar la evaluación del desempeño docente burocrática que hoy impera en el sistema educativo.

Reconocemos que la evaluación ofrece un reto para los investigadores educativos, porque el SPD está dirigido a docentes de todas las modalidades y niveles. Cada proceso supone, por sí mismo, un mundo de información que debe ser analizada con diferentes tamices teórico metodológicos que demandan distintos ángulos de estudio.

REFERENCIAS

- Barber, Michel y Mona Mourshed (2007), *How the world's best-performing school systems come out top*, Londres, McKinsey.
- Bolívar, Antonio (2008), "Evaluación de la práctica docente. Una revisión desde España", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, núm. 2, pp. 57-74.
- Bracho, Teresa y Margarita Zorrilla (2015), "Perspectiva de un gran reto", en Cámara de Diputados/Senado de la República/INEE, *Reforma Educativa. Marco normativo*, México, pp. 15-38, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/101/P1E101.pdf>>, consultado el 6 de junio de 2017.
- Bruns, Bárbara y Javier Luque (2014), *Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, Washington D. C., BM.
- Cordero, Graciela y Edna Luna (2014), "El servicio profesional docente en la perspectiva de los sistemas nacionales de formación de profesores y de evaluación. El caso de México", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 7, núm. 2, pp. 75-84.

- Cuenca, Ricardo (2015), *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional. Estrategia regional sobre docentes*, Santiago de Chile, ORELAC/UNESCO.
- Danielson, Charlotte (2011), *Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación*, Santiago de Chile, PREAL.
- Edwards, Verónica (1991), *El concepto de calidad de la educación*, Santiago de Chile, UNESCO-ORELAC.
- Hunt, Bárbara (2009), *Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL.
- INEE (2016a), *Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de la docencia en Educación Básica, 2015-2016*, México.
- INEE (2016b), *Evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes. Consulta con docentes que participaron en la primera evaluación del desempeño*, México.
- Isoré, Marlène (2010), *Evaluación docente: prácticas vigentes en algunos países de la OCDE y una revisión de la literatura*, Santiago de Chile, PREAL.
- Junta de Gobierno del INEE (2015), “Ley General del Servicio Profesional Docente”, en Cámara de Diputados/Senado de la República/INEE, *Reforma Educativa. Marco normativo*, México, pp. 127-170, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/101/P1E101.pdf>>, consultado el 6 de junio de 2017.
- Moliner, María (2007), *Diccionario del uso del español*, 2 vols., Madrid, Gredos.
- Murillo, Javier (2007), *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*, Santiago, ORELAC-UNESCO.
- OCDE (2005), *Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers*, París.
- Presidencia de la República (2013), “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Perfiles Educativos*, vol. 35, núm. 140, <<http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v35n140/v35n140a12.pdf>>, consultado el 6 de junio de 2017.
- Schulmeyer, Alejandra (2002), “Estado actual de la evaluación docente en 13 países de América Latina”, en *Conferencia Regional el Desem-*

- peño de los Maestros en América y el Caribe. Nuevas Prioridades, Brasilia, UNESCO-ORELAC, pp. 25-64.*
- SEP (2017a), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para el ingreso a la educación básica*, México.
- SEP (2017b), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño docente. Educación básica*, México.
- SEP (2015a), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes*, México.
- SEP (2015b), *Perfil, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica en Educación Básica*, México.
- SEP (2015c), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño docente. Educación Básica*, México.
- SEP (2015d), *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica*, México, SEP-CNSPD.
- SEP (2015e), *Etapas, aspecto, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño del personal con funciones de dirección. Educación Básica*, México.
- SEP (2015f), *Etapas, aspecto, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para las promociones a cargos con funciones de dirección y supervisión, y las funciones de asesoría técnica pedagógica en Educación Básica*, México.
- SEP (2014), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes y propuestas de etapas, aspectos, métodos e instrumentos de evaluación*, México.
- UNESCO (2014), *Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos*, París.
- Valdés, Francisco (2014), “Palabras inaugurales”, en Gloria del Castillo y Giovana Valenti (coords.), *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando?*, México, FLACSO, pp. 7-8.

TERCERA SECCIÓN
UN MAPEO DE LAS POLÍTICAS
DE EVALUACIÓN DOCENTE

LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN DOCENTE EN EDUCACIÓN BÁSICA DE 1993 A 2017

Concepción Barrón Tirado y Gloria Angélica Valenzuela Ojeda

La confianza en la evaluación ha tenido un rol muy importante para el mejoramiento y el fortalecimiento de los sistemas educativos, tanto a nivel internacional como nacional. Esta situación se debe, en gran medida, a que los procesos de evaluación aportan información acerca de los aciertos y limitaciones de las principales variables que integran el proceso educativo.

En México se ha hecho énfasis en la evaluación docente y se ha considerado al maestro como uno de los actores principales del proceso educativo. Cabe mencionar que este reconocimiento no es nuevo, pues ha estado presente en las diversas etapas de la historia de la educación. Así, Coombs (1968: 52-53) sostiene que “los profesores, después de los estudiantes, constituyen el elemento más importante y crucial de un sistema educativo”. Esto se explica, de manera general, a que es el docente quien tiene una relación directa con los estudiantes y en quien recae la responsabilidad de coordinar el proceso educativo. Lo anterior también se observa en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), donde se señala que:

el protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro. Es el maestro quien trasmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado (SEP, 1992: 12).

Así también, en el periodo actual, y a pesar de los cambios inminentes que han generado las políticas educativas de nuestro país, el docente sigue siendo una figura reconocida en el ámbito académico. De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017a: 6), “se concibe al docente como un profesional centrado en el aprendizaje de sus estudiantes, que genera ambientes de aprendizaje incluyentes, comprometido con la mejora constante de su práctica y capaz de adaptar el currículum a su contexto específico”. De la misma manera, sostiene que “los docentes cumplen un rol esencial para que los estudiantes aprendan y logren trascender los obstáculos de su contexto” (SEP, 2017a: 41); además de que “la investigación educativa ha demostrado que el rol del docente es fundamental para que los estudiantes aprendan y trasciendan, incluso, los obstáculos inherentes a su entorno” (SEP, 2017a: 41).

Con éste, entre muchos otros planteamientos, es innegable el reconocimiento que tiene el docente en el ámbito educativo. Su rol es fundamental, así como su compromiso y responsabilidad para dar sentido a un proyecto educativo que cobra vida en la medida que sea puesto en marcha con la calidad esperada por cada uno de los actores que intervienen en la institución escolar.

Por otro lado, y para reafirmar lo anterior, se puede observar que, según las cifras que presentó la SEP (2016a), de cada 100 estudiantes que iniciaron educación primaria en el ciclo escolar 1999-2000, egresaron 90 en el ciclo escolar 2004-2005; 85 ingresaron a secundaria en el ciclo escolar 2005-2006, y 67 egresaron de secundaria en el ciclo escolar 2007-2008. En el ciclo escolar 2008-2009, ingresaron siete a profesional técnico y a bachillerato 58, de los cuales tres egresaron de profesional técnico y 37 de bachillerato en el ciclo escolar 2010-2011. En el ciclo escolar 2011-2012, ingresaron a la licenciatura 31 y sólo 22 egresaron de la licenciatura en el ciclo escolar 2015-2016.

Con estos datos se puede reconocer la desigualdad social y educativa en México, ya que de cada 100 estudiantes que ingresa a la primaria, sólo tres egresan del profesional técnico y 22 de una licenciatura. Además de que estos datos son preocupantes, es indudable que durante estas trayectorias escolares los docentes tuvieron una participación importante en su relación directa con los estudiantes,

en sus éxitos y fracasos. De esta manera se puede entender el hecho de que tanto autoridades como investigadores educativos centren su atención en la figura del maestro y, como consecuencia, se justifica la existencia de una preocupación generalizada por mejorar el desempeño del docente, con la confianza de que, con ello, mejoren los resultados educativos.

Con esto en mente, se han propuesto diversos mecanismos para profesionalizar la docencia, así como para regular el ingreso de los docentes con el fin de que obtengan plazas a través de diversos programas de formación, actualización y evaluación. Sin embargo, no se puede soslayar el hecho de que la evaluación ha sido un concepto polémico en el ámbito educativo. De Alba, Díaz-Barriga y Viesca (1984) señalaban ya las connotaciones sociales, administrativas y axiológicas que se ponen en juego en el acto de evaluar, por lo que es necesario diferenciar la finalidad de la evaluación docente que subyace en los diversos programas de evaluación de la docencia a partir de los propósitos que la orientan, ya sea al control y al seguimiento administrativo, de aquellas que se relacionan con los procesos de formación y desarrollo de los docentes (Rueda y Díaz-Barriga, 2011).

Por tal motivo, al reconocer la trascendencia que tienen los docentes en el ámbito académico y los programas generados en México para su evaluación, en este capítulo se analizan de manera general las políticas educativas y los programas de evaluación docente que se han desarrollado en el periodo 1993-2017, y que han sido considerados de gran importancia para lograr la calidad educativa deseada en nuestro país. Para ello, nos proponemos dar una respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los contextos internacional y nacional que dan marco a las políticas y programas de evaluación docente de educación básica en México?, y ¿cuáles son los principales programas de evaluación docente en México que han impactado a la educación básica en el periodo de estudio?

El capítulo está integrado de la siguiente manera. En primer lugar, se aborda el sentido y significado de las políticas educativas y de evaluación de la docencia; posteriormente se revisan las políticas educativas planteadas por los organismos internacionales en torno a la evaluación docente y específicamente el impacto de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en México. Asimismo, se puntualizan de manera general las principales estrategias de evaluación docente aplicadas en la educación básica: Programa Nacional de Carrera Magisterial, Estímulos a la Calidad Docente, Evaluación Universal y Servicio Profesional Docente (SPD). Además, se realiza un análisis comparativo de los programas de evaluación docente aplicados en México de 1993 a 2017. Por último, se presenta una serie de conclusiones a las que se llega a partir del estudio realizado.

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y POLÍTICAS DE EVALUACIÓN DE LA DOCENCIA

Las políticas de evaluación de la docencia se enmarcan en proyectos más amplios de evaluación de la educación y constituyen una estrategia de reforma educativa en la mayoría de los países de América Latina desde los últimos años de la década de 1980 y principios de la década de 1990 hasta la constitución de sistemas nacionales de evaluación educativa en distintos países de esta región, que han orientado la transformación de los sistemas educativos (INEE, 2015a):

Las políticas educativas las entendemos como el conjunto de orientaciones, lineamientos o criterios de carácter estratégico, es decir, destinados a facilitar el logro de determinadas finalidades en las que pueda sustentarse la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto o equidad de las decisiones que se adopten y las acciones que se emprendan con el propósito de atender o cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo (Zorrilla, 2003: 32).

En este sentido, el sistema educativo requiere de una serie de políticas que permitan gestionar un cambio o mantener un equilibrio explícitamente, a diferencia de las implícitas, las que resultan de los actos de omisión en ciertos aspectos del sistema al no existir una formulación expresa de la intencionalidad de éstas (Reimers, 1995). Las políticas educativas explícitas se traducen en programas y

proyectos de acción con la finalidad de lograr uno o varios objetivos que incluyen los qué y los porqués (Zorrilla, 2003). Así, las políticas de evaluación docente se derivan de las políticas educativas explícitas y se expresan a través de programas y acciones concretas.

Específicamente en México, el gobierno ha formulado en los últimos años algunas políticas educativas en torno a la evaluación y, concretamente, referidas a la evaluación de los maestros:

En la primera mitad de la década se perfiló mundialmente una nueva política educativa en la que se incorporaron temáticas como calidad, eficiencia, pertinencia y equidad, las cuales permearon el discurso hegemónico de los gobiernos y los proyectos de desarrollo de las instituciones de educación (Barrón, 2005: 46).

El aseguramiento de la calidad educativa se constituyó en el eje orientador de las políticas institucionales y gubernamentales, para lo cual se establecieron dispositivos específicos. La evaluación se colocó en el centro de la estrategia para el desarrollo de la educación. La relación entre evaluación y poder constituyó una nueva forma de dominación racional que impacta a la sociedad en su conjunto y a los diversos actores (Díaz Barriga, 2015).

No obstante, el Estado ha sido el responsable de generar la puesta en marcha de las políticas educativas a través de programas y reformas, así como de implantarlas y darles seguimiento, lo cual no podría suceder sin su articulación con otras organizaciones supranacionales, subnacionales, privadas, públicas, con y sin fines de lucro (Ball, 2017): “Es importante que no subestimemos el poder del Estado, pero también es importante que no sobreestimemos el poder del Estado en abstracto ni tratemos al Estado como un todo indivisible”.

Asimismo, se requiere reconsiderar el componente temporal en el análisis de las políticas educativas, pues no se trata de fenómenos estáticos, sino dinámicos y, en este contexto, donde fluyen las políticas educativas. En este sentido, se identifica que:

El desplazamiento del gobierno a la gobernanza se basa en una forma distinta de ejercer el poder y la autoridad en la cual hay una división

del trabajo entre el Estado y otros actores gubernamentales, no gubernamentales, con fines de lucro, sin fines de lucro, globales y locales que participan de la toma de decisiones, de la puesta en acto de las políticas, de la provisión de servicios educativos y de la evaluación de las propias políticas y sus resultados (Ball, 2012: 141).

En esta perspectiva, las políticas de los organismos internacionales jugaron un papel preponderante en la construcción de una visión distinta de la educación a través de las diversas recomendaciones y diagnósticos realizados para tal fin, tanto las de corte cultural, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como las de corte económico: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la OCDE. Esta última tuvo un mayor impacto debido a la incorporación de México como miembro, en 1994, al participar con los derechos y obligaciones de regulación intrínsecos.

Asimismo, a partir de 1990 las políticas dirigidas a mejorar la calidad educativa, así como la ampliación de la cobertura y el servicio del sistema educativo mexicano al incorporar la educación secundaria en 1993, la educación preescolar en 2004 y la educación media superior en 2012 como parte de la educación obligatoria, trajeron consigo la necesidad de revisar los procesos de formación de los docentes y su desempeño en la práctica. En la actualidad se han desarrollado diversos programas de evaluación para tal fin que cubren las diferentes etapas de la carrera docente y consideran la formación inicial hasta su trayectoria en el campo de trabajo.

Es importante mencionar algunas particularidades de la situación mexicana que impactan directamente el contexto del magisterio nacional y de otros agentes que han tenido un papel significativo en la conformación y desarrollo de las políticas educativas. Por un lado, se tiene la presencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual agrupó por varios años a todos los maestros de la educación obligatoria, sin excepción, y ha participado en la definición de planes de estudio, formación de profesores, contratación de maestros, materiales educativos y estímulos docentes (Cuevas y Moreno, 2016); también tuvo una gran injerencia en

la asignación y promoción de plazas para docentes y directivos. Por otro lado, los maestros egresados de las escuelas normales obtenían una plaza docente en alguna escuela pública, situación que cambió drásticamente a partir de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), en la que el Estado establece los criterios, los términos y las condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, elevado a rango constitucional. Cabe señalar que la puesta en marcha de las políticas educativas no ha estado exenta de conflictos y de contradicciones.

Las interpretaciones de las políticas no se hacen en el vacío y el grado de libertad para definir las por parte los actores también depende del tipo de políticas y de la formación discursiva en la que se inscriben. Las políticas muy raramente demarcan con absoluta claridad qué cursos de acción seguir. Sin embargo, algunas políticas tienen una mayor capacidad que otras de estrechar el rango creativo de respuestas (Ball y Junemann, 2012: 3).

En los diferentes discursos de las políticas educativas se ponen de manifiesto concepciones de docencia, de enseñanza, de aprendizaje y de evaluación, entre otras, que se inscriben en perspectivas pedagógicas diversas en función de los discursos hegemónicos de cada época, por lo tanto es necesario contextualizarlas e historizar los procesos, así como analizar las relaciones entre los contextos de las políticas y entre las estructuras y los agentes políticos que las interpretan y ponen en marcha.

EL ROL DEL DOCENTE Y SU EVALUACIÓN A PARTIR DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La importancia de los docentes para lograr la educación para todos con la calidad deseada siempre ha sido resaltada por los organismos internacionales; sin embargo, también se han identificado diversos factores que afectan la función del maestro. En relación con la condición docente, para la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) (2008) se deben

considerar tres aspectos clave en las preocupaciones de los países de la región: las condiciones de trabajo, la formación y capacitación de los docentes y, asociado a esto último, la provisión de docentes titulados para el sistema educativo.

El énfasis principal para definir las metas se ha establecido en la formación y la capacitación de los docentes. La titulación de los profesores, la certificación de los docentes y su actualización pedagógica constituyen su núcleo principal. También se hace referencia a la preparación de los docentes para enseñar a los alumnos con necesidades educativas especiales y se establecen metas específicas para los docentes universitarios que están vinculadas a la investigación, la innovación, el intercambio académico y el desarrollo de la formación de posgrado (OEI, 2008).

En cuanto a la situación de los docentes, se considera que la principal contradicción que enfrentan es:

La que deriva del nuevo rol que se les exige, pero sin que se altere su estatus profesional. Se les pide que sean competentes para dar una respuesta eficaz a la diversidad de los alumnos, que integren su enseñanza en los parámetros de la sociedad de la información, que sean capaces de interesar a sus alumnos, de orientarlos y de colaborar con las familias para que se impliquen en la acción educadora. Sin embargo, su formación, sus condiciones de trabajo, su valoración social y su desarrollo profesional se mantienen invariables en la mayoría de los casos (OEI, 2008: 91).

Se sugiere como agenda pendiente del siglo xx las retribuciones, el tiempo de enseñanza y dedicación, además de abordar lo que exige el momento presente: nuevas competencias y formas de enseñar, cambios en la formación y el acceso a la profesión, al desarrollo profesional, a la incentivación y a la evaluación (OEI, 2008). Tres son las estrategias que se establecen para lograrlo: la primera propone que los docentes creen redes de trabajo entre diferentes escuelas y se apoyen en sus proyectos innovadores; se trata de reforzar la importancia de la colaboración entre profesores y entre escuelas, la necesidad de innovar en el campo educativo. La segunda, facilitar

a los docentes la expresión de sus competencias personales: música, dibujo, tecnologías, investigación, poesía, novela o cualquiera de las manifestaciones creativas a través de concursos, premios, certámenes, publicaciones, etcétera; el objetivo es reconocer la valía de muchos docentes en diferentes campos, abrir cauces de expresión personal y pública, así como reforzar el reconocimiento social de la profesión docente. La tercera estrategia propone realizar un esfuerzo para la preparación e incorporación al sistema educativo de los nuevos profesores con condiciones, perspectivas y exigencias que miren al futuro y se constituyan en el germen de las transformaciones generales (OEI, 2008). Esto sin dejar de lado la compleja realidad de la profesión docente y su fuerte componente sociopolítico:

No sólo hay más de siete millones de docentes que trabajan en la región en alguno de los niveles del sistema educativo, cuya financiación supone un porcentaje significativo del gasto público de cada país, sino que además su actividad profesional directa afecta a casi un tercio de la población, la gran mayoría de niños y jóvenes, lo que a su vez tiene repercusiones indirectas en sus familias, en su entorno social y en la esfera productiva en donde desarrollarán su trabajo al término de sus años escolares (OREALC-UNESCO, 2008: 18).

Asimismo, los organismos internacionales consideran al docente como un factor clave para la promoción de los aprendizajes en los estudiantes y como una vía para el logro de una educación de buena calidad. “Los docentes constituyen el recurso más importante de la educación en todos los países. Desde la enseñanza preescolar y a lo largo de toda la enseñanza primaria y secundaria, la presencia de un docente calificado y motivado es esencial para un aprendizaje eficaz” (OREALC y UNESCO, 2008: 23). Además, reconocen la importancia de la formación inicial y permanente de los docentes, con el fin de contribuir a aprendizajes de buena calidad. Las reformas a los sistemas educativos que pretende impulsar el Banco Mundial (BM) estarán centradas en incrementar la rendición de cuentas y los resultados de aprendizaje de los estudiantes, al reconocer que para ello los docentes tienen un rol muy importante (King *et al.*, 2011).

En el *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013/4. Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos* (UNESCO, 2014) se proponen cuatro estrategias para disponer de los mejores maestros: 1) atraer a los mejores docentes; 2) mejorar la formación docente para que todos los niños puedan aprender; 3) disponer de docentes donde más se necesitan, y 4) ofrecer incentivos para conservar a los mejores docentes.

Una tendencia generalizada que se observó en los distintos planteamientos de los organismos internacionales consiste en centrar la calidad de la educación en los resultados obtenidos por los alumnos en la evaluación del aprendizaje a través de los exámenes a gran escala; sin embargo, este criterio también ha sido muy cuestionado, ya que en el aprovechamiento escolar pueden intervenir una gran variedad de factores externos al docente.

Dentro de estas políticas internacionales se puede rescatar –en relación con el tema que nos ocupa– el énfasis en la calidad de la educación, la preocupación por los docentes y la importancia de la educación básica en los distintos países. Estas consideraciones giran en torno a la atención en la profesionalización del docente para lograr una educación básica de buena calidad, para lo cual el proceso de evaluación docente es una herramienta de gran importancia para centrar las acciones en los aspectos particulares que se requieran.

IMPACTO DE LA OCDE EN LA EVALUACIÓN DOCENTE EN MÉXICO

De manera particular, las recomendaciones de la OCDE para México se concentran en el documento *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*, a partir del acuerdo establecido con la SEP “para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo en México (2008-2010)” (OCDE, 2010: 1). En este documento la OCDE describe los resultados del diagnóstico educativo que realizó en nuestro país; además, presenta 15 recomendaciones para el fortalecimiento de la educación en México, de las cuales ocho están orientadas directamente a la figura docente: 1) producir e implementar un conjunto cohe-

rente de estándares docentes; 2) atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las normales; 3) crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de formación inicial docente, desarrollar estándares específicos para formadores de docentes y establecer mecanismos de control de calidad más sólidos; 4) revisar, mejorar y ampliar los mecanismos de diagnóstico que determinan si los candidatos a docentes y los docentes en servicio están listos para enseñar (acreditación docente); 5) abrir progresivamente todas las plazas docentes a concurso y revisar el proceso de asignación de las plazas buscando alinear mejor las necesidades de los candidatos y de las escuelas; 6) establecer un periodo de prueba para los docentes principiantes, durante el cual habría una tutoría y apoyo intensivos, seguido de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente, además de crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda; 7) construir un sistema sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela con los cursos que se ofrecen en el Catálogo Nacional de Formación Continua, y 8) desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente (OCDE, 2010). Como se observa, estas recomendaciones se centran en el mejoramiento de la figura del docente, al reconocer el rol estratégico que tiene en su interacción con los alumnos y en el logro de la calidad educativa.

Posterior a este informe, en el documento *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México*, la OCDE (2011: 3) sostiene lo siguiente:

Aconsejamos al gobierno mexicano a emprender las reformas necesarias mediante: i) el fortalecimiento de su sistema de evaluación centrado en los resultados del aprendizaje de los alumnos; ii) el fortalecimiento de sus políticas docentes, tales como tomar las medidas necesarias hacia la evaluación docente, y iii) asegurar que todos los actores estén comprometidos y motivados para mejorar el desempeño.

A la par de lo anterior, la OCDE (2011) se refiere de manera particular a las características que debe tener un proceso de evaluación

y de incentivos docentes. En relación con los maestros, reconoce su importancia dentro del proceso educativo, pero también la relevancia de medir su desempeño, al considerar que éste debe ser transparente y equitativo. Asimismo, resalta la trascendencia de considerar la rendición de cuentas a través del aprendizaje de los alumnos y destaca la importancia de un sistema de incentivos, tanto financieros como no financieros, que respondan a las verdaderas motivaciones de los maestros.

Después, en 2012, se publicó el documento *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en educación. México*, en el que se formulan diferentes observaciones y del cual rescatamos las siguientes:

La evaluación de los maestros mexicanos, que está formada por una gran variedad de componentes, parece ser compleja y fragmentada. El sistema general de evaluación de los maestros es resultado de la acumulación de programas e iniciativas aisladas que evolucionaron de manera independiente en el tiempo y no forman un todo coherente. De acuerdo con Barrera y Myers (2011), los diferentes componentes fueron implantados para tener control sobre los maestros y por la relación entre el sindicato (SNTE) y el gobierno, en detrimento de la calidad educativa. La articulación del proceso de evaluación de los maestros es prácticamente inexistente, lo que genera señales ambiguas que distorsionan la profesión docente, ya que introduce numerosas referencias y obliga a los maestros a tomar decisiones sobre su carrera, sin la certeza de lo que el sistema considera un “buen maestro” (Santiago *et al.*, 2014: 119).

También se señala que, a pesar de existir una gran variedad de programas de evaluación, la única evaluación docente obligatoria es la Evaluación Universal. Además, la OCDE encontró una debilidad en México al no existir claridad sobre lo que se espera de los estándares profesionales del docente (Santiago *et al.*, 2014). En congruencia con ello, se sostiene que:

La falta de marco debilita la capacidad del sistema para evaluar a los maestros de manera eficaz. Aunque la evaluación de los maestros se realiza en varias formas, para que sea efectiva en todo el sistema sería

importante que todos los actores tuvieran un conocimiento compartido de lo que implica la enseñanza de alta calidad y el nivel de desempeño de los docentes más eficientes (Santiago *et al.*, 2014: 119).

También se exponen otras observaciones vinculadas al docente y su evaluación, tales como que no existe un periodo de prueba para los maestros de nuevo ingreso, faltan procesos de inducción para los nuevos docentes, se carece de un sistema de certificación el cual asegure que los maestros cubren los requisitos mínimos para desempeñar su función, entre otros (Santiago *et al.*, 2014).

Las recomendaciones de la OCDE repercutieron en las diversas decisiones que tomó el gobierno de México con base en los estudios y las sugerencias realizadas, como se podrá ver más adelante, en el marco de la LGSPD.

PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DOCENTE EN EDUCACIÓN BÁSICA DE 1993 A 2017

En México, de 1993 a 2017, sobresalen cuatro programas de evaluación docente que han impactado la vida académica del magisterio de educación básica: el Programa Nacional de Carrera Magisterial, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, el Programa de Evaluación Universal y la LGSPD.

Programa Nacional de Carrera Magisterial

En el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que impulsó el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en 1993 entró en vigor el Programa Carrera Magisterial, con el cual se inició en México la evaluación de docentes a gran escala (Aceves, 2015; Santiago *et al.*, 2014). “Carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse si cubren con los requisitos y se evalúan

conforme a lo indicado en los lineamientos normativos” (Comisión Nacional SEP-SNTE, 1998: 3). Con este programa, los maestros de educación básica podían incrementar su salario sin dejar su lugar de adscripción y también representó una posibilidad de escalafón horizontal, diferente al escalafón vertical que se utilizaba desde 1973 en México (SEP, 1973).

Este programa pretendía atender las necesidades educativas del momento y proporcionar incentivos docentes, con el propósito de mejorar la calidad educativa; además, con el programa se hacía un frente común (SEP-SNTE) a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que se manifestó en contra de las negociaciones entre la SEP y el SNTE.

El Programa Carrera Magisterial tuvo tres versiones (1993, 1998 y 2011), a través de las cuales los profesores tenían la posibilidad de avanzar en los cinco niveles que lo integraban (A, B, C, D, y E) de acuerdo con su puntaje y una serie de requisitos. Este programa ha sido muy importante para incrementar el salario percibido por los docentes. Además, con las negociaciones entre la SEP y el SNTE se acordó que cuando entrara en vigor la LGSPD, el personal que se incorporara a Carrera Magisterial conservaría “el monto del estímulo que ostenta, con las repercusiones aprobadas, sin que dicho monto sea sujeto de cualquier modificación durante toda su vida laboral, de conformidad con lo dispuesto en la LGSPD” (SEP/CNSPD, 2015: 14). Sin embargo, este monto no contaba para efectos de la jubilación, pero sí continuaría siendo un estímulo importante para los maestros que ya contaban con él.

Programa de Estímulos a la Calidad Docente

En 2008 se instituyó el Programa de Estímulos a la Calidad Docente que estaba “enfocado a maestros, subdirectores, directores y ATP [asesores técnico pedagógicos] que trabajan en las escuelas [...] Ofrecía estímulo colectivo e individual con base en los resultados obtenidos en la evaluación nacional de los alumnos (principalmente ENLACE)” (Santiago *et al.*, 2014: 111). Para el Programa de Estí-

mulos a la Calidad Docente, la evaluación es “un proceso que debe permitir revisar las fortalezas y oportunidades del Sistema Educativo y, a partir de ella, premiar y estimular a quienes están en los primeros sitios y los esfuerzos de quienes logran avances significativos” (SEP, 2013a: 1). El Programa de Estímulos a la Calidad Docente se planteó como objetivo general “promover el reconocimiento al desempeño y logro académico entre los docentes, coordinadores, subdirectores, directores y personal de [ATP] en función del logro de sus alumnos” (SEP, 2013a: 17).

Este programa se aplicó “en 2008-2009 (cubriendo solamente educación primaria y secundaria) y en 2009-2010 (cubriendo preescolar y educación especial, además de la educación primaria y secundaria)” (Santiago *et al.*, 2014: 111). No obstante, en la literatura revisada se encontraron resultados de su aplicación durante el periodo 2010-2011 y la convocatoria correspondiente a los periodos 2011-2012 y 2012-2013 (SEP, 2013b y 2013c).

Este programa consideraba para los estímulos colectivos a las escuelas con mayor puntaje promedio de aprovechamiento escolar de los alumnos, así como a las escuelas con mayor incremento de aprovechamiento escolar, en relación con el puntaje nacional y los resultados obtenidos en el año anterior (Cordero, Luna y Patiño, 2013; SEP, 2013a).

Por otra parte, los estímulos en la modalidad individual estaban dirigidos a los docentes frente a grupo que laboraran de tercero a sexto grado en el nivel de primaria y a docentes de secundaria en las asignaturas definidas a nivel nacional. Para su evaluación se consideraba el promedio del puntaje obtenido por los alumnos y el maestro evaluado en relación con el puntaje nacional. Para el caso de los maestros y directivos de educación preescolar y especial, se tomaba en cuenta el mayor puntaje obtenido en el Factor de Preparación Profesional de Carrera Magisterial del ciclo escolar a evaluar (SEP, 2013a).

Un maestro podía participar en ambos estímulos: individual y colectivo, para ello sólo necesitaba realizar el registro correspondiente (Santiago *et al.*, 2014). “Entre 2008-2009 y 2009-2010 el número de estímulos colectivos otorgados aumentó en 11% (de 222 805 a 248 414), mientras que los estímulos individuales disminuyeron en

11% (de 36 209 a 32 068). El estímulo no [debería] ser menor de 2 000 pesos ni superior a 20 000 pesos” (OCDE, 2011a).

La SEP utilizó diferentes criterios para calcular los estímulos de acuerdo con las características de la institución educativa. Estos criterios sirvieron de base para categorizar a las escuelas y ser comparables entre sí (SEP, 2013a), lo cual se puede observar en el hecho de que:

Para otorgar el estímulo, las escuelas se agrupan de acuerdo con sus características socioeconómicas, tales como estado, nivel educativo, tipo de servicio (primaria: general, indígena y comunitaria, y secundaria: general, técnica, telesecundaria, para trabajadores y comunitaria), contexto (rural o urbano) y el nivel de marginación del área donde está ubicada la escuela. Las escuelas en áreas rurales y de alta marginación reciben 10% adicional de estímulos (Santiago *et al.*, 2014: 111).

Con este programa se pretendía centrar la atención del maestro en el aprovechamiento escolar de los alumnos, especialmente de los alumnos que tuvieran los niveles más bajos de rendimiento académico. También se pretendía atender las dos alternativas de estímulo, tanto individual como colectiva, con el fin de favorecer el trabajo grupal, ya que hasta antes de la creación de este programa sólo se había aplicado un estímulo individual.

Programa de Evaluación Universal

A pesar de los esfuerzos que se realizaron por medio del Programa Nacional de Carrera Magisterial y el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, y debido a que estos programas eran voluntarios, muchos docentes quedaban fuera del proceso de evaluación docente. Por ello se generó el Programa de Evaluación Universal para todos los docentes de educación básica.

El Programa de Evaluación Universal surgió a partir de la firma del acuerdo que se realizó entre la SEP y el SNTE el 31 de mayo de 2011. A través de este programa se pretendía realizar una evaluación

docente obligatoria e integral de carácter formativo que proporcionara una retroalimentación a los docentes y sirviera de base para su desarrollo profesional y de formación continua (Aceves, 2015; Cordero, Luna y Patiño, 2013; Santiago *et al.*, 2014; SEP-SNTE, 2011). Además, los resultados podían ser “considerados para acreditar los factores correspondientes del Programa Nacional de Carrera Magisterial, así como para el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, de acuerdo con los Lineamientos específicos de cada Programa” (SEP/SNTE, 2012: 3).

El Programa de Evaluación Universal estaba dirigido a los docentes en servicio, docentes en funciones directivas, jefatura de enseñanza, supervisión y jefatura de sector, así como docentes en actividades técnico pedagógicas.

En los documentos rectores del Programa de Evaluación Universal se especificaba que los resultados de evaluación obtenidos no afectarían las condiciones laborales de los trabajadores. Únicamente serían considerados con fines formativos; además, estarían vinculados con los otros programas de estímulos vigentes (SEP-SNTE, 2012 y 2011).

Hasta ese momento de la historia de la educación en México, todos los programas de evaluación docente habían respetado los derechos laborales de los trabajadores de la educación básica. La atención de estos procesos estaba centrada en una evaluación formativa y en proporcionar un estímulo económico a los maestros que obtuvieran mejores resultados en el aprovechamiento escolar de sus alumnos. Sin embargo, la LGSPD cambiaría muchos de los paradigmas existentes antes de su aprobación en 2013.

Ley General del Servicio Profesional Docente

El 11 de septiembre de 2013 se expidió la LGSPD y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta ley está dirigida a la educación básica y media superior y señala en su Artículo 1 que “es reglamentaria de la fracción III del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige el Servicio Profesional Docente

y establece los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio” (Segob, 2013). Con ello se concretan y se responde a las recomendaciones de los organismos internacionales –principalmente la OCDE– en lo relativo al ingreso, la permanencia, la promoción y la evaluación de los docentes de educación básica y media superior.

La LGSPD es muy amplia y rigurosa acerca de las relaciones laborales históricas que se venían aplicando en el sistema educativo nacional; estipula precisiones para los diferentes tipos de relaciones, funciones, actividades, procesos y gestiones que integran la actividad docente y directiva. Además, se complementa con una serie de documentos que especifican los lineamientos y los criterios de evaluación a instrumentar, donde queda clara la obligatoriedad de la evaluación, la rendición de cuentas y el término de la relación laboral en caso de incumplir estas disposiciones, sin responsabilidad alguna por parte de las autoridades educativas.

En el documento *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes*, se advierte que “los perfiles, parámetros e indicadores de desempeño constituyen un insumo básico para desarrollar los procesos de evaluación para la permanencia, promoción en la función y reconocimiento de los docentes y técnicos docentes de Educación Básica, en el marco del Servicio Profesional Docente” (SEP, 2016b: 7). De esta manera, se describe el perfil del docente requerido para su cumplimiento de acuerdo con el Servicio Profesional. Este perfil incluye las siguientes dimensiones: 1) conocimiento de los alumnos y de su proceso de aprendizaje; 2) organiza y evalúa el trabajo; 3) como profesional promueve a los alumnos para que mejoren su desempeño; 4) tiene conciencia de sus responsabilidades éticas y legales, y 5) participa en las actividades vinculadas con la gestión de la escuela (SEP, 2016b).

Para lograr el perfil del docente deseado, el Servicio Profesional Docente se plantea: “como un sistema de desarrollo profesional basado en el mérito, anclado en una formación inicial fortalecida, con procesos de evaluación que permiten ofrecer una formación continua pertinente y de calidad” (SEP, 2017a: 6).

Además, de acuerdo con la LGSPD, en su Artículo 52, la evaluación del desempeño de docentes, directores y supervisores de educación básica y media superior será obligatoria y se realizará, cuando menos, una vez cada cuatro años (Peña, 2013a).

Estas consideraciones, expuestas de manera general, son muestra de un complejo sistema de evaluación docente que pretende dar respuesta, por un lado, a las recomendaciones de los organismos internacionales y, por otro, subsanar –según los criterios de la SEP y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)– las debilidades que se presentaban en los programas de evaluación docente antes instrumentados. De 2013 a la actualidad se han elaborado y aprobado más de 30 documentos en los que se hacen explícitos los criterios con los que se debe trabajar para la instrumentación de la LGSPD.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DOCENTE

La descripción general que se realizó de los cuatro principales programas de evaluación docente aplicados en México en las últimas décadas es una respuesta a las necesidades sentidas e identificadas por las autoridades educativas de nuestro país. El Programa Nacional de Carrera Magisterial, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente y el Programa de Evaluación Universal se desarrollaron en común acuerdo entre la SEP y el SNTE y se reconocen muchos puntos de coincidencia entre ellos. En el caso de la LGSPD, se identifica que ésta responde, claramente, a las recomendaciones de la OCDE. En los cuadros 1 a 3 se comparan sus principales características.

En el cuadro 1 se identifica que el Programa Nacional de Carrera Magisterial es el que tuvo una duración más prolongada; también se observa que este programa ha permanecido de manera paralela a los programas que se generaron posteriormente (Programa de Estímulos a la Calidad Docente, Programa de Evaluación Universal y LGSPD).

Los usuarios a los que se dirigen los programas de evaluación docente son los mismos en las cuatro propuestas (docentes frente a grupo, directores, supervisores y profesores en actividades técnico pedagógicas). La única diferencia es que la LGSPD incluye a la educación media superior, ya que los tres programas anteriores sólo estaban dirigidos a la educación básica. Asimismo, se identifica que en el caso del Programa de Carrera Magisterial y el de Estímulos a la Calidad Docente la participación de docentes y directivos es voluntaria, mientras que en el Programa de Evaluación Universal y en la LGSPD la evaluación es obligatoria; sin embargo, de acuerdo con los resultados que se obtuvieron del proceso de evaluación, el Programa de Evaluación Universal no afectaba los derechos laborales del magisterio, mientras que la LGSPD ha sido muy clara en establecer que, después de tres resultados no satisfactorios en la evaluación del desempeño o al negarse a realizar dicha evaluación, el docente puede ser reubicado o dar por concluida la relación laboral (Peña, 2013b) (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

Características generales de los programas de evaluación docente

	Programa Nacional de Carrera Magisterial	Programa de Estímulos a la Calidad Docente	Programa de Evaluación Universal	Ley General del Servicio Profesional Docente
Vigencia	De 1993 a 2014	De 2008 a 2013	De 2011 a 2012	A partir de 2013
Dirigido a	Docentes frente a grupo, directores, supervisores y profesores en actividades técnico pedagógicas de educación básica.	Maestros, subdirectores, directores y asesores técnico pedagógicos de educación básica.	Docentes en servicio, docentes en funciones directivas, jefatura de enseñanza, supervisión y jefatura de sector, docentes en actividades técnico pedagógicas de educación básica.	Personal con funciones docentes, técnico docentes, de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica de educación básica y media superior.
Tipo de participación	Voluntaria	Voluntaria	Obligatoria	Obligatoria

Fuentes: Brambila (2017); Cordero, Luna y Patiño (2013); Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998); Hernández (2017); López (2017); Santiago *et al.* (2014); Santibáñez *et al.* (2006); SEP (2013a, 2013b, 2013c y 2017b) y Valenzuela (2017).

Al analizar los objetivos y propósitos de los cuatro programas estudiados y que se presentan en el cuadro 2 se identifica que, de manera general, tienen grandes coincidencias entre sí: están orientados a asegurar y elevar la calidad y pertinencia de la educación basada en el desempeño de los docentes y el aprovechamiento escolar de los estudiantes; aunado a lo anterior, la LGSPD hace extensiva esta atención a la evaluación de la escuela, al ponerla en el centro del proceso educativo.

También se observa que los resultados obtenidos a través de la evaluación docente sirven de base para realizar procesos de educación continua, desarrollo profesional, así como estrategias y políticas educativas, cuya finalidad sea atender las debilidades encontradas por los docentes evaluados y mejorar el logro de los estudiantes; sin embargo, tal y como ya se mencionó, la LGSPD sí afecta los derechos laborales de los docentes en caso de obtener resultados insatisfactorios.

Además, en los objetivos se identifica que los cuatro programas pretenden realizar un reconocimiento a los docentes que obtengan resultados favorables en la evaluación a través de incentivos y estímulos, principalmente económicos y laborales. En relación con lo anterior, y como consecuencia de la aplicación de los programas, en los objetivos se percibe una preocupación por mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales del magisterio. No obstante, este objetivo es contradictorio en la LGSPD el cual, a pocos años de su aplicación, ha tenido un impacto negativo en algunos aspectos, como propiciar la inestabilidad personal y laboral de los docentes en servicio.

Otra característica que se observa en los programas es la preocupación por atender la profesionalización del magisterio, al generar las condiciones para fortalecer tanto el trabajo docente como sus funciones. Aunque dicha preocupación sólo se hace explícita en los objetivos de Carrera Magisterial (véase el cuadro 2). Asimismo, se identifica que en la LGSPD, a diferencia de los tres programas anteriores, se incorporan criterios para atender la inclusión y la diversidad, los cuales no se habían incluido en los programas anteriores.

CUADRO 2

Objetivos y/o propósitos de los programas de evaluación docente

Programa	Objetivos y/o propósitos
Programa Nacional de Carrera Magisterial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio. 2. Estimular a los profesores de educación básica para que obtengan mejores logros en su desempeño. 3. Mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de educación básica.
Programa de Estímulos a la Calidad Docente	Promover el reconocimiento al desempeño y logro académico entre los docentes, coordinadores, subdirectores, directores y personal de apoyo técnico pedagógico en función del logro de sus alumnos.
Programa de Evaluación Universal	<ol style="list-style-type: none"> a) Focalizar los trayectos de formación continua en las áreas de oportunidad que se detecten en los diagnósticos de los participantes. b) Orientar y consolidar la calidad y pertinencia (de la oferta) de los programas académicos de educación básica y normal. c) Generar estrategias pertinentes y oportunas que coadyuven a mejorar el logro educativo de los estudiantes y el desempeño profesional de los docentes. d) Diseñar y desarrollar políticas educativas que tengan el efecto deseable en el aprendizaje de los alumnos, en el desempeño de los docentes y en la calidad del sistema nacional de educación básica.
Ley General del Servicio Profesional Docente	<ol style="list-style-type: none"> I. Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país. II. Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios. III. Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión. IV. Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional. V. Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión. VI. Otorgar los apoyos necesarios para que el personal del servicio profesional docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades. VII. Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del servicio profesional docente a través de políticas, programas y acciones específicas. VIII. Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998); Peña (2013a); SEP, (2013a: 17); SEP/SNTE/INEE (2012: 18).

En la cuadro 3 se presentan los criterios que han servido de base para realizar los procesos de evaluación docente en los cuatro programas aplicados en México de 1993 a 2017, con el fin de evaluar a los docentes, directores y supervisores.

CUADRO 3

Criterios a evaluar en los programas de evaluación docente

Programa	¿Qué se evalúa?
Programa Nacional de Carrera Magisterial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovechamiento escolar. 2. Formación continua. 3. Preparación profesional. 4. Antigüedad. 5. Actividades cocurriculares. 6. Gestión escolar o apoyo educativo.
Programa de Estímulos a la Calidad Docente	Aprovechamiento escolar.
Programa de Evaluación Universal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovechamiento escolar. 2. Competencias profesionales (preparación profesional, formación continua, desempeño profesional o gestión escolar).
Ley General del Servicio Profesional Docente	<p>Docentes:</p> <p>Etapa 1. Informe de responsabilidades profesionales.</p> <p>Etapa 2. Proyecto de enseñanza.</p> <p>Etapa 3. Examen de conocimientos didácticos y curriculares.</p> <p>Asesores técnico pedagógicos:</p> <p>Etapa 1. Informe de responsabilidades profesionales.</p> <p>Etapa 2. Proyecto de intervención del asesor técnico pedagógico.</p> <p>Etapa 3. Examen de conocimientos y habilidades para la asesoría técnica pedagógica.</p> <p>Directores:</p> <p>Etapa 1. Expediente de evidencias de la función de dirección.</p> <p>Etapa 2. Examen de conocimientos y habilidades directivas.</p> <p>Etapa 3. Ruta de mejora argumentada.</p> <p>Supervisores:</p> <p>Etapa 1. Expediente de evidencias de la función de supervisión.</p> <p>Etapa 2. Examen de conocimientos y habilidades de las funciones de supervisión.</p> <p>Etapa 3. Plan de trabajo.</p>

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011); Santiago *et al.* (2014); SEP (2013a, 2017b, 2017c y 2016c); SEP-SNTE (2012).

En estos criterios se reconoce una clara congruencia entre lo que se evalúa en el Programa Nacional de Carrera Magisterial y el Programa de Evaluación Universal. La diferencia que se encontró es que en el primero la evaluación era voluntaria, mientras que en el segundo,

obligatoria. Otra diferencia consiste en los puntajes que se otorgan a cada uno de los criterios evaluados, los cuales se desarrollan a profundidad en los capítulos correspondientes a estos programas. Por otro lado, resalta el hecho de que el Programa de Estímulos a la Calidad Docente sólo centrara su evaluación en el aprovechamiento escolar y el logro académico de los estudiantes, con lo cual se identifica una clara tendencia a una orientación de la evaluación de productos o resultados y a un enfoque de evaluación normativa, al comparar estos resultados con los obtenidos por los estudiantes de otras escuelas o en el año anterior. Por último, en el caso de la LGSPD la evaluación del desempeño se centra en tres procesos: 1) examen de oposición para el ingreso al servicio; 2) evaluación para la promoción, y 3) evaluación del desempeño para la permanencia en el servicio (Hernández, 2017). No obstante, como una muestra de la amplitud y complejidad para llevar a cabo estos procesos, en la literatura revisada se describen los criterios de evaluación para el ingreso, la promoción, la promoción en la función, la evaluación diagnóstica, la permanencia/evaluación del desempeño, la formación de evaluadores y candidatos a evaluadores. Todo lo anterior dirigido a docentes y técnicos docentes, ATP, personal con funciones de dirección y supervisión, evaluadores y rezagados (SEP/CNSPD, 2017). Por tal motivo, y debido a que en otro capítulo se trabaja este programa a profundidad, sólo se mostraron en el cuadro 3 las grandes etapas que considera la evaluación del desempeño orientada a la permanencia en el servicio.

Cabe resaltar que las etapas consideradas en la evaluación del desempeño se integran por diferentes momentos e instrumentos, para lo cual se apoyan en orientaciones tanto cuantitativas como cualitativas de evaluación educativa. Si bien es cierto que estas estrategias pretenden avanzar en profundidad con los procesos de evaluación aplicados en los programas anteriores, no tienen una capacidad de percibir realmente lo que sucede en las aulas. Sin embargo, en la práctica se han observado procesos muy desgastantes, estresantes y desmotivantes, que reflejan la incertidumbre laboral del evaluado. Además, habría que preguntarse si nuestras autoridades tienen la capacidad de evaluar a la totalidad del magisterio cada cuatro años, como está planeado.

CONCLUSIONES

Las políticas educativas propuestas a nivel nacional e internacional constituyen un marco de referencia de los programas de evaluación docente en México. En ellas se reconoce que la educación básica es prioritaria y fundamental para lograr el desarrollo del país. No obstante, la educación debe garantizar estándares de calidad adecuados a los contextos y situaciones particulares de cada país y región. Por tal motivo, para el logro de la calidad educativa es de gran importancia la instrumentación de procesos de evaluación válidos y confiables que garanticen una toma de decisiones seguras y fundamentadas. En este marco, el maestro tiene un rol muy importante, ya que representa el vínculo directo entre los sistemas educativos y los alumnos. Con base en lo anterior se explica la importancia que se ha dado a la evaluación docente en México, principalmente a partir de la década de 1990.

De manera general, en los tres primeros programas de evaluación docente analizados se advierte un reconocimiento constante del gobierno federal hacia la figura del SNTE, en representación del magisterio nacional, quien se ha caracterizado, en la mayoría de los casos, por tomar decisiones sin una consulta previa, colectiva, abierta y democrática de los maestros en servicio.

De acuerdo con las diversas políticas de evaluación docente instrumentadas, en México se pueden identificar diferentes procesos de evaluación, tanto de programas voluntarios como obligatorios. Dentro de las estrategias de evaluación docente voluntarias implementadas se encuentran el Programa Carrera Magisterial, que representó un escalafón horizontal, con el cual el maestro podía elevar sus ingresos económicos sin cambiar de plaza ni lugar de adscripción, así como el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, a través del cual el maestro recibía un estímulo económico individual o colectivo según los resultados de aprendizaje logrados por los alumnos. Por otra parte, en las estrategias de evaluación obligatoria se encuentran el Programa de Evaluación Universal y la LGSPD. En relación con la primera, la orientación del proceso de evaluación era formativo, con la finalidad de retroalimentar y orientar la formación continua

de los maestros en servicio. En cambio, la segunda responde directamente a los planteamientos de los organismos internacionales, principalmente la OCDE, que recomiendan una evaluación con base en la rendición de cuentas y en los estándares de desempeño académico.

En el análisis que se realizó, se identifica que Carrera Magisterial y Evaluación Universal otorgan un alto puntaje a los resultados del aprovechamiento escolar de los estudiantes; por su parte, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente centra 100% de su puntaje en este factor. Ante ello, Santiago *et al.* (2014) reconocen que esta estrategia dirige la atención del docente en el aprendizaje de los estudiantes y, sobre todo, en los de bajo rendimiento escolar; sin embargo, señala que el aprovechamiento escolar es multifactorial y no representa únicamente el logro del docente.

Otra cuestión relevante es el hecho de que en Carrera Magisterial, en Estímulos a la Calidad Docente y en Evaluación Universal, las estrategias de evaluación docente mostraron un respeto absoluto por las garantías y derechos laborales de los maestros, a diferencia de la LGSPD que presenta una orientación coercitiva y punitiva hacia la figura del docente y sus derechos laborales.

Con la instrumentación del SPD y a partir de la entrada en vigor de la LGSPD, las protestas de los maestros se han hecho presentes debido a que están en desacuerdo con la política educativa del gobierno actual, que ha atendido las indicaciones de los organismos internacionales sin tener en cuenta el contexto del campo educativo. Esto implica un costo muy alto para tratar de lograr la calidad educativa deseada. Por otra parte, las reacciones de los investigadores educativos también se han multiplicado, lo que ha llevado a reflexiones, aportaciones y recomendaciones para reformular y fortalecer dicha propuesta. Algunos de los trabajos que han realizado un análisis de la cuestión son las aportaciones de Arnaut (2015), Cuevas y Moreno (2016), Díaz-Barriga (2015), Mantilla (2014); Martínez, A. (2015) y Martínez, F. (2015), entre otros.

Aunado a lo anterior, las formas de la implementación de esta ley han denotado un mensaje imperativo y autocrático por parte del gobierno federal, que además ha dejado una mínima posibilidad al diálogo y al debate, a pesar de los múltiples foros, reuniones y

encuentros, que reportan las autoridades educativas, con el fin de validarla y generar confiabilidad al proceso de evaluación. Ante este panorama, el futuro es poco claro y la incertidumbre mayor.

La política educativa tiene varias aristas y, debido a las condiciones económicas y sociales que imperan en el país, se tornan sumamente complejas. Si bien el argumento inicial es mejorar la calidad de la educación, cabría preguntarse cómo afrontar en México la desigualdad social, la multiculturalidad y la inequidad. Por ejemplo, en el último reporte del INEGI (2016) se informa que la población asciende a 119 530 753 personas, de las cuales el sector entre cinco y 19 años de edad alcanza 32 997 718 personas, es decir, más de la tercera parte de la población total del país. Cabe cuestionarse si el modelo educativo vigente y la LGSPD responderán a las diversas, variadas y complejas demandas educativas existentes en México.

En el marco de la política educativa actual, se presentan algunos planteamientos que merecen ser analizados a fondo y que, de llevarlos a la práctica, mejorarían significativamente lo educativo, entre ellos se destacan: 1) buscar una enseñanza eficaz con calidad; 2) fortalecer la formación docente; 3) seleccionar a los docentes con base en criterios académicos; 4) mejorar el desarrollo profesional; 5) evaluar para mejorar; 6) definir la autogestión escolar; 7) profesionalizar la formación docente; 8) fortalecer liderazgos; 9) aumentar la autonomía escolar; 10) garantizar el financiamiento a las escuelas, y 11) fortalecer la participación social.

En este sentido, queda pendiente la consolidación del proceso de evaluación docente, lo que constituirá un gran reto a través del interjuego entre lo local, lo regional, lo nacional y los postulados de los organismos internacionales. Ante ello, es importante reconocer que se requiere construir un proceso de evaluación docente mexicano, con la participación de todos los actores, que respete y valore la diversidad étnica y cultural existente, así como perfilar una perspectiva de futuro con el objetivo de enfrentar las exigencias y demandas del siglo XXI a partir de principios filosóficos, sociales, éticos y pedagógicos visionarios que estén contextualizados a nuestro país.

Los principales programas de evaluación docente en México que han impactado a la educación básica en el periodo 1993-2017

han considerado el desempeño del docente de una manera ahistórica y neutral. Si bien la evaluación debe considerarse como un componente clave para la mejora, deja de tener este sentido cuando se convierte en un factor de discriminación laboral y académica, además de la actuación de los docentes como el principal determinante de los resultados obtenidos por el alumnado.

En los programas de evaluación del desempeño docente se ha privilegiado una visión técnica de la evaluación, lo que deja a un lado la complejidad y las múltiples dimensiones que entraña la tarea docente: “La evaluación de la docencia nos es una simple metodología ni la descripción y comparación simples de indicadores. Implica una filosofía, una postura epistemológica-teórica-metodológica e instrumental” (Rueda y Díaz-Barriga, 2011: 29).

En los diversos programas analizados se señala explícita o implícitamente la evaluación de los docentes para contribuir a la mejora de la educación, así como para asegurar y elevar la calidad y pertinencia con base en el desempeño de los docentes y el aprovechamiento escolar de los estudiantes. No obstante, los mecanismos utilizados no han sido los más adecuados, ya que se requiere evaluar a los docentes en su contexto y no sólo a través de pruebas estandarizadas. La evaluación, como se realiza en la actualidad, está alejada de los procesos educativos diarios y de las prácticas pedagógicas en el aula, lo que impide la creación y desarrollo de una carrera profesional docente.

Desde la creación del INEE se señalaba que la evaluación no podría ser homogénea, que era necesario “considerar, en las acciones de evaluación, desde el sistema educativo hasta el aula de clases, la diversidad de realidades, culturas y lenguas que existen en el país, lo que es sin duda una de sus mayores riquezas” (INEE, 2015b: 35). Sin embargo, debido a la magnitud de la población docente, que oscila entre 350 000 y 400 000 maestros en todas sus modalidades, la tarea es imposible.

Resulta inminente, a cinco años de su puesta en marcha, la necesidad de evaluar los alcances y limitaciones de la LGSPD, con el fin de dar cuenta si se obtuvieron los resultados previstos y, fundamentalmente, si repercutió en el aprendizaje de los estudiantes. Además,

con esta evaluación, se tendría que identificar si la LGSPD significó un avance en relación con el Programa Nacional de Carrera Magisterial, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente y el Programa de Evaluación Universal.

REFERENCIAS

- Aceves, Ana María (2015), “Evaluación de la SEP a docentes de educación básica”, en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE, pp. 40-63.
- Arnaut, Alberto (2015), “El Servicio Profesional Docente en educación básica”, en Gilberto Guevara *et al.* (coord.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE, pp. 124-138.
- Barrera, Iván y Robert Myers (2011), *Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate*, Santiago, PREAL.
- Ball, Stephen (2012), *Global Education Inc. New policy networks and the neoliberal imaginary*, Londres, Routledge.
- Ball, Stephen y Carolina Junemann (2012), *Networks, new governance and education*, Bristol, Policy Press-Bristol University Press.
- Barrón, Concepción (2005), “Formación de profesionales y política educativa en la década de los noventa”, *Perfiles Educativos*, vol. 27, núm. 108, pp. 45-69.
- Brambila, Alfredo (2017), “Los programas de evaluación docente en México”, entrevista realizada el 19 de junio de 2017 al supervisor general de escuelas secundarias generales de la Zona Escolar 5 de Tlaxcala.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011), *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales*, México, <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf>, consultado el 4 de marzo de 2017.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998), *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, México, <<https://goo.gl/sBfuot>>, consultado el 5 de abril de 2017.
- Coombs, Philip (1968), *La crisis mundial de la educación*, Barcelona, Ediciones Península.
- Cordero, Graciela, Edna Luna y Norma Patiño (2013), “La evaluación docente en educación básica en México: Panorama y agenda pen-

- diente”, *Sinéctica*, núm. 41, pp. 1-19, <<http://www.redalyc.org/pdf/998/99828325007.pdf>>, consultado el 4 de abril de 2017.
- Cuevas, Yazmín y Tiburcio Moreno (2016), “Políticas de evaluación docente de la OCDE: Un acercamiento a la experiencia en la educación básica mexicana”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 24, núm. 120, pp. 1-24, <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2283/1851>>, consultado el 3 de abril de 2017.
- De Alba, Alicia, Ángel Díaz-Barriga y Martha Viesca (1984), “Evaluación: análisis de una noción”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, núm. 1, pp. 175-204.
- Díaz-Barriga, Ángel (2015), “Evaluación formativa y profesión docente. Conflicto de visiones”, en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE, pp. 139-176.
- Hernández, Martha (2017), “Los programas de evaluación docente en México”, entrevista realizada el 19 de julio de 2017 a la supervisora escolar de educación primaria de la Zona Escolar 3 de la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala, Tlaxcala.
- INEE (2015a), *Los docentes en México. Informe 2015*, México.
- INEE (2015b), *Reforma educativa. Marco normativo*, México, Cámara de Diputados/Senado de la República/INEE.
- INEGI (2016), *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2016*, México, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGEUM_2016/702825087340.pdf>, consultado el 5 de abril de 2017.
- King, Elizabeth, Svava Bjarnason, Amit Dar *et al.* (2011), *Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial. Resumen Ejecutivo*, Washington, <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/463292-1306181142935/Spanish_Exec_Summary_2020_FINAL.pdf>, consultado el 5 de marzo de 2017.
- López, Víctor (2017), “Los programas de evaluación docente en México”, entrevista realizada el 18 de julio de 2017 al jefe de enseñanza con funciones de supervisión y asesoría técnica pedagógica de la Zona Escolar 15 Sector 3 de las secundarias técnicas de la SEP Puebla.
- Mantilla, Lucía (2014), “La trascendencia del Banco Mundial en la Ley General del Servicio Profesional Docente. Elementos para el análisis”, *Diálogos sobre Educación*, año 5, núm. 9, pp. 1-19, <<http://>

- dialogosobreeducacion.cucsh.udg.mx/index.php/DSE/article/view-File/295/285 >, consultado el 3 de abril de 2017.
- Martínez, Alba (2015), “Recuento de una década de evaluación docente”, en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE, pp. 27-39.
- Martínez, Felipe (2015), “La evaluación del desempeño docente. Una propuesta para la educación básica en México”, en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, FCE/INEE.
- OCDE (2011), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: consideraciones para México*, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264059986-es>>, consultado el 5 de abril de 2017.
- OCDE (2010), *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264087682-es>>, consultado el 6 de marzo de 2017.
- OEI (2008), *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Madrid, <<http://www.oei.es/metast2021/todo.pdf>>, consultado el 5 de marzo de 2017.
- OREALC-UNESCO (2008), *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO Santiago de Chile Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- Peña Nieto, Enrique (2013a), *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*, México, <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo85397.pdf>>, consultado el 28 de mayo de 2017.
- Peña Nieto, Enrique (2013b), *Ley General del Servicio Profesional Docente. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013*, México, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSPD.pdf>>, consultado el 20 de abril de 2017.
- Reimers, Fernando (1995), “Participación ciudadana en reformas de políticas educativas”, *Pensamiento Educativo*, vol. 17, núm. 2, diciembre, pp. 115-131.
- Rueda, Mario y Frida Díaz-Barriga (coords.) (2011), *La evaluación de la docencia en la universidad. Perspectivas desde la investigación y la intervención profesional*, México, IISUE/Plaza y Valdés Editores.
- Santiago, Paulo, Isobel McGregor, Deborah Nusche *et al.* (2014), *Revisión de la OCDE sobre la Evaluación en Educación*, México, OCDE/SEP/INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/231/P1C231.pdf>>, consultado el 3 de marzo de 2017.

- Santibáñez, Lucrecia, José Felipe Martínez, Ashlesha Datar, Patrick J. McEwan, Claude Messan-Setodji y Ricardo Basurto-Dávila (2006), *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Monica, SEP/The Rand Corporation, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.pdf>, consultado el 4 de abril de 2017.
- SEP (2017a), “Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio.
- SEP (2017b), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos proceso de evaluación del desempeño docente. Educación Básica. Ciclo Escolar 2017-2018*, México, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2017/ba/EAMI/EAMI_DOCENTES_EB_2017.pdf>, consultado el 28 de junio de 2017.
- SEP (2017c), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño del personal con funciones de asesoría técnica pedagógica al término de su periodo de inducción. Educación Básica*, México, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2017/ba/EAMI/EAMI_ATP_EB_2017.pdf>, consultado el 28 de junio de 2017.
- SEP (2016a), *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2015-2016*, México, <http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolsillo_preliminar.pdf>, consultado el 3 de abril de 2017.
- SEP (2016b), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en Educación Básica*, México, SEP, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2016/ba/PPI/Docente_Tecdocente.pdf>, consultado el 3 de abril de 2017.
- SEP (2016c), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño del personal con funciones de dirección y de supervisión. Educación Básica*, México, SEP, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2016/ba/EAMI_dir.pdf>, consultado el 28 de junio de 2017.
- SEP (2013a), *Programa de Estímulos a la Calidad Docente. Lineamientos que regulan el Programa de Estímulos a la Calidad Docente*, México, <<http://www.programaestimulos.sep.gob.mx/docs/Lineamientos2013.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2017.

- SEP (2013b), *Estímulos a la calidad docente. Estímulos para mejorar*, México, <<http://www.programaestimulos.sep.gob.mx/>>, consultado el 28 de mayo de 2017.
- SEP (2013c), *Convocatoria para la asignación de estímulos individuales. Ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2013*, México, <<http://www.programaestimulos.sep.gob.mx/docs/CONVOCATORIA.pdf>>, consultado el 28 de mayo de 2017.
- SEP (1992), “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de mayo, <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>, consultado el 2 de marzo de 2017.
- SEP (1973), Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública, México, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre, https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf>, consultado el 2 de febrero de 2017.
- SEP/CNSPD (2017), *Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente*, México, <<http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/#>>, consultado el 28 de junio de 2017.
- SEP/SNTE (2012), *Evaluación Universal de docentes y directivos en servicio de Educación Básica. Lineamientos Generales que Regulan la Evaluación Universal de docentes y directivos en servicio de Educación Básica*, México, <<https://sector2federal.files.wordpress.com/2011/08/lineamientos-generales-que-regulan-la-evaluacion-universal.pdf>>, consultado el 4 de marzo de 2017.
- SEP/SNTE (2011), *Acuerdo para la Evaluación Universal de docentes y directivos en servicio de Educación Básica*, México, <<http://i.administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/uploads/2011/08/Acuerdo-SEP.pdf>>, consultado el 4 de marzo de 2017.
- SEP/SNTE/INEE (2012), *Educación Universal de docentes y directivos en servicio de Educación Básica*, México, <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2594/1/images/Evaluaci%C3%83%C2%B3n%20UniversalConferenciadePrensaJunio272012-1.pdf>>, consultado el 12 de mayo de 2017.
- Segob (2013), “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013>, consultado el 5 de febrero de 2017.

- UNESCO (2014), *Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013/4*, París, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002261/226159s.pdf>>, consultado el 3 de marzo de 2017.
- Valenzuela, Isabel (2017), “Los programas de evaluación docente en México”, entrevista realizada el 18 de julio a la directora del Jardín de Niños Fanny Anitúa Yañez, Villahermosa, Tabasco, México.
- Zorrilla, Margarita (2003), “Introducción”, en Margarita Zorrilla y Lorenza Villa Lever (coords.), *Políticas educativas : educación básica, educación media superior*, México, COMIE/SEP/CESU-UNAM, pp. 27-36.