



Education Policy Analysis
Archives/Archivos Analíticos de Políticas
Educativas

ISSN: 1068-2341

epaa@alperin.ca

Arizona State University
Estados Unidos

Cuevas Cajiga, Yazmín; Moreno Olivos, Tiburcio
Políticas de Evaluación Docente de la OCDE: Un Acercamiento a la Experiencia en la
Educación Básica Mexicana
Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 24,
2016, pp. 1-20
Arizona State University
Arizona, Estados Unidos

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275043450106>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 24 Número 120

28 de noviembre 2016

ISSN 1068-2341

Políticas de Evaluación Docente de la OCDE: Un Acercamiento a la Experiencia en la Educación Básica Mexicana

Yazmín Cuevas Cajiga

UNAM



Tiburcio Moreno Olivos

UAM

México

Citación: Cuevas Cajiga, Y. & Moreno Olivos, T. (2016). Políticas de evaluación docente de la OCDE: Un acercamiento a la experiencia en la educación básica mexicana. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(120). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2283>

Resumen: En 2008 México firmó un acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a fin de mejorar la calidad de la educación básica, en el cual se enfatizó la implementación de ocho orientaciones estratégicas dirigidas a la evaluación docente para la rendición de cuentas y la formación docente. En respuesta, durante el 2013 surgió en México una reforma que incorpora la evaluación del desempeño docente en la educación básica, proceso por el cual se regula el ingreso a la profesión, la permanencia en el servicio docente, el otorgamiento de estímulos económicos y la promoción a puestos de dirección escolar. Los objetivos de este artículo son, por un lado, analizar cómo sigue este país, a través de su reforma educativa, las políticas de evaluación docente sugeridas por este organismo internacional; por otro lado, identificar los matices

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 15-10-2015

Revisiones recibidas: 5-7-2016

Aceptado: 15-8-2016

que adquieren estas políticas en dicha reforma. Con el fin de dar seguimiento al curso de las ocho recomendaciones estratégicas se desarrolló una revisión documental. En el análisis destaca que la experiencia mexicana otorga elevada atención a acciones dirigidas a la evaluación para la rendición de cuentas de los maestros, mientras que la formación docente en realidad no constituye una preocupación central.

Palabras clave: organismos internacionales; política de la educación; reforma educativa; evaluación docente; educación básica

OECD teaching assessment policies: Approaching the experience in Mexican basic education

Abstract: In the year 2008 Mexico signed with the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) an agreement in order to improve the quality of basic education. The main purpose of this document was the implementation of eight strategic guidelines oriented to the assessment of teachers by means of accountability and teachers' training. In response, the Mexican government implemented a reform that integrated the assessment of teaching performance within basic education as a process to regulate entry into the profession, permanence of service, incentive awards, and the promotion to school management positions. The purpose of this article is, on one hand, to analyze to what extent the country, and the educational reform that has been implemented, complied with the teaching assessment policies suggested by the OECD; on the other hand, it tries to identify the nuances in policies experienced in this reform. The need to follow up on the eight recommendations led to a documentary review, and the analysis shows how the Mexican experience pays more attention to actions oriented to assessing teacher accountability but does not take enough into account the problems of teachers' training.

Key words: International organizations; politics of education; education reform; teacher evaluation; elementary school

Políticas de avaliação docente da OCDE: Uma aproximação à experiência na educação básica mexicana

Resumo: Em 2008, o México assinou um acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) com o propósito de melhorar a qualidade da educação básica, no qual se fez ênfase na implementação de oito orientações estratégicas dirigidas à avaliação docente para a prestação de contas e a formação docente. Em resposta, durante 2013 surgiu no México uma reforma que incorpora a avaliação do desempenho docente na educação básica, processo pelo qual é regulado o ingresso à profissão, a permanência no serviço docente, o outorgamento de benefícios econômicos e a promoção a postos de direção escolar. Os objetivos deste artigo são, por um lado, analisar como segue este país, através de sua reforma educativa, as políticas de avaliação docente sugeridas por este organismo internacional; por outro lado, identificar os matizes que adquirem estas políticas em dita reforma. Com o intuito de dar seguimento ao curso das oito recomendações estratégicas, foi desenvolvida uma revisão. Na análise, destaca que a experiência mexicana outorga elevada atenção a ações dirigidas à avaliação para a rendição de contas dos professores, enquanto a formação docente na realidade não constitui uma preocupação central.

Palavras-chave: organismos internacionais; “política da educação; reforma educativa; avaliação docente; educação básica

Políticas de Evaluación Docente de la OCDE: Un Acercamiento a la Experiencia en la Educación Básica Mexicana

A mediados de la década de 2000, los organismos internacionales comenzaron a destacar que uno de los principales factores para el logro de la calidad de los sistemas de educación básica es el desempeño docente. El Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han hecho sugerencias a los sistemas educativos nacionales en torno a tres puntos: incorporar a los mejores docentes, desarrollarlos profesionalmente y asegurar la permanencia de los más aptos. En estas recomendaciones la evaluación de la docencia adquiere un lugar relevante porque, desde la perspectiva de estos organismos, se convierte en un medio para contar con mejores maestros. En este sentido, se reconoce que la evaluación docente es compleja y aunque generalmente ha sido usada para la rendición de cuentas, es decir para valorar el desempeño profesional del maestro, también permite conocer y mejorar la enseñanza (Isoré, 2010). Sin embargo, los sistemas de evaluación docente existentes rara vez ayudan a los maestros a mejorar su desempeño. Los instrumentos que se utilizan no siempre consideran las características más importantes de la buena enseñanza.

Los países miembros de la OCDE han incorporado en sus sistemas de educación básica la evaluación docente. En algunos de ellos está vinculada a los estímulos salariales; en otros, no necesariamente. Cada una de estas experiencias ha tomado rumbos distintos en concordancia con el contexto social, político y cultural de los distintos países (Isoré, 2010). México, como miembro de la OCDE, en 2008, firmó un acuerdo para mejorar la calidad de la educación básica, donde se enfatizó la instauración de políticas educativas, especialmente algunas dirigidas a la evaluación de los maestros para otorgar incentivos salariales (OCDE, 2011). Un elemento distintivo de este acuerdo fue “determinar no sólo qué cambios de política habría que hacer, sino también cómo debían diseñarse e implementarse eficazmente las reformas de la política educativa” (OCDE, 2011, p. 9). Así, la OCDE proveyó a México de un paquete de orientaciones estratégicas para incorporar la evaluación docente en el sistema de educación básica.

Es necesario considerar que la educación básica mexicana se constituye por un conjunto de singularidades que influyen en la docencia que atiende a este nivel. En principio, el control y financiamiento del sistema está a cargo del Estado. Hasta hace 23 años, la educación obligatoria solamente comprendía seis grados (educación primaria). En 1993 se incorporó la educación secundaria y en 2004 la educación preescolar como niveles obligatorios. De esta forma, el sistema de educación básica se encuentra aún en vías de consolidación en materia de cobertura, calidad, y desarrollo curricular. No fue sino hasta la década de 1990 que el país instituyó políticas dirigidas al mejoramiento de la calidad educativa. Ahora bien, la situación mexicana presenta dos aspectos peculiares que determinaron la puesta en práctica de estas medidas. Por un lado, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual agrupa a todos los maestros de ese nivel de manera obligatoria, ha tenido una presencia extremadamente influyente en la definición de políticas de educación básica relacionadas con planes de estudio, formación de profesores, contratación de maestros, materiales educativos, estímulos docentes (Del Castillo, 2014; Ornelas, 2012; Latapí, 2004; Arnaut, 1998), y sobre todo, que mediaba en la asignación de puestos docentes y en la promoción a cargos de dirección escolar. Por otro lado, la formación de maestros se proporciona en escuelas normales y sus egresados, hasta antes de 2008, obtenían automáticamente una plaza docente en alguna escuela pública. Ahora bien, México no era ajeno a la evaluación docente, pues existieron experiencias previas, la más generalizada fue el programa Carrera Magisterial, que consistía en un proceso voluntario relacionado con el otorgamiento de estímulos

económicos, pero cuya influencia en la mejora de calidad de la educación básica fue poco significativa (Santibáñez et al., 2007).¹

En estas condiciones, durante el 2013 se materializaron las recomendaciones de la OCDE sobre evaluación docente a través de la promulgación de una reforma educativa. Esta reforma destaca por la incorporación de la evaluación del desempeño de los profesores, proceso por el cual se regula el ingreso a la profesión, la permanencia en el servicio, el otorgamiento de estímulos económicos y la promoción a puestos de dirección escolar (Del Castillo & Valenti, 2014).² Por las características del contexto mexicano y la historia del gremio magisterial, las políticas recomendadas por este organismo han adquirido un tinte particular. ¿Cómo ha incorporado México, a través de su reforma educativa 2013, las políticas de evaluación docente sugeridas por la OCDE?, ¿qué rasgos o matices han tomado tales políticas en la reforma educativa? Responder a estas preguntas es el objetivo del presente artículo.³ Es pertinente señalar que este estudio no pretende hacer una crítica pormenorizada de las políticas docentes de la OCDE, sino que procura documentar, mediante un análisis balanceado, cómo el gobierno mexicano sigue en su sistema de educación básica las recomendaciones de este organismo en materia de evaluación docente.

En el primer apartado se presenta el fundamento teórico y el procedimiento metodológico del que parte el análisis. En el segundo apartado, se revisan las tendencias de política internacional sobre evaluación docente. En el tercer apartado se hace un seguimiento sobre la incorporación de las orientaciones estratégicas sugeridas por la OCDE en materia de evaluación docente en la Reforma Educativa mexicana. Por último, se realiza una discusión en torno a tres elementos: la desmesurada atención que presta la política educativa internacional a la figura del docente en el proceso educativo, las acciones de implementación en la reforma educativa mexicana dirigidas a la evaluación como control de los maestros y el escaso interés hacia la formación de los docentes.

Orientaciones Teórico-Metodológicas

En su definición clásica, se puede entender la política educativa como las acciones específicas del Estado para el logro de objetivos escolares. En este sentido, las políticas educativas se dirigen a solucionar problemas particulares y, sobre todo, a ofrecer formación pertinente de acuerdo con las necesidades socioeconómicas y culturales de un país. Esta conceptualización apela al esquema donde el Estado hace una formulación (es decir, un diseño de políticas), ejecuta acciones para cumplir con los objetivos y, por último, realiza una evaluación con miras a detectar el logro de metas. A este concepto de política Rizvi y Lingard (2013) lo denominan de corte racionalista.

Sin embargo, en la década de 1980 este modelo explicativo se agotó, principalmente por la complejización de los contextos nacionales e internacionales, como consecuencia de la economía global y la incorporación del modelo neoliberal para operar los Estados. Aunado a ello, se comenzó a reconocer que otros elementos intervenían en el curso de las políticas, como el contexto social y cultural, las resistencias, las ideologías, las particularidades de los Estados democráticos, solo por mencionar a algunos. Entonces, es difícil enunciar un concepto inequívoco e inamovible de política educativa, en el entendido de que existen diferentes elementos, actores y contextos que participan en

¹ Para comprender la situación de las políticas docentes y reformas educativas mexicanas se recomienda revisar a Ducoing (2013), Mancera y Schmelkes (2010), Santibáñez et al. (2007), Latapí (2004), Arnaut (1998).

² La puesta en marcha de la reforma educativa fue en 2013; en 2014 se llevaron a cabo los primeros concursos de ingreso para nuevos docentes; en 2015 se realizó la evaluación para determinar la permanencia o no de los maestros en su puesto de trabajo.

³ Este artículo deriva de los trabajos del proyecto de investigación “La reforma educativa vista por sus actores. Un estudio en representaciones sociales” (número de registro 220691), que cuenta con financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México.

el curso que siguen las mismas. Así, en este artículo más que enunciar un concepto de política educativa se reconoce su carácter heurístico (Avelar, 2016; Beech & Meo, 2016), donde se contempla a las acciones que formula el Estado, los actores que intervienen en las políticas educativas y los elementos que influyen en éstas.

Se reconoce que el Estado tiene una participación muy significativa en el diseño y puesta en marcha de las políticas educativas, ya que cuenta con la autoridad jurídica para llevarlas a cabo y es parte sustantiva de sus funciones. Estas políticas se plasman en reformas y programas, que conllevan la modificación de leyes, reglamentos y normas de los aspectos trascendentes de un sistema educativo, con el propósito de regular a la institución escolar y a los actores involucrados. En otras palabras, a través de la estructura burocrática el Estado enuncia y da curso a las políticas educativas (Rizvi & Lingard, 2013).

Beech y Meo (2016, p. 7) reconocen que la política educativa “está siendo creada por nuevos actores que establecen nuevas fuentes de autoridad. Se trata de arquitectura global de relaciones políticas que incluye Estados nacionales y sub-nacionales, organizaciones internacionales [...], empresas multinacionales, organizaciones de la sociedad civil, consultores y organizaciones híbridas”. Así, a lo largo de la década de 1980, aparecieron en escena nuevos actores, por ejemplo, los sindicatos de maestros, que cobraron relevancia para las negociaciones relacionadas con el personal docente, o bien las asociaciones de padres de familia, que tienen injerencia en decisiones escolares como la determinación de contenidos curriculares, además de la sociedad civil, que señala las contradicciones de las acciones del Estado. En consecuencia, las políticas educativas se elaboran en espacios inéditos y por actores no tradicionales, con diferentes grados de influencia (Ball, 2012).

Aquí merecen especial atención los organismos internacionales, en razón de su papel sobresaliente en la construcción, definición y convergencia de políticas educativas dirigidas a los sistemas educativos nacionales (Lingard & Sellar, 2013). Estos organismos se especializan en presentar investigaciones y reportes sobre la problemática de distintos sistemas de educación, los cuales son revisados, a su vez, por los responsables gubernamentales —quienes, en muchas ocasiones, no cuentan con la posibilidad de sistematización y análisis de la información suficientes respecto de lo que acontece en el ámbito educativo—. Tales reportes son la base para el desarrollo de políticas, reformas, programas y planes de estudio. En suma, si bien los organismos internacionales no diseñan las políticas educativas de cada país, sí indican los problemas relevantes que deben ser atendidos en esta materia y proponen un conjunto de estrategias para darles solución a tal grado que, como indica Ball (2012), en muchos países las políticas educativas están acotadas por los conceptos y modelos que proponen estos organismos.

Para Lingard y Sellar (2013) las políticas de los organismos internacionales convergen con situaciones y procedimientos locales en cada país, los cuales, generalmente, no presentan los escenarios ideales para instaurar las pautas que se proponen. En razón de esto, las políticas internacionales se naturalizan o domesticar conforme al contexto, la cultura, la historia, y las políticas precedentes de los sistemas educativos locales (Lingard & Sellar, 2013; Rizvi & Lingard, 2013). Es decir, aunque las políticas educativas internacionales de la OCDE, el BM y la UNESCO enuncian orientaciones estratégicas para cada país, los sistemas educativos nacionales, por lo común, no dan un seguimiento mecánico y lineal a estas recomendaciones; por lo contrario, las ajustan, modifican y adaptan de acuerdo con sus objetivos, contexto, financiamiento y actores políticos (Rizvi & Lingard, 2013). Con ello, estas políticas adquieren rasgos singulares y cursos particulares que, con frecuencia, llevan a resultados poco esperados.

Por su parte, en el mundo contemporáneo la evaluación docente ha cobrado un papel muy relevante en dos sentidos: evaluación para la rendición de cuentas y evaluación para la mejora. La primera tiene el propósito de verificar que “los docentes estén adoptando las acciones y prácticas óptimas para mejorar los resultados de los estudiantes” (Isoré, 2010, p. 224). Mediante la

presentación de exámenes e informes, se miden los conocimientos y aptitudes de los maestros en relación con su desempeño docente. Los resultados de esta evaluación se vinculan con estímulos económicos o ascenso de puestos.

En cuanto a la evaluación para la mejora —también conocida como evaluación formativa— se entiende como aquella que ayuda a crecer y a desarrollarse intelectual, afectiva, moral y socialmente al individuo. Los docentes pueden emplear la evaluación formativa, entre otros usos, para informar y enriquecer sus prácticas de enseñanza, así como para estimular un proceso de mejora continua y así, conducir a una transformación de la escuela. No olvidemos que “la evaluación tiene poder para influir de forma positiva en la educación, pero para ello será necesario que en la escuela se prioricen sus funciones pedagógicas y formativas, antes que las funciones de control administrativo” (Moreno, 2011, p. 128). Como sabemos, la evaluación tiene el potencial de conformar una metodología que permita determinar lo que es necesario enseñar y aprender (Delandshere, 1996) y, por lo tanto, puede ser percibida como un catalizador para el cambio, en un movimiento de reforma educativa constante. La evaluación docente debe ser considerada una parte integral tanto de la práctica de la enseñanza y del aprendizaje permanente como del desarrollo profesional de los docentes.

Ahora bien, se reconoce que las políticas educativas se expresan en documentos, acuerdos, decretos, leyes y planes que constituyen el discurso político. Específicamente, en el discurso de las políticas educativas se revelan las concepciones de docente, evaluación, aprendizaje y enseñanza, por mencionar algunas (Rizvi & Lingard, 2013), las cuales están inscritas en una posición teórica y política de la educación que orienta las pautas para su incorporación. Para Charaudeau y Maingueneau (2005) en el discurso se manifiestan los significados y las valoraciones de un grupo determinado correspondientes a un contexto sociocultural. En consecuencia, en el presente artículo se consideró que para analizar las políticas y reformas educativas se requiere situarlas en su contexto y conocer sus problemas. Por el momento en el que se encuentra la reforma educativa mexicana, en este estudio se indagó cómo se ha dado seguimiento a las políticas internacionales de la OCDE que se han traducido en leyes y normas, las cuales se dimensionan a la luz del contexto histórico social de la educación básica mexicana.

Con respecto al procedimiento analítico, se desarrolló un estudio de corte documental. Primordialmente se hizo una revisión exhaustiva del documento *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México* (OCDE, 2010), dado que en éste la OCDE establece ocho orientaciones que México se comprometió a seguir en materia de evaluación docente en el sistema de educación básica. En este texto se encuentra el concepto y modelo de políticas de evaluación docente de este organismo. Posteriormente, se hizo una revisión de la naturalización (domesticación) que hizo el Estado mexicano de cada una de estas ocho orientaciones estratégicas en la *Ley del Servicio Profesional Docente* (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013). Para lograr entender la domesticación de estas políticas, se presentó -mediante la revisión de investigaciones y documentos- la contextualización del sistema de educación básica y la historia del magisterio mexicano, específicamente con los procesos de ingreso, promoción, permanencia, estímulos y formación de los docentes.

Tendencias en la Política Educativa Internacional: Atraer, Formar y Evaluar a los Mejores Docentes

Desde mediados de la década de 2000, para la OCDE, el BM y la UNESCO el docente de educación básica ha adquirido un protagonismo inusitado (Cerqua y Gauthier, 2012), en consonancia con la tesis que indica que el maestro es un elemento altamente significativo para mejorar la calidad de los sistemas de educación básica (Bruns & Luque, 2014; OCDE, 2005;

UNESCO, 2014).⁴ Mediante diferentes reportes de investigación estos organismos argumentan la importancia del maestro para lograr la calidad educativa.

En este sentido, uno de los estudios más referidos es el de Barber y Mourshed (2007), conocido como el Informe McKinsey, el cual analiza los sistemas de más alto desempeño en PISA y aquellos que han tenido mejoras sustantivas: entre sus resultados destaca la existencia de una estrecha correlación entre la calidad de un sistema educativo y el ejercicio apto de sus docentes en sus tareas de enseñanza. Por su parte, para América Latina y el Caribe, el BM reporta que en promedio los docentes tienen una baja calidad, cuentan con un dominio pobre de los contenidos de los planes y programas de estudio, sus prácticas en el aula son ineficaces, emplean pocos materiales didácticos y hacen uso escaso de las tecnologías (Bruns & Luque, 2014).⁵

Apoyados en estos resultados, la OCDE, la UNESCO y el BM -con diferentes términos y con algunas variaciones- presentan recomendaciones a los sistemas educativos nacionales para el diseño de políticas educativas. Básicamente, se encontró que las mejoras son consecuencia de tres elementos: la elección de los mejores aspirantes a la profesión docente, el desarrollo profesional de los maestros mediante programas de formación y seguimiento y, el trabajo y la evaluación constante entre docentes y alumnos para incentivar y conservar a los profesores más destacados.

El primer elemento implica generar procesos selectivos para la entrada a la función docente mediante la creación de estándares de ingreso, el fortalecimiento de la imagen de los maestros y hacer competente el ejercicio de la profesión en términos salariales. El segundo elemento entraña la actualización continua con programas de formación y acompañamiento en el trabajo de aula. Sobre el tercer elemento, Bruns y Luque (2014, p. 35) advierten que “los sistemas educativos más importantes invierten mucho en evaluación docente. Estas evaluaciones cumplen dos funciones fundamentales: mejorar la calidad de los profesores y lograr que rindan cuentas por su desempeño”. En resumen, la evaluación se convierte en una plataforma para conocer los resultados de los maestros, otorgarles incentivos económicos y promoverlos a puestos de dirección escolar.

Sin duda centrar la atención en la docencia es vital, pero es bastante peligroso considerarlo el único elemento que genera calidad en los sistemas educativos. Responsabilizar a los profesores por los resultados de los sistemas educativos (especialmente cuando los resultados son negativos), los cuales son medidos a través de las puntuaciones obtenidas por los alumnos en las pruebas estandarizadas, es desviar la atención del verdadero problema y convertir a los docentes en chivos expiatorios, tergiversando un asunto que es por naturaleza complejo y multidimensional, en el que intervienen diversos factores que actúan generalmente de forma interrelacionada.

En estas políticas educativas internacionales la evaluación docente adquiere un mayor peso, ya que se le vincula a la rendición de cuentas, lo que ocasiona el descuido de los procesos de formación docente, y poca consideración a elementos sustanciales de la enseñanza como la dimensión pedagógica-didáctica. Concretamente, las políticas de la OCDE han servido de sustento para el diseño e incorporación de la reforma educativa mexicana 2013 en materia de evaluación docente.

⁴ Reconocemos que se ha discutido sobre la polisemia del término *calidad* en materia educativa, que actualmente se asocia con los altos resultados que obtienen los alumnos en la evaluación del Programa de Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés).

⁵ En estos reportes se afirma que no hay una correlación significativa entre el contexto sociofamiliar de los alumnos y el logro de los resultados educativos. Sin embargo, en sus apartados metodológicos no se expone cómo llegan a tal conexión, ya que sus variables se enfocan en el docente y no en elementos de otra índole como el contexto social, el entorno familiar y cultural de los alumnos.

La Experiencia de México con las Políticas Internacionales de Evaluación Docente: La Reforma 2013

Como ya se señaló, en 2008, México firmó un acuerdo con la OCDE para mejorar la calidad de la educación mediante estrategias que tendrían que evidenciarse en políticas y especialmente en una reforma educativa, las cuales se publicaron en tres documentos, a saber, *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes. Prácticas internacionales* (OCDE, 2009), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México* (OCDE, 2011) y *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México* (OCDE, 2010). En éste último, el Organismo enunció las líneas de acción para la política educativa mexicana en tres áreas: evaluación docente, gestión escolar y participación social. Con respecto a la evaluación docente, se definieron ocho orientaciones estratégicas, las cuales se apoyan en la tesis de que, para lograr mejores resultados de los alumnos, en México se requiere de un sistema riguroso de selección, formación, desarrollo y evaluación de los docentes de educación básica (OCDE, 2010).

Estas orientaciones estratégicas se materializaron en la reforma educativa 2013, que consistió en la modificación legal de los mecanismos de ingreso, permanencia y promoción docente. Esto se concretó con la creación del Servicio Profesional Docente (SPD) y la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En esta sección se analiza cada una de las ocho orientaciones estratégicas propuestas por la OCDE y el seguimiento que les dio México en el sistema de educación básica y situando su relación con el contexto histórico-social del gremio docente.

Diseño de estándares de evaluación docente. Para la OCDE México necesita “producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes, para conocer los conocimientos y habilidades y los valores esenciales de un docente eficaz” (OCDE, 2010, p. 75). Esto apunta a la elaboración de un modelo de buen desempeño docente, el cual debe fungir como referente para el proceso de evaluación de los maestros mexicanos de educación básica. Sin duda, el término *estándar* ha sido bastante cuestionado debido a que se le acusa de sobresimplificar las prácticas de enseñanza y dejar de lado las particularidades de éstas (Barrera & Myers, 2011). Los estándares docentes contemplan los conocimientos, las habilidades y las responsabilidades de esta tarea. Los maestros necesitan considerar los estándares como una guía para alcanzar mejores resultados de aprendizaje de sus alumnos y perfeccionar su práctica. Así, los estándares docentes funcionan tanto para la formación del maestro como para la evaluación de su desempeño (Isoré, 2010).

En 2014 la Secretaría de Educación Pública (SEP) presentó el documento denominado *Los perfiles, parámetros e indicadores para docentes* (SEP, 2014a, 2015c), el cual contiene las características y aptitudes profesionales que deben cumplir los maestros de educación básica para desarrollar, de manera óptima, su desempeño en el aula (planeación, dominio de contenidos, ambiente en el aula, prácticas didácticas, evaluación de alumnos y trabajo colaborativo). El propósito es que sean el referente de evaluación del desempeño docente, y la vía para certificar el ingreso a la profesión, la permanencia en la docencia y la promoción a puestos de dirección escolar. De acuerdo con la SEP (2014a), estos perfiles pueden mejorar las prácticas de enseñanza de los maestros, quienes, mediante un proceso de evaluación, asegurarán que éstos cumplan con los conocimientos y capacidades necesarios para desarrollar su función. Con todo, en México no se presentaron estándares docentes sino *perfiles docentes*; no parece sencillo identificar cuál es la diferencia entre estos dos conceptos.

Esta estrategia puede ser considerada como un rompimiento en el ámbito de las políticas de evaluación docente en México, ya que oficialmente no había estándares o marco de buenas prácticas docentes para evaluar a los maestros (Cordero, Luna & Patiño, 2012). Desde 1993 cada administración formulaba algunos criterios de evaluación docente para el programa de estímulos económicos de Carrera Magisterial o estándares para una evaluación denominada universal. Éstos

nunca fueron estándares o criterios generales aplicables a todos los maestros. En la definición de estos criterios intervenía el SNTE (Barrera & Myers, 2011).

Oficialmente, el perfil docente fue construido por la SEP y validado por el INEE, un año después de que se presentó la reforma educativa 2013. En el documento oficial (SEP, 2014a) se menciona que éste fue elaborado de manera conjunta con maestros, directores escolares, especialistas y funcionarios. Así, el curso de la estrategia propuesta por la OCDE sobre el diseño de estándares se lleva a cabo con ciertas adaptaciones: se establecen perfiles, no estándares, los cuales son diseñados con premura (doce meses desde la presentación de la reforma educativa), lo que evidencia que en su elaboración poco se consideró las prácticas de enseñanza de los maestros.

Atraer a los mejores docentes. Para la OCDE es indispensable que México incorpore “a los mejores docentes y eleve la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente [en] las normales” (OCDE, 2010, p. 82), lo cual como se ha revisado, es una de las tendencias de la política internacional. Al respecto se sugiere elevar la exigencia de ingreso a los programas de formación y apoyar a los candidatos docentes durante sus estudios. Dentro de las líneas estratégicas de la reforma educativa 2013 no se contemplaron cambios en relación con el ingreso a la formación docente y a la creación de becas estudiantiles. Por lo tanto, se puede señalar que México no llevó a cabo esta sugerencia de la OCDE. Sin embargo, cabe precisar que el artículo 24 de la LGSD propone una modificación en la forma en que se seleccionan los aspirantes a ingresar a la docencia:

En los concursos de oposición para el ingreso que se celebren en los términos de la presente Ley podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil [...] En la Educación Básica dicho perfil corresponderá al académico con formación docente pedagógica o en áreas afines que corresponda a los niveles educativos, privilegiando el perfil pedagógico docente de los candidatos, también se considerarán perfiles correspondientes a las disciplinas especializadas de la enseñanza (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013, p. 9).

Destacan dos asuntos: el primero es que las escuelas normales no serán las únicas encargadas de preparar docentes, otras instituciones de educación superior también tendrán esa responsabilidad; el segundo, que se mina la tradición que han tenido en México las escuelas normales como formadoras de docentes. Es necesario reconocer que, en México, desde 1944, a las escuelas normales el Estado les confirió la responsabilidad de formar a los maestros (Mercado, 2002). En reconocimiento a tal compromiso, cuando los estudiantes normalistas egresaban de su formación se les asignaba un puesto de trabajo.

Esta modificación trastoca la tradición que ostentaban las escuelas normales. Y, al mismo tiempo abre una caja de Pandora, puesto que, en México, las instituciones de educación superior no tienen la tradición de ofrecer formación docente, sino que cuentan con licenciaturas en ciencias de la educación, pedagogía y psicología educativa, disciplinas que, si bien pueden ser afines a la enseñanza, no forman profesionales para la docencia. Lo que puede provocar que en algunos años el sistema de educación básica se componga por maestros sin los conocimientos especializados en didáctica de la lectoescritura, las matemáticas y las ciencias. En consecuencia, esto puede llevar a que aparezcan maestros improvisados, que aprenderán a enseñar sobre la práctica. Con esta decisión se debilita la formación docente, lo que se contraponen a las recomendaciones internacionales.

Así, la reforma 2013 no atiende a la selección de mejores candidatos a la formación de la profesión docente, sino que incorpora la elección de aspirantes a puestos docentes. Esto desplaza la formación de maestros y deja en el centro a la evaluación de aspirantes docentes que no necesariamente tienen una formación en materia de enseñanza.

Acreditación a las instituciones formadoras de maestros. Para la OCDE México necesita “crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de formación docente inicial, desarrollar estándares específicos para formadores docentes y establecer mecanismos de control de calidad más sólidos” (OCDE, 2010, p. 85). En específico se apunta a la instauración de reglas para la incorporación de formadores de docentes, elaboración de estándares para las instituciones encargadas de formar maestros y una gobernanza independiente de un sistema de acreditación de instituciones.

Se reconoce que esta recomendación estratégica se dirige a atender el proceso de formación profesional de los maestros con el acompañamiento pertinente. Así, no sólo es importante atraer a los mejores candidatos sino desarrollarlos a partir de programas que consideren el dominio teórico de los contenidos, el conocimiento de la dimensión didáctica y su relación con la práctica docente (Marcelo, 2011; OCDE, 2005). De ahí la necesidad de contar con planes de estudio adecuados y competitivos y, una planta de profesores especializada.

Hasta 2013, en México, las escuelas normales eran las encargadas de formar maestros, lo que condujo a su crecimiento y su constitución como un subsistema dentro del sistema de educación.⁶ Según datos del INEE (2015a) en el ciclo escolar 2013-2014 se formó a 132,205 docentes, con 16,760 profesores en 484 escuelas normales. Entonces, conformar un sistema de acreditación de las escuelas normales supone elaborar una reforma curricular, no sólo por la magnitud de las instituciones, sino por su historia, objetivos y por las representaciones que se generan alrededor de ellas, lo cual plantea un reto para el gobierno. En México sólo existen sistemas de certificación de calidad voluntarios para las instituciones de educación superior. No se ha instaurado un proceso homogéneo de evaluación con lo cual se manifiesta una falta de experiencia en este ámbito. Quizás, es por eso que el sistema de escuelas normales todavía no cuenta con la estructura para evaluar y certificar su calidad académica. Con esta revisión, se considera que México no siguió esta orientación estratégica, por el contrario, persisten las mismas políticas en las instituciones formadoras de maestros, ya que la reforma no contempló una reestructuración del sistema de escuelas normales.

Mejorar los procedimientos de evaluación para el ingreso a la docencia. Para la OCDE (2010, p. 91) México debe “revisar y ampliar los mecanismos diagnósticos que determinan si los candidatos a docentes y en servicio están listos para enseñar (acreditación docente)”. Específicamente se recomienda afinar los concursos de ingreso a la docencia, utilizar instrumentos auténticos para identificar el grado de conocimientos y habilidades de los docentes y crear un organismo evaluador independiente para los procesos de evaluación.

Esta es una de las orientaciones estratégicas que México atendió puntualmente con la reforma educativa 2013 y que se concretó con la creación del SPD y la autonomía del INEE. Así, se definió que para ser ocupadas las plazas se someterían a concurso. Actualmente se han llevado a cabo concursos de ingreso a la docencia para egresados de escuelas normales y de educación superior en carreras afines a la enseñanza. En la Reforma 2013 se indica que los aspirantes deben presentar dos exámenes estandarizados sobre conocimientos de contenido del plan de estudios, enfoques de enseñanza, habilidades intelectuales y actitudes de ejercicio en la profesión docente. Así, en México el examen estandarizado continúa siendo el único instrumento para evaluar al docente de educación básica (Cordero, Luna & Patiño, 2012; Santibáñez et al., 2007). Aquí surge una pregunta: ¿cómo se puede constatar la práctica de enseñanza de un nuevo docente mediante un examen estandarizado? Este tipo de instrumento tiene límites y su aplicación abre la posibilidad a que se

⁶ Las modificaciones a los planes de estudio de estas instituciones evidencian que la formación docente en México se debate entre dar mayor peso al dominio de los saberes disciplinares o a los conocimientos de orden didáctico-pedagógico (Ducoing, 2013).

incorporen como docentes profesionistas que no necesariamente cuentan con una formación para la docencia.

Se debe señalar que, en México, hasta 2008 los puestos docentes eran otorgados a los egresados de escuelas normales por el solo hecho de haber estudiado en las mismas, lo que era considerado uno de los derechos y ventajas de ingresar a estas escuelas. Después de esta fecha, a raíz de la Alianza por la Calidad de la Educación entre el gobierno mexicano y el SNTE, se iniciaron los concursos para ocupar los puestos docentes (Flores y Mendoza, 2012), aunque sólo algunos se asignaron por esta vía, en vista de que continuó el otorgamiento automático a los estudiantes normalistas, así como la venta y herencia de plazas docentes producto de la corrupción (Arnaut, 1998; OCDE, 2010; Ornelas, 2012). El curso de orientación estratégica marca una escisión en el proceso de asignación de plazas, lo cual ha limitado el poder del SNTE en la intervención de las políticas de educación básica y supuso una pérdida en su poder político y de injerencia en los asuntos relativos a la docencia.

Para implementar la creación de un organismo independiente de evaluación, el Estado mexicano recientemente le otorgó personalidad jurídica al INEE y le asignó nuevas responsabilidades entre ellas la evaluación docente. Este organismo surgió en 2002 con el propósito de valorar, mediante procedimientos rigurosos, la calidad del sistema educativo y ofrecer información oportuna para el diseño y planificación de políticas educativas. El alcance de este propósito fue menor, ya que el INEE se convirtió en un organismo generador de información y no necesariamente retroalimentó la creación de políticas pertinentes (Alaniz, 2009). La reforma 2013 otorgó independencia al INEE respecto de la SEP, a la vez que lo responsabilizó de definir la evaluación para los procesos de ingreso, permanencia y promoción docente (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013). No obstante, la elaboración de perfiles, parámetros e indicadores docentes, la aprobación de convocatorias de los concursos de ingreso, la promoción y la permanencia, el control de los procesos de formación docente, entre muchas otras cosas más, quedaron a cargo de la SEP (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013). Hasta el momento es difícil determinar el alcance del INEE en los procesos de evaluación docente. Hoy día su función se ha limitado al diseño de procedimientos, instrumentos y fases de evaluación docente. El INEE interviene como un gestor de servicios de evaluación de los docentes. Esto se puede constatar con el siguiente ejemplo: el 24 de mayo de 2015 la SEP suspendió el proceso de evaluación para el ingreso, la promoción y la permanencia de los maestros so pretexto de considerar nuevos elementos para el proceso (INEE, 2015b). A pesar de que el INEE fijó su postura en seguir de manera inmediata, con dicho proceso, esto no ocurrió. Fue la SEP, diez días después, la que reanudó la evaluación docente. Esto evidenció que las decisiones y el control de la evaluación docente emanan de la SEP y no del INEE.

Por el momento se puede señalar que México hace una adaptación de esta orientación estratégica, principalmente porque la obtención de plazas docentes se da a partir de un proceso de examinación que controla la SEP. Ahora bien, es difícil determinar el grado de independencia del INEE como un organismo rector de la evaluación docente. Históricamente esta organización no ha tenido poder de decisión o impacto en la evaluación educativa mexicana. No obstante, se necesita mucho más tiempo para conocer los verdaderos alcances del INEE en los procesos de este ámbito.

Asignación de plazas docentes por concurso. Para la OCDE México tiene que “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” (OCDE, 2010, p. 99). Se pretende, entonces, que se pongan a concurso todos los puestos docentes disponibles para evitar la discrecionalidad de su asignación, así como vincular los resultados del examen de los maestros con la elección que hacen éstos de su centro escolar.

El primer punto es un aspecto opaco de la reforma 2013. En efecto, en las convocatorias para la selección de nuevos docentes de 2014 y 2015 se especificó el número de plazas disponibles, pero se desconoce cómo se determinó tal cantidad, si realmente son todas o bien si hay algunas que no se someten a concurso. Esto es consecuencia de dos problemas. El primero es que en México no se conoce con exactitud cuántas plazas docentes existen debido a la magnitud del sistema de educación básica y porque hay plazas que pertenecen a la administración central (plazas federales) y otras a las administraciones de cada estado (plazas estatales) (al parecer no se cruzan datos entre estas administraciones). El segundo problema es la falta de transparencia en el proceso, así como de una entidad que tenga la función permanente de sistematizar el conteo del número de plazas docentes. Una de las acciones de la reforma 2013 consistió en llevar a cabo un censo educativo nacional para conocer el número de plazas docentes, escuelas y alumnos. Aun así, este censo no consiguió averiguar cuántas plazas docentes hay en México.

Con respecto a vincular los resultados del examen de ingreso con la elección de escuelas de parte de los profesores, se debe señalar que los docentes de nuevo ingreso con mejores resultados tienen la oportunidad de seleccionar las escuelas que más les convengan. Esto probablemente privilegia la preferencia de centros educativos urbanos, con mejores y mayores recursos, mientras que las escuelas en zonas desfavorecidas quizás sean relegadas a los docentes con debilidades formativas. El problema es que en México las escuelas no seleccionan a sus docentes, tal como ocurre en otros países.

Se considera que la puesta en práctica de esta orientación estratégica es un cambio, en el sentido de que ahora la administración central somete las plazas a concurso, desplazando a las administraciones locales y al SNTE. Pero, prevalecen los procedimientos grises para informar el número total de plazas docentes y cómo es que le son asignadas las escuelas a los nuevos docentes.

Periodo de evaluación y tutoría para la asignación de plazas docentes definitivas.

Para la OCDE es importante que México establezca (2010, p. 102) “un período de prueba para los docentes, durante el cual habría una tutoría y apoyo intensivos, seguido de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente. Además, crear un equipo de tutores docentes de excelencia para recibir ayuda”. Los nuevos docentes requieren de un proceso de seguimiento de su práctica para conocer sus fortalezas y debilidades para recibir el apoyo pertinente. Muchos países miembros de la OCDE han adoptado políticas para acompañar a los maestros de recién ingreso con tutores (Marcelo, 2011).

La OCDE sugirió a México ofrecer un tiempo de tutoría de dos años a los docentes de nuevo ingreso, el cual podría ser un lapso de prueba para conocer si el maestro dispone de los conocimientos y habilidades para permanecer en la docencia. Entonces en la reforma educativa se implementó que los maestros de nuevo ingreso estarían a prueba durante dos años con el seguimiento de un tutor, quien ofrecería orientaciones de orden pedagógico-didáctico. Al finalizar el primer año de prueba, estos docentes se someterían a una evaluación diagnóstica para reconocer los puntos de mejora de su actividad y, en caso necesario, recibir programas de apoyo. Al término del segundo año la autoridad educativa evaluaría el desempeño de estos maestros y según los resultados se haría la asignación de las plazas permanentes (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013).

En principio, esta medida se aleja de la forma en cómo eran otorgadas las plazas docentes definitivas. Desde 1973, a los maestros de nuevo ingreso, se les asignaba una plaza temporal al egresar de las escuelas normales. Después de ocuparla por seis meses ésta se convertía en definitiva (Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, 1973).

Con la reforma 2013 se enuncia el proceso de seguimiento y evaluación del docente de nuevo ingreso y aparece la figura del tutor. La función del tutor consiste en transmitir, comunicar y apoyar al docente en el ámbito didáctico a fin de que desarrolle su práctica con eficacia. El tutor necesita ser un docente reconocido y experimentado en la labor de enseñanza (SEP, 2014b). Esta figura es trascendental porque con las nuevas disposiciones podrán incorporarse como maestros los egresados de las instituciones de educación superior que no necesariamente cuenten con formación docente especializada. De manera que, probablemente, el tutor se convierta en una pieza angular para la formación de los docentes durante el desarrollo de su práctica.

Para convertirse en tutor hay que presentar un expediente con documentos que den cuenta de la experiencia docente que se tiene. La elección de labores de tutoría es voluntaria, con lo cual los tutores continuarán ejerciendo su trabajo cotidiano como maestros. De acuerdo con la SEP “la tutoría es una actividad adicional a la función docente, por lo tanto, los docentes tutores en ningún caso dejarán su función frente a grupo” (SEP, 2014b, p. 20). Además, los tutores no gozan de una remuneración económica mensual por esta actividad adicional; únicamente se les otorgarán reconocimientos y pueden solicitar un pago anual extraordinario, cuyo monto se desconoce. Sin duda este aspecto puede ocasionar que la tutoría no resulte atractiva para los docentes experimentados y en cambio que sea vista como una carga de trabajo adicional.

En agosto de 2014 comenzó el seguimiento y la tutoría para los docentes de nuevo ingreso. Hasta el momento no hay resultados parciales de este proceso, que si bien está vinculado con una evaluación para el otorgamiento de plazas definitivas tiene un aspecto de orden formativo para el docente. La SEP se encarga de operar el proceso de tutoría y el INEE de formular los lineamientos y convocatorias para los aspirantes a tutores. Así, el proceso de seguimiento queda a cargo de la SEP y la tutoría está vinculada a la obtención de una plaza docente. En este sentido, se encuentra que la reforma 2013 no enfatiza, en sus acciones, los procesos de formación de docentes, dado que, como se ha revisado, descuida el proceso de reconocimiento a los tutores.

Sistema de formación profesional docente. Para la OCDE (2010, p. 106) México precisa 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”. Esta estrategia consiste en ampliar y diversificar las opciones de formación profesional dirigidas a los docentes en funciones, la cual debe ser pertinente con las necesidades de alumnos, maestros y escuelas. Esta actualización tiene que ser flexible y, sobre todo, evitar el carácter prescriptivo.

En la reforma 2013 se hace explícito que, con base en los resultados de evaluación docente, la SEP ofrecerá programas de formación continua, actualización y desarrollo profesional (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013). Concretamente, la autoridad central y las autoridades locales proporcionarán esta formación en convenio con instituciones de educación superior públicas y privadas. La estrategia que aplica la SEP se enfoca en la formación docente que derive de la detección de debilidades de los maestros en los procesos de evaluación.

En México, la formación y la actualización de los maestros han sido una política de los diferentes gobiernos desde la década de 1940 (Ibarrola, 1998). En 2008 el Estado y el SNTE firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación, uno de sus ejes rectores consistió en la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, para otorgar actualización a los docentes, donde participaron instituciones de educación superior de reconocido prestigio (Gobierno Federal, 2008). Estos cursos de actualización se proponían a la SEP y mediante un proceso de concurso se seleccionaban las propuestas más pertinentes.

El esquema de oferta y operación de estos cursos propuestos en la reforma 2013 data de 2008. Asimismo, el presupuesto que se asignó para 2015 a la formación docente de educación básica

fue de 200 millones de pesos mexicanos para los maestros de preescolar, primaria y secundaria que equivalen a 360 pesos anuales por docente (aproximadamente 20 dólares) (Valle, 2015). Se destinan muy pocos recursos para una actividad sustancial requerida por los maestros.

Con la incorporación de esta estrategia se identifica que, prevalece el modelo de actualización docente, la cual está asociada a los procesos de evaluación del desempeño. Para Sarason (2003) si las reformas educativas operan con las mismas estructuras organizacionales del pasado inmediato difícilmente pueden asegurar los resultados esperados. Sobre este punto se identifica que esta orientación estratégica es poco atendida por la SEP.

Creación de un sistema de evaluación docente. Según la OCDE (2010, p. 14) México necesita “de un sistema de evaluación docente basado en estándares. Los docentes que no alcancen tales estándares serán excluidos del sistema”. Esta estrategia sugiere concretar el proceso de evaluación, el cual debe estar sustentado en la elaboración de estándares docentes. A través de este sistema se puede estimular económicamente a los maestros con mejor desempeño y excluir del puesto docente a quienes presenten un bajo desempeño. Este tipo de evaluación atiende a la denominada *enseñanza exitosa* que tiene como objetivo determinar si el docente cumple con los estándares académicos requeridos. Para Isoré la evaluación del desempeño docente (2010, p. 224):

Es la manera más visible y reconocible de evaluar a una persona y consiste en realizar informes resumidos de las capacidades del maestro a través de exámenes, con el fin de medir sus aptitudes y conocimientos, garantizar el cumplimiento de los estándares requeridos o certificar el nivel de desempeño con miras a un reconocimiento inmediato.

Para que este tipo de evaluación se concrete en las prácticas docentes es preciso que se vincule con reconocimientos salariales y con acciones de desarrollo profesional.

De esta suerte en 2013 el sistema educativo mexicano implementó el Sistema Nacional de Servicio Profesional Docente, con la intención de incrementar la calidad de la educación básica mediante la evaluación docente. El ingreso de nuevos maestros, la permanencia en la función docente, los estímulos económicos y la promoción de puestos directivos fueron procesos que se ligaron a la evaluación docente. Ya se mencionó el procedimiento de ingreso a la docencia. Con respecto de la permanencia en las funciones docentes se consideró que los maestros cada cuatro años tendrían que refrendarla por medio de una evaluación de su desempeño. Los maestros cuentan con tres oportunidades para aprobar tal evaluación, de no lograrlo se les retiraría del servicio. A partir de agosto de 2015 comenzó la evaluación para la permanencia docente, para lo cual los maestros debieron cubrir los siguientes requisitos: a) un informe de compromiso docente elaborado por el director escolar; b) un expediente de cuatro ejemplos representativos desarrollados con los alumnos para el logro de sus aprendizajes (lengua o matemáticas); c) un examen de 25 casos parecidos a los que se enfrenta cotidianamente el maestro; y d) una planeación didáctica argumentada (SEP, 2015a). Con base en los resultados de la evaluación para la permanencia se otorgan los estímulos económicos a los maestros. Para esto se creó el programa de promoción en la función por incentivos en educación básica con lo cual desapareció el anterior programa de estímulos, conocido como Carrera Magisterial (SEP, 2015b).

De manera voluntaria, el docente que aspire a ocupar un puesto sea de director escolar, supervisor escolar y asesor técnico pedagógico, podrá presentarse al proceso de evaluación, el cual consiste en dos etapas, la primera es la presentación de un examen estandarizado sobre conocimientos y organización escolar, el dominio del trabajo que se desarrolla en el aula y la comprensión de la gestión escolar. La segunda fase es la resolución de un examen estandarizado de habilidades de estudio, capacidades de reflexión y dominio de aspectos legales y filosóficos del

sistema educativo (SEP, 2015c). Si el resultado es idóneo, en un periodo de dos años el docente ocupará el puesto directivo o de asesoría técnica, mientras tanto la autoridad educativa ofrecerá apoyo para el desarrollo de la función. Al concluir este tiempo la autoridad determinará si se otorga el puesto definitivo.

Nunca antes de la reforma 2013, existieron mecanismos obligatorios para refrendar las plazas docentes. Los docentes no presentaban ningún examen ni se les hacía seguimiento por parte de la SEP para conocer su práctica y su dominio de conocimientos en el puesto. Además, si el maestro quería ocupar una plaza de director escolar tenía que cumplir ciertos requisitos en la Comisión de Escalafón, ante la cual presentaba un expediente con sus documentos probatorios. Dicha Comisión le asignaba un valor a cada documento en función del que otorgaba o no la promoción al puesto —en razón de los siguientes criterios y valores: conocimientos (45%), aptitudes (25%), antigüedad (20%), disciplina y puntualidad (10%)- (Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, 1973). Sin querer minimizar este procedimiento como una vía de promoción, se puede afirmar que simplemente se restringía a reunir determinados requisitos: el peso para el cambio de puesto recaía en la acumulación de experiencia docente y la organización de un expediente.

De esta manera, se considera que la incorporación de esta orientación estratégica es un parteaguas en cuanto a la operación de asignación de plazas docentes y el cambio a puestos directivos. Las experiencias de evaluación docente en México hasta antes de 2013 eran de carácter voluntario. Si el maestro reunía los requisitos y quería obtener estímulos económicos se inscribía en el programa de Carrera Magisterial. Así, en ningún momento las evaluaciones se vinculaban con la permanencia en el puesto.

La reforma 2013 siguió cabalmente esta orientación estratégica propuesta por la OCDE, que se destaca por la evaluación del desempeño docente asociada a la compensación salarial, pero, sobre todo, a la permanencia del maestro en su puesto de trabajo. Para atender a la evaluación docente México creó un proceso con el SPD, en el cual se excluye de participación al SNTE. Históricamente esta organización sindical tenía un protagonismo en la decisión de las propuestas y procesos de evaluación docente; hoy su participación y opinión han pasado a un segundo plano. Se observa que esta orientación estratégica permite que la SEP dirija en su totalidad los procesos de contratación, otorgamiento de estímulos, cambios de puesto. En este punto la evaluación docente se constituye como un procedimiento para verificar si los maestros son idóneos o no para desempeñar sus funciones.

Discusión: La Evaluación Docente como Política Internacional de Calidad y su Incorporación en la Educación Básica Mexicana

Con el análisis desarrollado se evidencian tres puntos de discusión: [1] la tendencia de las políticas internacionales para destacar al docente como principal responsable de la calidad de la educación básica, [2] la implementación de gestiones concretas para la evaluación docente en la reforma educativa mexicana a través de la creación del Sistema Nacional de Servicio Profesional Docente y [3] las escasas acciones para fortalecer la formación de nuevos maestros y profesores en servicio.

Con respecto a la tendencia de las políticas internacionales en evaluación docente para el logro de la calidad educativa, se considera que en éstas se presenta al maestro como el responsable único de su éxito o fracaso (Bruns & Luque, 2014; OCDE, 2005; UNESCO, 2014), sin tomar en consideración más elementos. En efecto, se olvida que en el proceso educativo están presentes otros aspectos relevantes, de índole cultural, económica, social y pedagógica. Esto, a su vez, ocasiona que la motivación y el trabajo de los docentes se debiliten, en razón de que la atención pública se enfoca

desmedidamente en su trabajo, del cual depende, desde este punto de vista, la consecución de la calidad educativa.

Así, se debe reconocer que, por un lado, las inequidades económicas, las limitaciones culturales y las condiciones de salud de los alumnos son elementos que influyen poderosamente en su aprendizaje; por otro lado, los planes de estudio, los materiales educativos y la infraestructura de las escuelas son, en buena medida, piezas clave para el trabajo de los docentes. Para Anderson (2010, p. 1120) “hacer referencia a casos exitosos como el de Finlandia ayudará siempre y cuando entendamos que su mayor éxito es también cuidar mucho mejor a sus niños fuera de la escuela y no sólo dentro”. Evidentemente, el papel del maestro en el proceso de aprendizaje de sus alumnos es toral; el problema es que en México se usa la información emanada de los organismos internacionales para poner al docente como el causante de la baja calidad que aqueja al sistema de educación básica, con lo cual se acentúa el empleo de la evaluación docente como una certificación de saberes adquiridos y como una herramienta para la rendición de cuentas. Por otra parte, las recomendaciones de la política educativa internacional hacen énfasis en ofrecer una formación docente robusta, que contemple aspectos de orden disciplinar y pedagógico. También se estipula la necesidad de transformar a la docencia en una profesión atractiva salarialmente y con amplio reconocimiento social (Bruns y Luque, 2014; OCDE, 2005; UNESCO, 2014). Por ello, se debe considerar con cuidado y con una mirada crítica las recomendaciones internacionales — específicamente las de la OCDE— sobre el papel crucial del maestro en la calidad educativa, porque esto debe ir acompañado de políticas integrales.

En cuanto a la incorporación de políticas de evaluación docente en la reforma educativa mexicana, se observa una adaptación de las recomendaciones de la OCDE, como consecuencia del contexto y la organización del sistema de educación básica. Así, México desarrolló acciones para establecer un sistema de evaluación a través del cual se designan las plazas docentes, las promociones a cargos directivos, los estímulos salariales y, sobre todo, la permanencia de los maestros en su puesto de trabajo (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013). En este sistema de evaluación docente participa la SEP (que controla el proceso de evaluación) y colabora el INEE. Para llevar a cabo la evaluación docente, se definieron criterios nacionales de prácticas idóneas que fungen como estándares docentes (SEP, 2014a, 2015c). Destaca el hecho de que todos los puestos docentes se someterán a concurso público, con lo que se intenta eliminar la herencia y compra de plazas docentes y, sobre todo, evitar que el SNTE participe en la asignación de plazas (Arnaut, 2014). En este sentido, se identifica que el seguimiento que hace el gobierno mexicano de las orientaciones estratégicas de la OCDE (2010) toma un curso particular, con un sesgo político, ya que emplea la evaluación docente para recuperar el control del gremio magisterial que antes pertenecía a ese sindicato.

Sobre las escasas acciones para fortalecer la formación docente, podemos señalar que, si bien la OCDE (2010) recomienda la necesidad de otorgar una formación integral, que atienda los conocimientos disciplinares, pedagógicos y el proceso de tutoría, con el propósito de que el maestro se encuentre habilitado para mejorar el aprendizaje de sus alumnos, la reforma educativa de México presta muy poca atención al respecto. Esto se constata con la ausencia de acciones dirigidas a fortalecer, o bien a crear, un sistema que seleccione, mediante procedimientos rigurosos, a los aspirantes a docentes. Por el contrario, el hecho de que la reforma 2013 haya abierto el ingreso a la docencia de profesionales (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013) que, de entrada, carecen de un dominio en el ámbito de la enseñanza, evidencia un descuido en la formación. Otro elemento que permite confrontar el poco peso que se le concede a la formación es la tutoría ofrecida a maestros de nuevo ingreso. Mientras que la SEP y el INEE han trabajado a marchas forzadas para establecer los procesos de evaluación para el ingreso, la permanencia y la promoción, oficialmente sólo se han emitido dos documentos sobre la tutoría que indican los requisitos para ser tutor (INEE,

2015b; SEP, 2014b). En tales documentos sobresale el hecho de que, a quienes desempeñen esta función, no se les reducirán sus funciones docentes, amén de que el trabajo, al tener un carácter voluntario, carece de pago alguno. Hasta el momento no se dispone de datos sobre la formación de los tutores, ni cómo se ha ofrecido el seguimiento a los nuevos docentes o qué resultados parciales se han encontrado. Además, el proceso de actualización de maestros, que derivará de los resultados de la evaluación del desempeño, va a operar con los esquemas aplicados en el pasado (Gobierno Federal, 2008), mismos que han sido cuestionados por su escasa influencia en la formación docente. En concreto, con la información actual, creemos que financieramente se le destinan magros recursos al ámbito de la formación y la actualización.

Estos puntos de discusión develan que la naturalización (Lingard & Sellar, 2013) de las políticas de la OCDE de evaluación docente en México, destaca por su elevada atención a la rendición de cuentas, donde la formación docente no constituye una preocupación central. Lo anterior tal vez responde a la pobre tradición que se tiene en México en el ámbito de la evaluación educativa. A diferencia de lo que ocurre en otras naciones (Barber & Mourshed, 2007), en este país la evaluación en educación ha recorrido un camino muy corto, de ahí que se pueda apreciar, entre los agentes encargados de poner en marcha los procesos de evaluación, “cierto miedo a perder el control” tradicionalmente ejercido mediante el SNTE. En este caso las acciones vigentes priman las funciones administrativas y de control antes que las funciones formativas de la evaluación docente.

Referencias

- Alaniz, C. (2009). *Educación Básica en México. De la alternancia al conservadurismo*. México: Gernika.
- Anderson, G. (2010). Nuevas “grandes preguntas” sobre el cambio educativo en la siguiente década. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15(47), 1117-1123.
- Arnaut, A. (1998). “Los maestros de educación primaria en el siglo XX”. En P. Latapí (Ed.), *Un siglo de educación en México* (tomo II) (pp. 195-229). México: Fondo de Cultura Económica.
- Arnaut, A. (2014). “Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente”. En G. Del Castillo & G. Valenti (Eds.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (pp. 31-46). México: FLACSO.
- Avelar, M. (2016). Entrevista con Stephen J. Ball: Su contribución al análisis de las políticas educativas (translated version). Originally published as: Interview with Stephen J. Ball: analyzing his contribution to education policy research, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(24). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2368>
- Ball, J. S. (2012). *Global education inc: New Policy Network and Neo-liberal Imaginary*, London: Routledge.
- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out top*. Londres: McKinsey.
- Barrera, I., & Myers, R. (2011). *Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate* (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Núm. 59). Santiago: Editorial San Marino.
- Beech, J., & Meo, A.I. (2016). Explorando el uso de herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(23). <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2417>
- Bruns, B., & Luque, J. (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- Cerqua, A., & Gauthier, C. (2012). Suggérer à demi-mot. À propos du discours pédagogique de l'UNESCO et de l'OCDE. *Teachers & Teaching. International Journal and Education*, 20(3), 76-79.

- Charaudeau, P., & Maingueneau, D. (2005). *Diccionario de análisis del discurso*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cordero, G., Luna, E., & Patiño, N. X. (2012). La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente. *Sinéctica*, 41, 1-19.
- Del Castillo, G. (2014). "El Servicio Profesional Docente: los ejes de discusión y debate". En G. Del Castillo & G. Valenti (Eds.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (pp. 13-22). México: FLACSO.
- Del Castillo, G., & Valenti, G. (Eds.) (2014). *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. México: FLACSO.
- Delandshere, G. (1996). From Static and Prescribed to Dynamic and Principled Assessment of Teaching. *The Elementary School Journal*, 97(2), 105-120. <https://doi.org/10.1086/461857>
- Ducoing, P. (2013). "De la formación técnica a la formación profesional: la reforma de la educación normal de 1984". En P. Ducoing (Ed.), *La escuela normal. Una mirada desde el otro* (pp. 117-156). México: IISUE-UNAM.
- Flores, P., & Mendoza, D. (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por Calidad de la Educación*. México: Gernika/Universidad Iberoamericana.
- Gobierno Federal (2008). *La Alianza por la Calidad de la Educación*. México. <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/alianzaporalcalidaddelaeducacion#.V7d4AK26PvQ>
- Ibarrola, M. (1998). "La formación de profesores de educación básica en el siglo XX". En P. Latapí (Ed.), *Un siglo de educación en México* (tomo II) (pp. 230-275). México: Fondo de Cultura Económica.
- INEE. (2015a). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. México: INEE.
- INEE. (2015b). *El INEE exige al Gobierno de la República dejar sin efectos "la suspensión indefinida" de las fechas de evaluación del Servicio Profesional Docente* (Comunicado de prensa núm. 20).
- Isoré, M. (2010). *Evaluación docente: prácticas vigentes en algunos países de la OCDE y una revisión de la literatura* (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Núm. 10). Santiago: Editorial San Marino.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.
- Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013 (2013).
- Lingard, B., & Sellar, S. (2013). Globalization, edu-business and network governance: the policy sociology of Stephen J. Ball and rethinking education policy analysis. *London Review of Education*, 11(3), 265-280. <https://doi.org/10.1080/14748460.2013.840986>
- Mancera, C., & Schmclkes, S. (2010). *Specific Policy Recommendations on the Development of a Comprehensive In-Service Teacher Education Framework*. París: Ediciones OCDE.
- Marcelo, C. (2011). *Políticas de inserción en la docencia: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente* (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Núm. 52). Santiago: Editorial San Marino.
- Mercado, L. (2002). *El docente de educación básica, representaciones sociales de su tarea profesional* (tesis de doctorado inédita), Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Moreno, T. (2011). La cultura de la evaluación y la mejora de la escuela. *Perfiles Educativos*, XXXIII, (131), 116-130.
- OCDE. (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. París: Ediciones OCDE.
- OCDE. (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. París: Ediciones OCDE.
- OCDE. (2009). *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes. Prácticas internacionales*. París: Ediciones OCDE.

- OCDE. (2005). *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*. París: Publications de l' OCDE.
- Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI.
- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública (1973).
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Santibáñez, L., Martínez, J. F., Dalar, A., McEwan, P. J., Messan, C., & Basurto, R. (2007). *Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes de Carrera Magisterial en México*. California: RAND Education.
- Sarason, S. B. (2003). *El predecible fracaso de la reforma educativa*. Barcelona: Octaedro.
- SEP. (2015a). *Etapas, métodos, aspectos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño docente*. México: SEP.
- SEP. (2015b). *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica*. México: SEP.
- SEP. (2015c). *Perfil, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica*. México: SEP.
- SEP. (2014a). *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes y propuestas de etapas, aspectos y métodos e instrumentos de evaluación*. México: SEP.
- SEP. (2014b). *Marco general para la organización y funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica*. México: SEP.
- UNESCO. (2014). *Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos*. París: UNESCO.
- Valle, S. (2015, 18 julio). Escatiman recursos a formación docente. *Reforma*. Recuperado de <http://Escatiman%20recursos%20a%20formaci%C3%B3n%20docente.htm>

Índice de Siglas

- BM: Banco Mundial
- INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- LGSPD: Ley General del Servicio Profesional Docente
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- PISA: Programa de Evaluación Internacional de Alumnos (por sus siglas en inglés)
- SEP: Secretaría de Educación Pública
- SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
- SPD: Servicio Profesional Docente
- UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Sobre los Autores

Yazmín Cuevas Cajiga

Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Filosofía y Letras

Yazco24@gmail.com

Licenciada, Maestra y Doctora en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores de México. Es socia del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y de la Asociación Francófona Internacional de Investigación Científica en Educación. Actualmente dirige el proyecto *La reforma educativa vista por sus actores: un estudio en representaciones sociales*, con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Sus líneas de investigación son: reforma educativa en educación básica, representaciones sociales y educación.

Tiburcio Moreno Olivos

Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa

tmoreno@correo.cua.uam.mx

Licenciado en Pedagogía por la Universidad Veracruzana. Doctor en Pedagogía por la Universidad de Murcia (España). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Fue Coordinador Académico del Doctorado en Ciencias de la Educación y Jefe del Área Académica de Ciencias de la Educación en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Su línea de investigación tiene como núcleo la evaluación del aprendizaje, el Currículum, y los Procesos de Formación.