

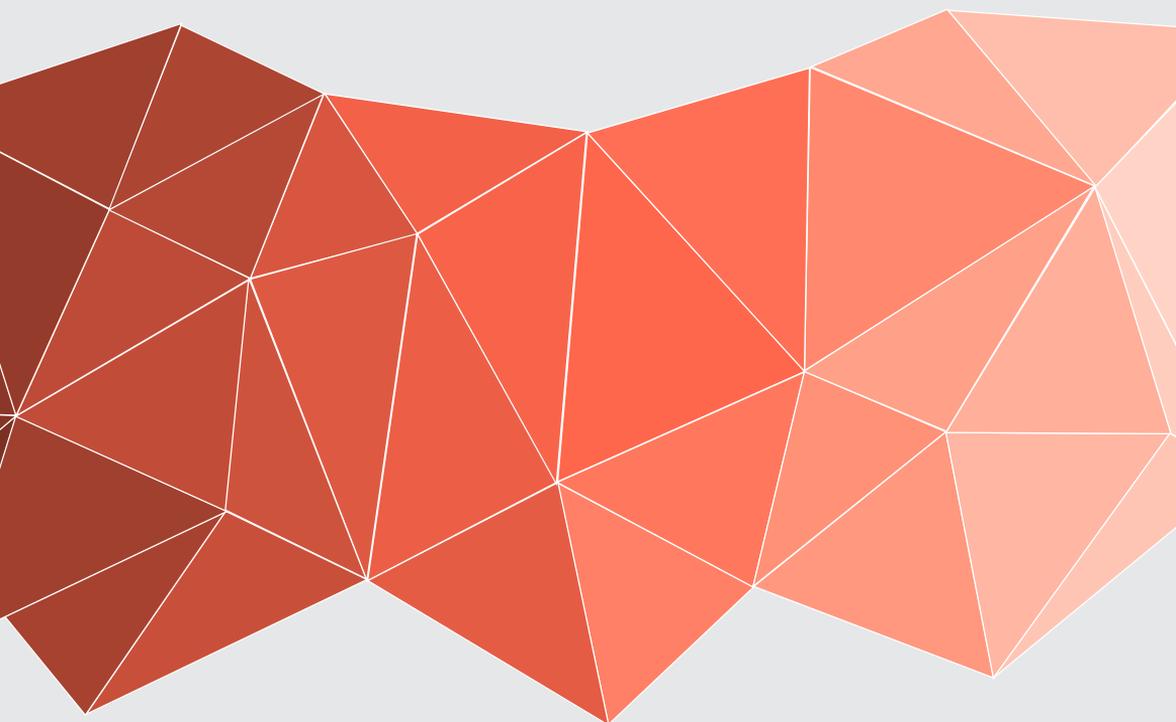
4

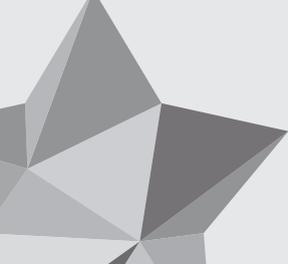


REFORMA EN MATERIA EDUCATIVA

Un análisis de su diseño
y aplicación, 2012-2016

RODOLFO RAMÍREZ RAYMUNDO





REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

4

REFORMA EN MATERIA EDUCATIVA

Un análisis de su diseño
y aplicación, 2012-2016

AUTOR

RODOLFO RAMÍREZ RAYMUNDO

COORDINADORES

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA

NOEL PÉREZ BENÍTEZ



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Miguel Barbosa Huerta
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya
SECRETARIO

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
SECRETARIO TÉCNICO

Junta Ejecutiva

Dr. Gerardo Esquivel Hernández
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

La evaluación del magisterio como estrategia para mejorar la calidad de la educación básica. Un balance de la reforma, 2013-2016.

Autor: Rodolfo Ramírez Raymundo

Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos

Número: 4

Primera edición, diciembre de 2016.

ISBN: 978-607-8320-53-0

Diseño de portada: Instituto Belisario Domínguez

Diseño de interiores: D3/ Ana Karina Mendoza Cervantes, Daniel Prisciliano Estrella Alvarado

Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

La presente edición es publicada por la Dirección General de Investigación Estratégica.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Presentación	5
Introducción	9
1. La reforma constitucional en materia educativa: contenidos y justificación	17
1.1 De la Iniciativa a la reforma constitucional: cambios en el proceso legislativo	17
1.2 La justificación de la reforma: el diagnóstico implícito	25
2. El nuevo régimen laboral para el magisterio y el papel de la evaluación	29
2.1 El ingreso al servicio docente	31
2.2 La promoción a puestos directivos	41
2.3 La permanencia en el servicio docente	47
2.4 La promoción en la función	50
2.5 Otros cambios en materia laboral	53

2.5.1 El reconocimiento de la función de asesoría técnico-pedagógica	53
2.5.2 Medidas correctivas	58
2.5.2.1 La regularización del personal docente y directivo con nombramiento provisional	58
2.5.2.2 El fin de los comisionados al sindicato y a otras dependencias	59
3. Los supuestos de la reforma: evaluación del desempeño y mejoramiento de los resultados educativos	61
3.1 El papel de la evaluación del desempeño docente.	62
3.2 Sistema de apoyo al trabajo docente y la gestión escolar	63
3.3. Los supuestos o <i>teoría</i> de la reforma	63
4. La primera fase de evaluación	67
4.1 La dimensión de la tarea y sus retos.	67
4.2 El caso de la evaluación del desempeño 2015-2016	78
Anexo. Evaluación del desempeño docente en países seleccionados	89
Conclusiones	91
Fuentes de consulta	99



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, a través de las Direcciones Generales de Investigación Estratégica y de Finanzas, dedicó un año de trabajo a la elaboración del proyecto de investigación Reformas estructurales: avances y desafíos. Este estudio precursor analiza ocho de las reformas estructurales aprobadas en la recta final del sexenio anterior y durante el actual: Fiscal, Laboral, Financiera, Energética, Educativa, Político-Electoral, Derechos Humanos y Justicia Penal.

Las ocho investigaciones se motivaron y articularon a través de cuatro grandes preguntas: ¿Qué problemáticas sectoriales se pretenden resolver con cada una de las reformas? ¿Cómo se planteó lograrlo? ¿Qué tan factible es que se logren? ¿Qué elementos clave no fueron tomados en cuenta?

El estudio sistemático e integral de este paquete de reformas es relevante ya que fue un parteaguas que modificó sustancialmente pilares centrales de la Constitución y por tanto del proyecto de nación. Adicionalmente, permite dar seguimiento a la implementación de las decisiones del Poder Legislativo, con lo cual buscamos contribuir a fortalecer sus funciones de supervisión y control a los otros poderes del Estado.

Esta colección de cuadernos de investigación partió de varias premisas para adentrarse en el análisis de las reformas estructurales. En primera instancia, ninguna de las reformas puede entenderse de forma aislada. Sus impulsores las concibieron como componentes de un proyecto integral para modernizar al país, eliminar trabas para elevar la productivi-

dad, situarlo entre las economías competitivas a nivel global, fortalecer la vida democrática e incrementar la eficacia en el ejercicio de gobierno.

Esto no necesariamente significa que sus resultados sean congruentes entre sí. Las reformas no son productos armoniosos u homogéneos. Por el contrario, desde su dictaminación están marcadas por posturas políticas contrapuestas. En un congreso plural, su aprobación es resultado de múltiples rondas de negociación entre una constelación de actores con posturas e intereses diferenciados y grados de poder e influencia desiguales. La caja negra de las negociaciones explica en buena medida las diferencias entre la iniciativa original y el texto que finalmente se promulga.

De ahí la necesidad de realizar un análisis de consistencia de cada una de las reformas. Esto implica responder si sus exposiciones de motivos, diagnósticos, la legislación finalmente aprobada y los primeros resultados de su implementación guardan coherencia y están alineados entre sí.

Una conclusión es que contrario a una creencia arraigada según la cual los problemas del país están sobre-diagnosticados, estas investigaciones han detectado que las reformas no necesariamente parten de diagnósticos exhaustivos que identifiquen las causas de los problemas y ofrezcan alternativas de solución. En algunos casos, no existe información estadística e indicadores para conocer la magnitud y complejidad del problema. No es cosa menor: si no se parte de diagnósticos adecuados, difícilmente se lograrán tomar decisiones públicas informadas para atacar los problemas con precisión.

Una vez analizada la consistencia de cada reforma en sus propios términos, los cuadernos proceden a abordar la implementación como un campo de estudio específico. Se trata de la fase en que finalmente se ponen a prueba las reformas y se enfrentan con la realidad que pretenden modificar.

La implementación de cada reforma tiene que afrontar desafíos que escapan del control de las autoridades estatales, tales como actores y colectivos con poder para obstaculizar los cambios aprobados, o bien, procesos globales de distinta índole. El éxito o el fracaso de las reformas depende en buena medida de la capacidad para sortear esos factores externos con los recursos materiales e institucionales disponibles.

Finalmente, cada uno de los ocho cuadernos da seguimiento a los efectos de las reformas, entre los cuales se encuentran la creación de nuevas

instituciones, la puesta en marcha de políticas públicas y la armonización legislativa tanto de las leyes secundarias y locales, como en función de los compromisos contraídos por el Estado Mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales. Debe advertirse que los avances en la implementación de cada reforma se han registrado con velocidades, profundidades y ritmos propios.

La mecánica de trabajo del proyecto incluyó un seminario interno que sesionó durante un año. Los más de veinte investigadores que participaron en este proyecto cuentan con trayectorias académicas y profesionales en diversos campos como la sociología, la ciencia política, el derecho, las relaciones internacionales, la pedagogía, la economía y la actuaría, lo cual contribuyó a dotar a cada estudio de un enfoque multidisciplinario.

En el mismo sentido, sostuvimos sesiones para presentar avances del proyecto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y el Consejo Coordinador Empresarial. Posteriormente, convocamos a un seminario público de dos días en el Senado de la República, el cual contó con la participación de especialistas nacionales e internacionales en los distintos campos de las reformas. La pluralidad y el nivel de especialización de las personas que participaron en estos diálogos, sin duda enriquecieron los resultados del proyecto. Por último, los borradores de esta colección fueron sometidos a un proceso de doble dictaminación con reconocidos expertos en cada uno de los temas. Sus observaciones puntuales elevaron el rigor y la calidad de las investigaciones. Como siempre en estos casos, son los propios autores los responsables finales de lo expresado en cada estudio.

Agradecemos al Senado de la República, en especial a la Presidencia y el Comité Directivo del IBD, por otorgarnos todas las facilidades para que este proyecto llegara a buen puerto. Esperamos que Reformas estructurales: avances y desafíos contribuya a la toma de decisiones informadas por parte del Estado Mexicano y a que la sociedad disponga de estudios que le permitan conocer y examinar el desempeño de sus instituciones.

Gerardo Esquivel Hernández

Alejandro Encinas Nájera

Noel Pérez Benítez

Una de las primeras acciones del Gobierno federal, en funciones desde el 1° de diciembre de 2012, fue la iniciativa de reforma constitucional en materia de educación obligatoria, un servicio que atiende a 30 millones de estudiantes en todo el territorio nacional, desde la educación preescolar hasta el bachillerato. Apenas una hora después de su toma de posesión como presidente de la república, Enrique Peña Nieto —en su primer mensaje a la nación— declaró que la búsqueda de una educación de calidad sería el tercero de los cinco “ejes” de su gobierno. El presidente asumió la superación del estancamiento económico, el combate a la pobreza y la búsqueda de un desarrollo con equidad social y regional como los principales desafíos que afrontaría durante su gobierno; para ello promovería una serie de reformas a la Constitución Política, a las leyes secundarias y pondría en marcha nuevos programas gubernamentales.

En ese mismo mensaje (Peña, 2012), tras reivindicar la rectoría del Estado en la política educativa —con el argumento de que el progreso de un país depende de su capital humano— declaró llegada la hora de la reforma educativa y la anunció en los siguientes términos:

...en los siguientes días, enviaré al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el Artículo Tercero Constitucional y, en su momento, la subsecuente Reforma a la Ley General de Educación.

Con esta reforma educativa, se establecen las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente. Habrá reglas claras y precisas, para que todo aquel que aspira a ingresar, permanecer y ascender como

maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral.

De aprobarse la reforma por el Constituyente Permanente, dejará de haber plazas vitalicias y hereditarias en el Sistema Educativo Nacional.

Esta reforma, también incluye la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que identificará, de manera objetiva e imparcial, las necesidades de mejora de maestros, directores, supervisores, escuelas y autoridades.

El presidente también instruyó al secretario de Educación Pública a solicitar al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) un censo de escuelas, maestros y alumnos, del cual se esperaba la información necesaria —con la cual no contamos, dijo— “para lograr una operación más eficiente y transparente del sistema educativo de nuestro país”.

Se trataba, según su propio dicho, de la reforma más importante que emprendería el nuevo Gobierno federal. El anuncio despertó el entusiasmo de medios de comunicación masiva, el apoyo de organizaciones civiles ocupadas de la educación, entre las que destacaba “Mexicanos Primero”;¹ también académicos y articulistas de diarios compartían la necesidad de establecer nuevas reglas laborales, acotar el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y combatir la corrupción en el sistema educativo. Según documentaron algunas encuestas, la mayoría de la población apoyaba la propuesta de reforma.²

En la opinión pública dominaba en ese momento una visión negativa sobre el sistema educativo. Al menos durante un sexenio (2006-2012) este había sido sistemáticamente cuestionado en los medios de mayor audiencia en el país, principalmente la televisión, por muy diversos motivos: un día

1 Una organización civil fundada en 2005 por empresarios de Grupo Carso, Kimberly Clark de México, Coppel, Cinépolis, GNP, Femsa, Comex, Modelo y Televisa. A la fecha la han presidido Fernando Landeros (Fundación Teletón) y Claudio X. González Jr., de Fundación Televisa (Nota de Sonia Del Valle, “Impulsa la IP plan educativo”, *Reforma*, 18 de abril de 2007).

2 Según el diario *Excélsior* el establecimiento de la evaluación de los profesores como medio para determinar si permanecen en el servicio educativo era respaldado por 87% de encuestados entre la “población en general” en diciembre de 2012; en marzo y abril de 2013 la proporción disminuyó, pero mantuvo más de dos terceras partes (68%) (BCG, Ulises Beltrán y Asociados, *Excélsior*, 17 de diciembre de 2012, 11 de marzo y 8 de abril de 2013). Según encuestas del diario *Reforma*, la Reforma Educativa merecía 48% de aprobación entre ciudadanos y 63% entre los “líderes de opinión”; solamente era superada por la de telecomunicaciones, que concitaba el apoyo de 53 y 64% respectivamente (Nota de Alejandro Moreno y Roberto Gutiérrez, *Reforma*, 1 de abril de 2013).

por los resultados deficientes de los estudiantes en las pruebas nacionales o internacionales, otro por alguna muestra de despilfarro de la entonces presidente del SNTE o de otros integrantes de su dirección nacional, y un día más por paros y manifestaciones en Oaxaca, Guerrero o Michoacán. La idea de que todo el magisterio del país se integraba por quienes compraron o heredaron una plaza, eran poco asiduos y dedicados al trabajo, tenían escasos saberes y competencias profesionales, además de ser expertos para conseguir beneficios ilegítimos mediante la presión en las calles se convirtió en la *narrativa dominante*. El planteamiento de la reforma parecía asumir este discurso; de hecho, su medida principal consistía en establecer un sistema de control de calidad en la selección y promoción del personal docente y directivo de educación básica y media.

En este contexto, la propuesta de reforma generó dudas, desconfianza u oposición explícita entre el magisterio de educación básica, lo que se expresaría desde entonces en acciones de resistencia en muchos estados del país, más allá de aquellos donde la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)³ es mayoritaria o tiene amplia influencia: Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Guerrero.

Dos medidas estrechamente relacionadas constituyeron las grandes novedades de la propuesta presidencial:

- a) Primero, la decisión de recuperar la rectoría del Estado en el sistema educativo, lo que implicaba el reconocimiento de que el gobierno había sido desplazado de la conducción de la educación nacional por un “poder fáctico” que, además, utilizaba los recursos del sistema, en su propio beneficio. Aunque en el discurso presidencial no se identificó al aludido “poder fáctico”, tampoco se convocó al sindicato a respaldar la reforma anunciada ni se agradeció su contribución al progreso educativo, como se hacía cada vez que un presidente o secretario de Estado anunciaba algo importante para la educación básica. La recuperación de la rectoría implicaba replantear las relaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y el grupo dirigente del SNTE, que intervenía cada vez más en el gobierno del sistema educativo.
- b) En segundo lugar, la decisión de sujetar el ingreso, la permanencia en el servicio y toda promoción laboral de maestras o maestros a la evaluación de su desempeño, con lo cual se eliminaría la injerencia del sindicato sobre la carrera docente; el Servicio Profesional Do-

3 Fracción sindical disidente de la dirección nacional del SNTE fundada en 1979.

cente garantizaría la preeminencia del mérito para el ingreso al servicio y para cualquier ascenso profesional o mejoramiento salarial.

La segunda medida permitiría simultáneamente alcanzar dos objetivos: 1) recuperar la rectoría del Estado en el sistema educativo, al eliminar la intervención sindical en el control de las plazas laborales, y 2) lograr la anhelada calidad de la educación, al garantizar que solo personas con conocimientos y capacidades *idóneas* trabajen en las aulas o en la dirección de escuelas y zonas. Es por eso, la medida clave —aunque no única— de la reforma en marcha.

El mejoramiento de la calidad de la educación no era un propósito nuevo. Al menos desde 1982, cuando Jesús Reyes Heróles —entonces secretario de Educación Pública— proclamó una “revolución educativa”, ha sido reiterado en el discurso y en los planes gubernamentales. Fue también la finalidad de los tres pactos suscritos entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), además de otros agentes de la política educativa: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002) y Alianza por la Calidad de la Educación (2008).

A diferencia de las reformas iniciadas en 1992 y 2008, esta no fue acordada con los dirigentes del SNTE sino con los líderes de los tres principales partidos políticos de México, los que suscribieron un acuerdo —el Pacto por México— para promover reformas legales y políticas públicas destinadas a impulsar el crecimiento económico y la equidad social. Este *soporte político* —muy distinto al que tuvieron las precedentes— parecía indispensable para emprender la reforma “legal y administrativa” del sistema educativo consignada en tal Pacto, pues incluía un cambio radical de las reglas laborales y del papel del SNTE (y de otros sindicatos magisteriales) en la operación del sistema educativo, principalmente en la administración de la carrera laboral del magisterio.

Han pasado más de cuatro años desde el inicio del proceso legislativo y más de tres desde que comenzó su aplicación, lo que ocurrió tras la promulgación —en septiembre de 2013— de la legislación secundaria: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Asimismo, se realizó una amplia reforma de la Ley General de Educación (LGE). En estas se hizo explícita la nueva regulación laboral y las principales

características de la evaluación para el Servicio Profesional Docente, además de las facultades y responsabilidades del INEE. A este *corpus* normativo se sumó, en diciembre de 2013, la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal que recentralizó la administración de plazas y sueldos de la gran mayoría de trabajadores de la educación (docentes y no docentes), mismas que habían sido transferidas en 1992 a los gobiernos de los estados; esta medida —apenas mencionada en la exposición de motivos de la Iniciativa de LGSPD— era fundamental para la reordenación administrativa del sistema y una condición para el establecimiento del Servicio Profesional Docente.

En este lapso se construyó aceleradamente el soporte institucional de la reforma: la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y sus correspondientes en los estados de la república, la nueva estructura del INEE y sus múltiples órganos de concertación y consulta. Pero mientras avanzaban en su propia integración, estos organismos debieron aplicar y supervisar las evaluaciones para el ingreso al servicio y la promoción a puestos de dirección, supervisión y asesoría técnica; también preparaban la primera fase de la evaluación del desempeño, requisito para determinar la permanencia del personal docente y directivo en su puesto de trabajo.

La velocidad del proceso derivó, en gran parte, de las fechas límite para la consumación de ciertas acciones que la legislación secundaria consignó en artículos transitorios; también contribuyó a ello el calendario de evaluaciones para el Servicio Profesional Docente que aprobó el INEE. Este programa pretendía evaluar el desempeño de todo el personal docente, directivo y de apoyo técnico-pedagógico de educación básica y media —alrededor de 1,300,000— en tres ciclos escolares, antes de la conclusión del mandato del gobierno que inició la reforma. Así, se colocaron frente a los organismos ejecutores de la reforma grandes desafíos de orden sustantivo, administrativo y operativo para llevar al cabo evaluaciones de alto impacto —que determinan ingreso, ascenso o permanencia en el empleo— en las que la experiencia nacional era muy pobre. Además, estos desafíos deberían ser superados en muy corto tiempo, con personal recientemente reclutado mediante procesos *exprés*, y con la desconfianza o animadversión —abierta o soterrada— del magisterio de educación básica, la mayoría quizá.

Entre 2014 y 2015 se realizaron dos concursos en educación básica y dos en media superior para el ingreso al servicio docente, en los que

participaron 341,171 aspirantes en total;⁴ asimismo, tres concursos en básica y cuatro en media superior para promoción a puestos directivos y de asesoría técnica, con un total de 48,558 participantes (Álvarez, 2016). Aunque cada evaluación no consistió más que en una prueba de “opción múltiple”, se aplicaron 50 instrumentos nacionales solo en los procesos de ingreso (Álvarez, 2014), más o menos específicos por nivel, campo de trabajo o asignatura de enseñanza.

La evaluación del desempeño planteaba desafíos superiores. Requería bases de datos actualizadas en *tiempo real* para la selección de los sujetos a evaluar; la elaboración de varios instrumentos, según función específica de los mismos, además de una plataforma tecnológica para la recolección digital de tareas y la examinación en línea de alrededor de 150,000 participantes a lo largo y ancho del país; dificultades para solventar estas tareas obligaron a la SEP y al INEE a posponer en cuatro ocasiones la recolección de tareas y la aplicación del examen nacional, lo que evidenció la debilidad de las capacidades técnicas institucionales para poner en marcha la principal medida de la reforma.

El 29 de febrero de 2016 el secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño, presentó un informe sobre la primera fase de evaluación del desempeño docente. Habían sido examinados 134,140 profesores, 90% de los convocados en educación básica; de ellos, 14.1% obtuvo resultado insuficiente, 6% se ubicó en el máximo nivel (destacado)⁵ y 3,360 profesores de 28 estados serían cesados porque no se presentaron a ninguna de las *etapas* de la evaluación (Nuño, 2016).⁶

Aunque el titular de la SEP, en ese momento, reconocía que “... hay mucho que mejorar para que los maestros se encuentren un proceso de evaluación mucho más ágil, mucho más eficaz y mucho más amigable”, subrayaba que el proceso había sido exitoso, tanto que permitiría diseñar “un verdadero traje a la medida de formación continua para cada maestro” (Nuño, 2016). Pero gran parte del magisterio de educación básica discrepaba de esa apreciación; múltiples dificultades en la comunicación y en aspectos operativos antes, durante y después

4 24,441 docentes que ingresaron en el concurso 2014-2015 fueron evaluados nuevamente al cumplir un año en la función.

5 La presidente del INEE precisaría poco después que cerca de la mitad obtuvo tal resultado por no haber presentado una de las *etapas* de la evaluación. Hubo casos en los que este resultado se debía a expedientes extraviados por las instancias involucradas, como lo mostraron maestras y maestros que contaban con acuses de recibo.

6 Faltaba todavía la aplicación por reposición en Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca.

de la evaluación, así como las deficiencias sustanciales de las orientaciones, materiales de apoyo o de los propios instrumentos de evaluación alimentaron el resurgimiento de una inconformidad general. El 15 de mayo de 2016 la CNTE inició en Chiapas y Oaxaca un paro indefinido de labores para lograr la derogación de la reforma, luego radicalizaron sus acciones con el bloqueo de carreteras en ambos estados; un intento de desalojo de la autopista Oaxaca-México —el 19 de junio de 2016— a la altura de Nochixtlán, Oaxaca, tuvo como consecuencia la muerte de siete personas. Solo entonces la Secretaría de Gobernación reinició el diálogo con representantes de la CNTE.

Mientras tanto, en otros estados cundía la inconformidad con la evaluación del desempeño docente y sus efectos, en los estímulos del programa de Carrera Magisterial, entre otros. En Jalisco, Guanajuato y Nuevo León se realizaron sorpresivamente manifestaciones masivas. En julio de ese mismo año, el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE demandó la revisión del proceso de evaluación del desempeño, a lo cual la SEP accedió.

A fines de agosto el INEE anunció cambios en los instrumentos y en el calendario de evaluación; la meta inicialmente planteada de evaluar a todos los profesores en el sexenio no se alcanzaría. Con estos cambios se pretende reencauzar la acción central de la reforma sin cambiar la legislación secundaria. Concluyó así la primera gran fase de aplicación de la reforma. La pregunta —aún no respondida— es si la evaluación realizada para el ingreso, la promoción y la permanencia ha permitido seleccionar a profesores y personal directivo con los “conocimientos y capacidades idóneas”, la gran promesa de la reforma. Concluyó así la primera gran fase de aplicación de la reforma.

En la historia del sistema educativo ninguna otra reforma había tenido tan amplia oposición entre el magisterio ni había provocado tal polarización de posiciones en la opinión pública. Desde la promulgación de la reforma constitucional diversos actores —funcionarios federales, analistas de los sucesos públicos con voz en la prensa y otros medios de comunicación masiva y organizaciones civiles— han dado por hecho el inicio de una profunda transformación de la educación básica mexicana que conducirá al mejoramiento de su calidad. Para sus opositores la reforma no pretendía mejorar la calidad educativa, pues carecía de propuesta pedagógica, sino eliminar derechos laborales “conquistados históricamente” por el magisterio y, por esa vía —además de la legitimación de las cuotas que las familias aportan para el sostenimiento de las

escuelas— acabar con el financiamiento público de la educación básica e iniciar su privatización.

Los propósitos de este trabajo son, primero, identificar el alcance de la reforma, es decir, los cambios que realmente introduce en las reglas y los modos de operación del sistema educativo; en consecuencia, valorar su posible influencia en el trabajo que se realiza en las aulas y escuelas de educación básica. Para la valoración de las posibilidades de su eficacia —la potencialidad para lograr los objetivos que se propone— es necesario analizar el diagnóstico en el que se basó, los supuestos que guiaron la selección de sus medidas principales y la congruencia entre ambos elementos, con una pregunta central: ¿cómo las acciones de la reforma combaten las causas que provocan los bajos resultados de aprendizaje?

El segundo propósito del ensayo es analizar los primeros pasos de la reforma en el terreno, en especial el funcionamiento del dispositivo institucional para la evaluación de los profesores en la primera gran fase de esta, y que incluyó evaluaciones para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio profesional docente.

1

La reforma constitucional en materia educativa: contenidos y justificación

1.1 De la Iniciativa a la reforma constitucional: cambios en el proceso legislativo

La propuesta de reforma a la educación, al igual que las otras decisiones anunciadas en el mensaje presidencial del 1° de diciembre de 2012, fue planteada con mayor amplitud en el Pacto por México, un acuerdo suscrito por los dirigentes de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), los partidos con mayor representación en las cámaras del Congreso de la Unión, y el propio presidente de la república para promover un conjunto de políticas públicas y reformas legales consideradas indispensables para el crecimiento económico del país y para establecer una sociedad de derechos y de libertades. Estos fines, según los suscriptores, requerían como tarea del Estado, “someter a los intereses particulares que obstruyan el interés nacional”, los llamados “poderes fácticos”.

El Pacto —un documento de escueta retórica— incluyó compromisos específicos en cada grupo de acuerdos que lo componían.⁷ En materia educativa se estableció el compromiso de promover “una reforma legal y administrativa” con los siguientes propósitos, “iniciales y complementarios entre sí”:

7 Acuerdos: 1) Sociedad de Derechos y Libertades, 2) Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad, 3) Seguridad y Justicia, 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 5) Gobernabilidad Democrática.

Primero, aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad.

El presidente de la república había destacado en su discurso la creación del Servicio Profesional de Carrera Docente (que implicaba la preeminencia del mérito en el desempeño para todo movimiento laboral) y la creación de un sistema nacional de evaluación (que, entre otras funciones, valoraría tal mérito). Respecto a esos temas el Pacto por México precisaba lo siguiente:

Se dotará de autonomía plena al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, consolidando un sistema de evaluación integral, equitativo y comprehensivo, adecuado a las necesidades y contextos regionales del país. (Compromiso 8).

Se establecerá un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas de maestros nuevas o las que queden libres. Se construirán reglas para obtener una plaza definitiva, se promoverá que el progreso económico de los maestros sea consecuente con su evaluación y desempeño, y se establecerá el concurso de plazas para directores y supervisores. (Compromiso 12).

La reforma implicaba el cumplimiento de otros compromisos (cuadro 1), además de los anunciados por el presidente. Algunas de esas medidas se habían prometido durante la campaña electoral y, en realidad, daban continuidad a acciones emprendidas por gobiernos federales anteriores: aumentar el número de escuelas de tiempo completo, dotar de computadoras portátiles a los estudiantes de primaria, fortalecer los programas de becas para extender la cobertura y combatir la deserción en la educación media superior y superior. Otras eran parte del soporte de las medidas centrales, como el Sistema de Información y Gestión Educativa.

Cuadro 1. Pacto por México. Compromisos relativos a la educación⁸

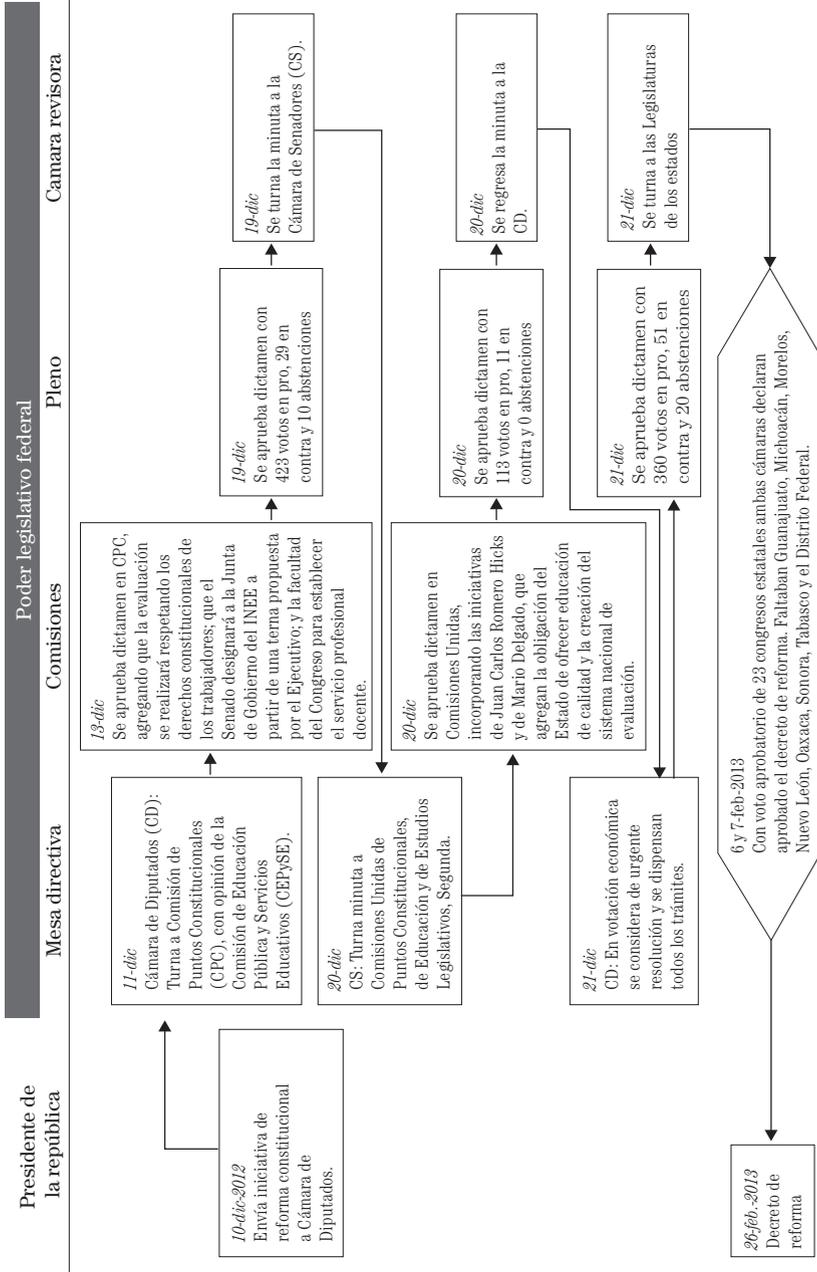
Compromiso	Educación básica	Educación media	Educación superior
Crear el Sistema de Información y Gestión Educativa	✓		
Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa	✓	✓	
Robustecer la autonomía de gestión de las escuelas	✓		
Establecer escuelas de tiempo completo con jornadas de entre seis y ocho horas diarias	✓		
Dotar de computadoras portátiles con conectividad a todos los alumnos de 5 ^{to} y 6 ^{to} de primaria de escuelas públicas	✓		
Crear el Servicio Profesional Docente	✓	✓	
Fortalecer la educación inicial de los maestros	✓		
Incrementar la cobertura en educación media superior y superior		✓	✓
Crear un programa nacional de becas para alumnos de educación media superior y superior		✓	✓

Fuente: Elaboración propia, con base en Pacto por México.

El 10 de diciembre de 2012 el presidente de la república —con el apoyo de los partidos políticos que suscribieron el Pacto por México— envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de México. En 11 días fue aprobada en ambas cámaras del Congreso de la Unión (véase esquema 1).

8 En otros apartados del Pacto por México se incluyeron también asuntos relativos a la educación: fortalecimiento de la educación artística (compromiso 18), enseñanza sobre los derechos humanos (compromiso 31).

Esquema 1. Proceso legislativo de la reforma en materia educativa 2012



Fuente: elaborado por Ma. Concepción Torres, con base en Gaceta parlamentaria de diferentes fechas, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Pese a la inusitada rapidez del proceso, el Poder Legislativo federal efectuó varias modificaciones al proyecto de decreto:

- a) Agregó la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación obligatoria:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. [Párrafo 3]

[La educación que imparta el Estado] “d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.” [Fracción II, inciso d]

En esta formulación la calidad no se refiere solamente al resultado esperado sino también a las condiciones materiales en las que se presta el servicio educativo, a los recursos técnico-pedagógicos utilizados y a las cualidades profesionales de los profesores, cuya convergencia debería asegurar “el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. Esta adición dio sustento a los cambios planteados por la reforma: los concursos de oposición para el ingreso y la regulación laboral específica para el trabajo docente, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la autonomía del INEE fueron justificadas como medidas necesarias para garantizar tal calidad.

El artículo 3° constitucional ha incluido siempre una definición de fines y principios de la educación impartida por el Estado, mismos que constituyen normas para la definición de sus contenidos, y también para valorar su calidad (Presidencia de la República, 2012; Paoli, 2013). Por esta razón, la adición del término calidad fue criticada por investigadores especialistas en educación como una reiteración innecesaria y mal formulada (Pérez, 2013, entre otros). En cambio, juristas y organizaciones civiles promotoras de los derechos humanos lo valoraron como un avance en la definición del derecho a la educación. Según Salazar (2013) esta adición hizo “potencialmente justiciable” el derecho a la educación dado que a su carácter obligatorio le agregó una cualidad, cuyo referente serían no solamente los fines y principios establecidos en la Constitución sino también “el derecho internacional de los derechos humanos”:⁹

9 El autor cita al respecto el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, mismo que establece la orientación a la que debe sujetarse la educación.

Así que el principal efecto jurídico de la reforma del artículo 3° constitucional es sentar las bases normativas para superar esa omisión. Se trata de un imperativo normativo que, al incluir la noción de calidad, trasciende el carácter de obligatoriedad formal y adquiere un carácter sustantivo; carácter dicho sea de paso, que por ser jurídico es potencialmente justiciable.

- b) Estableció pautas más precisas para la nueva regulación laboral del trabajo académico en la educación básica y media:

III. [...] La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la **evaluación obligatoria** para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. **Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo.** [Las negritas indican los términos agregados por el poder legislativo]

De este modo, el Poder Legislativo confirmó la medida principal de la iniciativa presidencial que consistió en dar fundamento constitucional a una legislación específica —distinta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, derivada del apartado B del artículo 123 de la Constitución— para regular el trabajo académico en la educación obligatoria y establecer los contenidos mínimos y el sentido de las disposiciones de la nueva ley. Al respecto hizo explícito —de manera reiterativa— el **carácter obligatorio de la evaluación** para cualquier movimiento en la carrera profesional, con lo que se cancelaba cualquier posibilidad de sustituir en los concursos de oposición el examen del desempeño por otros criterios; asimismo acotó, en forma ambigua, su alcance para el caso de los trabajadores que ya estaban en servicio, al establecer “el pleno respeto” a sus derechos constitucionales, cuestión que se precisaría en los transitorios de la legislación secundaria. La excepción establecida en el caso de las instituciones autónomas de educación superior se justificaba en virtud de que estas también imparten educación media —el tramo final de la educación obligatoria, objeto de la reforma— pero cuya autonomía implica, según la fracción VIII del propio artículo 3° de la Constitución, la facultad de normar las relaciones con sus trabajadores con base en el marco constitucional, es decir, el apartado A del artículo 123.

c) Centralizó la regulación legal del Servicio Profesional Docente.

Además de la adición originalmente propuesta en la iniciativa, más congruente con los principios del federalismo (El Congreso tiene facultad de expedir la legislación... “para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación en un marco de inclusión y diversidad”), agregó en el artículo 73 la facultad del Congreso de la Unión “para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3° de esta Constitución”. La legislación sobre este Servicio quedó, por tanto, como facultad **exclusiva** del Poder Legislativo federal, sin posibilidad para la intervención de los congresos estatales, pese a que desde 1992 ese orden de gobierno es responsable de la administración y operación de los servicios de educación básica en cada entidad federativa. En ese sentido, con motivo de la demanda de invalidez de disposiciones contenidas en las leyes de seis estados (Zacatecas, Baja California, Michoacán, Chiapas, Morelos y Sonora) que el Poder Ejecutivo federal formuló en abril de 2014 por considerar que violan disposiciones constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó que la regulación del Servicio Profesional Docente es competencia exclusiva del Legislativo federal, con lo cual dejó sin validez toda modificación de la ley federal correspondiente.¹⁰

La centralización de facultades no era nueva. Al respecto, investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas (Barceló y Serra, 2008) advertían hace tiempo sobre esta tendencia en las reformas constitucionales:

En el siglo XX y principios del XXI, el federalismo mexicano ha seguido en general una lógica centralizadora, determinada de conformidad con los intereses establecidos desde la capital de la República. Sin ser la única disposición de la Constitución federal que atribuye competencias a los poderes federales, el extenso artículo 73 de la Constitución da cuenta de la progresiva centralización de materias que a lo largo del siglo pasado dejaron de ser de competencia estatal para transformarse en competencia de los poderes federales.

d) La iniciativa presidencial fue modificada también en sus artículos transitorios.

En este caso, el Congreso de la Unión *confirmó* el mandato para que el Poder Legislativo y las autoridades competentes —según sus facultades— “forta-

10 Un análisis del debate de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema puede consultarse en el artículo de Gustavo Marín “La Suprema Corte lee la Reforma Educativa”, en *Nexos*, octubre de 2015, disponible en <http://eljuгодelacorte.nexos.com.mx/?p=5051>

lezcan la autonomía de gestión de las escuelas”, “conformen un sistema nacional de información y gestión educativa”, “amplíen el número de planteles de tiempo completo”, con lo cual se ratificaban varios compromisos establecidos en el Pacto por México y apuntados en la iniciativa. También *agregó* la obligación de las mismas instancias de reforzar “el sentido formativo de la evaluación” y de prohibir “el consumo en las escuelas de alimentos que no favorezcan la salud de los educandos”, no previstas en el documento original del Pacto. La omisión más importante fue la política hacia la formación inicial de profesores, consignada en el Pacto, pero no en la iniciativa de reforma, ni en el decreto aprobado.¹¹

Otro cambio efectuado a la iniciativa residió en el procedimiento para elegir la Junta de gobierno del INEE. La propuesta de la iniciativa atribuía al presidente de la república la facultad de proponer a los integrantes de la Junta, quienes requerían para ser ratificados el voto de 2/3 de los senadores presentes; el decreto aprobado por el Congreso de la Unión obliga al presidente de la república a presentar ternas de candidatos por cada puesto, y será el Senado quien seleccione —por mayoría calificada— a cada integrante de la Junta. Asimismo, la iniciativa daba al presidente de la república la facultad para designar al presidente de la Junta de gobierno, el Poder Legislativo depositó esta facultad en la propia Junta.

Con estos cambios, el decreto de reforma constitucional fue enviado a los congresos de los estados. Al 6 de febrero, 23 la habían aprobado, inmediatamente la Cámara de Diputados emitió la “declaratoria de aprobación”, luego lo hizo la Cámara de Senadores.

La reforma de los artículos 3º y 73 de la Constitución fue promulgada por el presidente de la república el día 25 de febrero de 2013, quien en esa ocasión reconoció que la velocidad de la aprobación había sido producto del “trabajo corresponsable de las fuerzas políticas que suscribieron el Pacto por México”, valoró la reforma como un paso decisivo —una “reforma de fondo”— para hacer realidad el “derecho humano a la educación de calidad de los mexicanos” y para fortalecer “la rectoría del Estado mexicano en la educación, esencial para superar los retos de este sector estratégico para el desarrollo nacional” y celebró que la primera reforma constitucio-

11 La formulación de este compromiso era notablemente ambigua: “Se impulsará la profesionalización de la educación inicial de los maestros apoyando a las normales para que impartan una educación de excelencia, aprovechando los conocimientos y el capital humano de las universidades públicas del país. (Compromiso 13).”

nal que él promulgaba en ese momento tuviera como objetivo “mejorar la enseñanza que reciben nuestros niños y jóvenes” (Peña, 2013).

Más allá de la retórica general, en el discurso citado el presidente precisó —como no se había hecho en la exposición de motivos de la Iniciativa ni en los discursos que la acompañaron— los “ejes de acción” de la Reforma Educativa para lograr el mejoramiento de la calidad de la educación:

- a) Primero. Lograr que nuestros alumnos sean educados por los mejores maestros. Nuestros niños y jóvenes merecen profesores capacitados, responsables y cumplidos. Y con ese fin, se habrá de crear el Servicio Profesional Docente.
- b) Segundo eje. Hacer de la evaluación un mecanismo eficiente para mejorar la calidad de la enseñanza. Para ello, la reforma eleva a rango Constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y le otorga plena autonomía.
- c) Y tercero. Mejorar las condiciones para la formación integral de todos los alumnos del país. Con este fin, la reforma fortalece la autonomía de gestión de las escuelas.

Se había consumado así la primera de las reformas constitucionales, una de las reformas “estructurales” que promovería el nuevo Gobierno federal. Sus alcances específicos en materia laboral junto con el dispositivo de evaluación del desempeño docente, la cuestión central, y otros aspectos serían definidos en la legislación secundaria.

1.2 La justificación de la reforma: el diagnóstico implícito

En el alud de mensajes y opiniones sobre la reforma constitucional, este discurso se distingue por precisar los objetivos intermedios y las estrategias que en conjunto permitirían el mejoramiento de la calidad de la educación, la gran finalidad declarada de la reforma. El discurso es transparente, pero vale la pena analizar las ideas implícitas que sirven de soporte a los objetivos enunciados:

- a) Tras reivindicar el esfuerzo del Estado mexicano para cumplir con el mandato constitucional —“garantizar el derecho humano a una educación de calidad”— el discurso destaca la importancia de la edu-

cación —“sector estratégico para el desarrollo nacional”, “el progreso de un país depende de su capital humano”—, e inmediatamente recuerda que “sectores de la sociedad” y los “propios actores” de la educación “expresan exigencias, inconformidades y propuestas que deben ser atendidas”. ¿A cuáles exigencias o inconformidades se refiere el discurso? ¿De cuáles propuestas acusa recibo? Los discursos oficiales no aportan información específica al respecto (eso corre por otros medios), pero deja establecido que la reforma es la respuesta a una necesidad nacional (impulsar el desarrollo) y a una exigencia social: mejorar la calidad de la educación.

- b) Una educación de calidad depende de las cualidades de los profesores. Si bien los discursos reconocen, en general, la influencia de varios factores en los resultados educativos —“sería injusto señalar que los bajos resultados educativos obedecen a un solo factor como frecuentemente se ha señalado de manera equívoca”, dice la Iniciativa (Presidencia de la República, 2012)— el “primer eje” enunciado por el presidente no deja lugar a dudas: la reforma se propone lograr que los mejores maestros estén a cargo de la educación, y lo son si reúnen las siguientes cualidades: capacitados, responsables y cumplidos. Los principales discursos pronunciados desde el anuncio de la iniciativa hasta su promulgación permiten afirmar que la propuesta de reforma partió de un diagnóstico sumario: el magisterio actual no tiene las cualidades deseables —estar capacitados, ser responsables y cumplidos— porque su ingreso y promoción en el servicio consistían en mecanismos corruptos —“prácticas indebidas y frecuentemente lesivas a la dignidad magisterial”, dice la iniciativa de reforma— o laxos: “actualmente, la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no corresponde a un procedimiento que otorgue seguridades suficientes de que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas para esas funciones” (*Ibid*). Por eso el gran medio o línea de acción para lograr el objetivo es la creación del Servicio Profesional Docente, que sujeta la carrera profesional a la evaluación “con consecuencias” del desempeño: capacitación, promoción en el escalafón, aumentos de sueldo y posibilidad de permanencia en el empleo. Este medio es también el que permitiría recuperar o fortalecer —los dos términos fueron utilizados— la *rectoría del Estado* en educación, al menos en la administración de las plazas y la carrera magisterial.

- c) La reforma se propone “hacer de la evaluación” un mecanismo eficiente para mejorar la calidad de la enseñanza. Es decir, valora la evaluación que se realiza —“ha proporcionado nuevos elementos que permiten entender con mayor claridad lo mucho que hay por hacer para mejorar el aprendizaje de los alumnos” (*Ibid*)— pero hace hincapié en su falta de utilidad o influencia en el objetivo buscado (la calidad de la educación). El problema parece ser el hecho de que el órgano técnico no cuenta con facultades suficientes para potenciar su uso. El medio o línea de acción es la constitución del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, constituida por instancias y funcionarios del sistema educativo, pero coordinado por un órgano del Estado (el INEE) independiente del Poder Ejecutivo, de la SEP en primer lugar. De este modo, la evaluación sería realizada por un organismo técnico con la máxima autoridad posible —la autonomía constitucional— que la potenciaría al ampliar su alcance (evaluar componentes, procesos y resultados del sistema), garantizar una “evaluación justa y técnicamente sólida” (especialmente en la evaluación del desempeño docente) y derivar de la misma *directrices* para la política educativa.
- d) Otro objetivo intermedio es mejorar las condiciones específicas en las que se realiza la tarea educativa, es decir, las condiciones materiales y el funcionamiento de las escuelas, la tercera línea de acción que acompañaría a las anteriores, sintetizada como “el fortalecimiento de la autonomía de gestión” de las escuelas.

Como se observa, la justificación se compone de enunciados “políticamente correctos”, que no comprometen tesis respecto al origen de los problemas ni identifican factores o agentes específicos que contribuyen a generarlos sino solamente insinúan explicaciones y, especialmente, subrayan el gran resultado esperado. En su conjunto constituyen los motivos de la reforma y sus líneas de acción, es decir, sus supuestos o *teoría* (como se denomina al planteamiento global que incluye el diagnóstico, los fines y las acciones para alcanzarlos).

Sin embargo, estos enunciados no son suficientes para constituir un diagnóstico acerca del estado del derecho a la educación, de los problemas que se afrontan y de estos cuál es el problema principal, las causas que lo provocan y las acciones necesarias para combatirlos.

Esta deficiencia también se observa en la definición de la finalidad de la reforma donde “mejoramiento de la calidad”, “calidad de la educación”, etcétera, son las frases más utilizadas. Pese a su importancia conceptual, los discursos no hacen explícita ni asumen una definición de las mismas. En la iniciativa es definida como “aquella que corresponda a los fines establecidos en la Constitución y se produzca en el marco de los principios establecidos...”; en el Pacto por México se optó por una definición práctica: “mejorar la calidad de aprendizaje que se exprese en pruebas como PISA”. La ausencia de definición de un concepto clave de la reforma tendría amplias repercusiones sobre varias líneas de acción de la misma, especialmente las relacionadas con la evaluación para el ingreso y la permanencia en el Servicio Profesional Docente. ¿Por qué? Porque para evaluar conocimientos y capacidades de un profesional es indispensable partir de una definición lo más precisa posible acerca de los rasgos que caracterizan una práctica ideal, la “buena enseñanza” en este caso; pero esta definición está en función, a su vez, del concepto de educación de calidad que se haya adoptado, y que se expresa en el currículo oficialmente establecido.

2

El nuevo régimen laboral para el magisterio y el papel de la evaluación

A diferencia de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (L-INEE) y de las reformas a la Ley General de Educación (LGE), la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) concitó el más amplio movimiento opositor del magisterio, mismo que involucró a profesores de estados que durante décadas no habían participado masivamente en acciones de protesta frente a la política educativa (Quintana Roo, Veracruz, Campeche, Zacatecas, Jalisco, entre otros), además de los estados donde la CNTE es mayoritaria o cuenta con gran influencia (Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Guerrero). También fue la que mayor controversia suscitó entre las fracciones parlamentarias de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

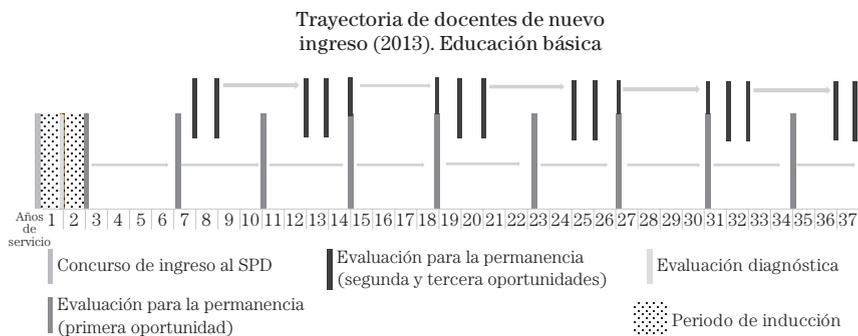
El movimiento magisterial obligó a aprobar esta ley una semana después de las otras (L-INEE y LGE) y en un recinto diferente a la sede oficial de cada cámara, tras semanas de tensión en las que parecía inminente la represión contra el movimiento magisterial que buscaba la derogación de la reforma constitucional. Tras este conflictivo proceso, la iniciativa presidencial fue aprobada con modificaciones importantes,¹² pero sin tocar medidas fundamentales del nuevo régimen laboral, como la periodicidad de la evaluación del desempeño, condiciones para el fin de contrato, etcétera, pese a las reservas y argumentos de integrantes de las fracciones parlamentarias del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano en ambas cámaras legislativas.

¹² Véase la Gaceta parlamentaria número 3851-I, 1 de septiembre de 2013.

En la iniciativa de la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente enviada por el Poder Ejecutivo federal (2013) se asume de manera explícita que su objeto consiste en establecer “un régimen jurídico especializado para el personal docente y con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparte el Estado”; la base para esta ley específica, distinta a la que rige para los demás trabajadores del Estado, fue creada precisamente por la reforma constitucional.

Así se estableció un nuevo régimen laboral para los trabajadores académicos de la educación obligatoria (preescolar, primaria, secundaria y bachillerato), que se aplicaría a quienes ingresaran inmediatamente después de la promulgación de la nueva LGSPD (veáse esquema 3). Con algunas modificaciones obligadas en atención al principio constitucional que ordena la no aplicación retroactiva de leyes si resultan en perjuicio de las personas involucradas (artículo 14 de la Constitución) también cambió el futuro laboral de la inmensa mayoría del magisterio en servicio, con nombramiento definitivo o provisional. Además, anunció el establecimiento de un nuevo programa de reconocimiento y estímulos económicos, distinto al Programa de Carrera Magisterial vigente, cuya precisión habría de esperar a mayo de 2015.

Esquema 2. Trayectoria de docentes de nuevo ingreso (2013). Educación básica



Fuente: elaborado por Rodolfo Ramírez y Concepción Torres, con base en la LGSPD.

Enseguida se analizan los elementos principales de esta nueva regulación laboral; primero se describe brevemente la situación antes de la reforma, luego se sintetiza el contenido de las nuevas reglas; al final se comenta el cambio efectuado.

2.1 El ingreso al servicio docente

Antes de la reforma

El ingreso al servicio docente se sujetaba a las normas establecidas desde 1941 en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, mismas que fueron actualizadas en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) promulgada en 1963 y que continúa vigente para todos los demás trabajadores al servicio del Estado. Esta ley establece la designación libre del nuevo personal, tanto por los titulares de las dependencias como por “el Sindicato”, en los siguientes términos:

Artículo 62. Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertos en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato.

Además, el artículo 43 de la misma ley establece como una de las obligaciones de los titulares de las dependencias gubernamentales la preferencia “en igualdad de condiciones... a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren [...] a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.”

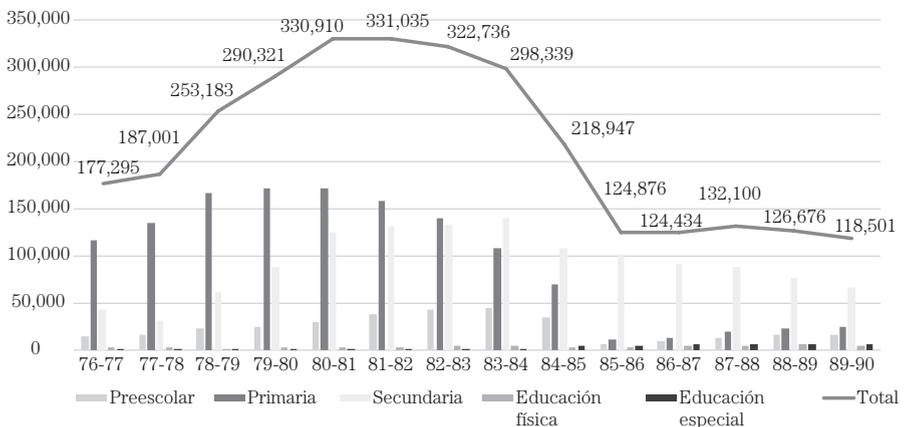
Durante mucho tiempo, mientras duró la expansión acelerada del sistema de educación básica, que demandaba un número superior de nuevos profesores a los que egresaban del subsistema de formación de maestros, el acceso a una plaza laboral en la educación preescolar, primaria y secundaria fue automática —prácticamente sin intervención sindical— para los egresados de las escuelas Normales. Estas escuelas fueron muy atractivas para jóvenes, que no podían cursar una larga carrera profesional, porque la carrera docente se cursaba después de la secundaria y, sobre todo, porque prácticamente garantizaban un empleo público formal, si bien con sueldos bajos.¹³

13 En diciembre de 1988, la plaza inicial de un profesor de educación primaria o preescolar equivalía a 1.5 salarios mínimos (SEP:1992). Este monto era el sueldo que con ligeras variaciones (por quinquenios acumulados) recibía la inmensa mayoría de los profesores; entonces no existía el Programa de Carrera Magisterial y el programa de promoción vigente (Esquema de Educación Básica) tenía un alcance muy reducido.

Desde mediados de los años 70 y hasta 1984 el número y la matrícula de escuelas Normales, públicas y privadas, crecieron aceleradamente. La cifra de egresados comenzó a superar la de plazas disponibles pese a los intentos oficiales de regular la matrícula, incluida la de las escuelas particulares (Arnaut, 1998).

Ese ritmo de crecimiento se detuvo bruscamente cuando en 1984 los estudios para la carrera de profesor de educación preescolar, primaria y secundaria se elevaron a nivel licenciatura, por lo que requerían el bachillerato como requisito (Reyes y Zúñiga, 1994); inmediatamente, la matrícula de las escuelas normales disminuyó en dos terceras partes y, por consecuencia, el número de egresados también (veáse gráfica 1).

Gráfica 1. Alumnos en educación normal (1976-1977 a 1989-1990). Nacional



Fuente: elaborado por Concepción Torres, con base en Reyes y Zúñiga, *op. cit*

Con esta reducción, la asignación automática de plazas laborales para los egresados de las escuelas Normales de sostenimiento público se mantuvo en los años 80 y hasta mediados de los años 90, cuando la matrícula de educación preescolar y primaria se estancó y, luego, comenzó a disminuir de manera lenta pero constante; disminuyó también el número de plazas nuevas que se requerían para sostener el servicio educativo.

El establecimiento de mecanismos de selección para el ingreso al servicio docente era una necesidad desde el momento en que las plazas disponibles ya no eran suficientes para contratar a todos los egresados de las

escuelas Normales. En varias entidades se establecieron criterios y mecanismos para ello; este mecanismo podía consistir en un escalafón (según promedio de aprovechamiento escolar) elaborado en las propias escuelas Normales o en un examen de conocimientos. Un estudio realizado en 2003 por encargo de la SEP informó que, “de las 32 entidades federativas, 13 aplican mecanismos de selección para incorporar a los maestros al servicio y 19 no aplican ninguno”; en cinco entidades el 100% de las plazas se otorgan mediante concurso de oposición, en tres más solamente el 50% de plazas es asignada mediante este mecanismo, pues “el otro 50% es decidido por el Sindicato Nacional” y cinco entidades “aplican pruebas sólo para algunas modalidades y servicios educativos” (Guevara y González, 2004). Según el mismo informe con el establecimiento de estos mecanismos de selección se buscaba superar los siguientes problemas:

- Insuficiencia de plazas para contratar a todos los egresados de las escuelas normales, privilegio de contratación a egresados de ciertas instituciones.
- Ingreso al servicio de personas sin el perfil profesional requerido.
- Mecanismos y procedimientos poco transparentes para la selección, contratación y adscripción de profesores.
- Procedimientos discrecionales en el otorgamiento de plazas: tráfico de influencias, comercialización de plazas, derecho de los jubilados a heredar la plaza a quienes ellos decidan.
- Facultad otorgada al SNTE para decidir sobre 50% de los aspirantes a ocupar plazas vacantes.

Esta percepción era compartida en los estados de la república. Durante 2003 y 2004 la SEP convocó a 31 foros para definir la “Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica”; según la síntesis elaborada por la propia secretaría (SEP, 2004) los participantes coincidieron en tres medidas para mejorar la selección y asignación de maestros de educación básica:

- Regular el ingreso, la promoción y la permanencia de los maestros mediante el establecimiento de mecanismos rigurosos y procesos de evaluación acordes con la función a desempeñar.

- Asegurar que la contratación de maestros responda a las necesidades académicas y formativas, antes que a cuestiones políticas o intereses de grupo.
- Implementar, mediante acuerdos gubernamentales, la sustentación de un examen como requisito para el ingreso al servicio.

Hasta 2006 la SEP no emprendió ninguna acción al respecto. Para entonces se habían extendido la compra-venta y herencia de plazas como mecanismos de ingreso al servicio docente, fenómeno que tiempo después reconocerían la misma dirigente del SNTE y las autoridades de la SEP.

Fue en mayo de 2008, con la suscripción de la Alianza para la Calidad de la Educación (ACE) entre el gobierno de Felipe Calderón y la presidente del SNTE cuando el examen de ingreso se estableció como política nacional. Entre las acciones destinadas a la *profesionalización de los maestros y autoridades educativas* se estableció la siguiente: “Ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente”.

La suscripción de la ACE implicaba la obligación del SNTE a someter a concurso el 50% de las plazas de nueva creación que podía designar libremente según la ley (LFTSE). Elba Esther Gordillo Morales, en su gira para promover la suscripción de la ACE entre el SNTE y cada gobernador —tarea que, por cierto, correspondía al Gobierno federal o, por lo menos, a ambos suscribientes— reconoció reiteradamente la corrupción en la asignación de plazas, que atribuía a autoridades y a dirigentes sindicales. Por ejemplo, en Jalapa, Veracruz, señaló:

No lo oculto, hay cierta resistencia a transformarse mental y éticamente. No vendemos plazas, el comité nacional no lo autoriza. Pero conozco casos en que me han dicho maestros que les han cobrado 50, 60 mil, 20 o 30 mil pesos. ¿Se imaginan lo que es para un maestro con el salario que tiene pagar esa plaza? Pues ya se hipotecó de por vida [...] a veces quieren hasta pago de cuerpo, perdón la expresión, pero soy mujer y sé lo que es, y nada denigra y agravia más la dignidad de cualquier persona que nos atropellen así.¹⁴

14 Nota de Andrés Timoteo Morales, “Admite Gordillo que en el SNTE se venden plazas y se privilegia a líderes”, *La Jornada*, 22 de julio de 2008.

En varias ocasiones, la misma dirigente reiteró que el SNTE —como muestra de su compromiso con la calidad de la educación— sometería a concurso el 50% de plazas en las que por ley le correspondía designar a los titulares.

Entre junio de 2008 y 2012 se llevaron a cabo cinco concursos nacionales para asignación de plazas laborales para función docente. La Comisión Rectora de la Alianza para la Calidad de la Educación (SEP-SNTE) decidió establecer dos concursos generales: a) uno para las plazas de nueva creación dirigido a los egresados de las escuelas Normales y de otras instituciones, b) otro para las plazas definitivamente vacantes (por jubilaciones, retiros o defunciones) dirigida a quienes ya estaban trabajando en el sistema educativo mediante nombramientos provisionales (interinatos) o contratos de honorarios; estos últimos sumaban —según el SNTE— alrededor de 40,000 personas en el país.¹⁵

La SEP y el SNTE, a través de la Comisión Rectora de la ACE hicieron amplia propaganda de los avances obtenidos en cada concurso. En junio de 2011 la Oficina de la Presidencia de la República —tras cuatro convocatorias del concurso derivado de la ACE— destacaba en una nota referente a los avances gubernamentales en materia educativa lo siguiente:

Desde 2008, el ingreso y la promoción de todas las nuevas plazas directivas [sic] y docentes y todas las vacantes definitivas se dan a partir de los resultados del Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes. Bajo este esquema, sólo los mejores docentes pueden ocupar las vacantes en las escuelas. En tres años han ingresado al sector educativo cerca de 92 mil docentes mediante este proceso de selección abierto, transparente y meritocrático.¹⁶

La cifra de plazas concursadas aumentó a 140,000 a fines de 2012, tras el quinto concurso nacional, según el informe presidencial (Presidencia de la República, 2012). Sin embargo, al término del sexenio, Jorge Santibáñez —titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP entre diciembre de 2006 hasta enero de 2010— quien en su calidad de integrante de la aludida comisión rectora de la

15 Nota de Sonia del Valle, “Ve SEP error en asignación de plazas”, *Reforma*, 1 de junio de 2009.

16 “Alianza por la Calidad de la Educación: mejores maestros”, Blog de la presidencia, 14 de junio de 2011. Disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/alianza-por-la-calidad-de-la-educación-mejores-maestros/>

ACE había anunciado los notables avances en los procesos de ingreso,¹⁷ denunciaba que *realmente* se sometieron a concurso alrededor de 1/3 de las plazas disponibles debido a que actores involucrados, el sindicato y las autoridades locales, no “estaban jugando el papel que debían jugar”; mencionaba que “las entidades, a partir de acuerdos locales, empezaron a distribuir algunas de las plazas vacantes con los mecanismos anteriores: herencia, venta, etcétera”.¹⁸ Cada paso de la ACE se convertía en motivo de negociación entre el SNTE y la secretaría de educación correspondiente, no solamente en el orden federal sino también estatal, y finalmente entre la dirigente del sindicato y el presidente la república.

Las nuevas reglas

- a) El ingreso al servicio profesional docente se realizará exclusivamente mediante concursos de oposición “que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias” (LGSPD, artículo 21). Las plazas u horas disponibles se distribuirán entre quienes hubiesen alcanzado la calificación de “idóneos” y en orden de puntuación obtenida en la prueba.
- b) Los seleccionados iniciarán un “periodo de inducción” que durará dos ciclos escolares, para lo cual obtendrán un nombramiento “definitivo” a los seis meses, pero sujeto a los resultados de evaluación al cabo de dos años;¹⁹ durante ese periodo cada profesor contará con un tutor.
 - Al concluir el primer año de trabajo, el desempeño de los nuevos profesores será sujeto a evaluación diagnóstica, quienes no al-

17 Por ejemplo, según el boletín 228 del 11 de agosto de 2008, emitido por la SEP, “Los exámenes de nuevas plazas docentes para el ciclo escolar 2008-2009 se realizaron en condiciones de certeza, credibilidad y transparencia en todo el país, aseguró hoy Jorge Santibáñez Romellón, Titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a nombre de la Comisión Rectora de la Alianza por la Calidad de la Educación responsable de dicho proceso.” Disponible en <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/bol2280808#.WJZEXm996M8>

18 Intervención en el programa “Educación reformada”, *Espiral*, Canal 11 TV, Ricardo Raphael (coordinador), 6 de febrero de 2013.

19 El artículo 21 de la LGSPD señala que “el ingreso a una plaza docente dará lugar a un Nombramiento Definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente...”, el artículo 2 define “nombramiento definitivo”, como equivalente a “tiempo indeterminado”, pero el artículo 22 establece que la continuidad de tal nombramiento depende de los resultados de la evaluación al término de un período de dos años.

cancen un resultado satisfactorio serán inscritos en “programas de regularización”.

- Todos estarán obligados a participar en una segunda evaluación al concluir el segundo año de trabajo; el objetivo de esta evaluación es “determinar si en la **práctica** favorece el aprendizaje de los alumnos y, en general, si cumple con las exigencias propias de la función docente” (LGSPD, artículo 22). En esta ocasión, quienes alcancen un resultado satisfactorio continuarán con el nombramiento “definitivo” que, en realidad, garantizará su empleo por un periodo de seis años cuando mucho, como se explica más adelante.
- c) En el caso de quienes no cumplan con los programas de regularización, no participen en las actividades de evaluación o no alcancen un resultado suficiente en la evaluación del desempeño “se darán por terminados los efectos del Nombramiento, sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado” (*Ibid*), es decir, sin indemnización alguna.

Los cambios

Al establecer en el artículo 3º de la Constitución y luego en la LGSPD el concurso de oposición como vía exclusiva para el ingreso al servicio docente y reiterar que cualquier otra forma de ingreso sería inválida, en primer lugar, la reforma eliminó la facultad que para titulares de las dependencias y el sindicato correspondiente disponía la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado: la designación libre en partes iguales (50%) de las plazas de nueva creación.

En segundo lugar, la evaluación —tanto para el ingreso al servicio docente como para otros movimientos profesionales— dejó de ser “potestativa”, como subrayó el abogado Emilio Chuayfett, entonces titular de la SEP, cuando al presentar la iniciativa de reforma constitucional, describió así sus implicaciones:

Uno. La obligación de la evaluación, que no es potestativa y que producirá consecuencias jurídicas. Dos. La no sujeción de la evaluación a caprichos o a intereses particulares. Tres. La imposibilidad de pactar o diferir la evaluación.

Felipe Calderón reivindicaba como un gran logro de su gobierno (2006-2012) la suscripción de la ACE, pues comprometía al SNTE a aceptar acciones clave para el mejoramiento de la calidad de la educación: evaluación nacional del aprendizaje, ingreso al servicio mediante concursos y evaluación del desempeño docente con implicaciones sobre el salario. En efecto, esos compromisos habían sido suscritos, pero al mismo tiempo la alianza política que el presidente de la república estableció con Elba Esther Gordillo y los puestos que le concedió en su administración habían contribuido a acrecentar el poder del grupo sindical y político que ella encabezaba; paradójicamente, con la fuerza así obtenida condicionaba la ejecución de los acuerdos específicos de la ACE a la satisfacción de sus demandas en distintos campos. Un ejemplo destacado al respecto es la decisión de la dirección del SNTE de boicotear la inscripción a la llamada *evaluación universal*, pactada en mayo 2011 por la presidente del SNTE y el secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio. Esta evaluación se aplicaría a “a la totalidad de los docentes frente a grupo, directivos y docentes en funciones de Apoyo Técnico Pedagógico de educación básica”, a partir de 2012: en ese año a los de primaria, en 2013 a los de secundaria y en 2013 al personal de educación inicial, preescolar y especial. No fueron discrepancias de orden técnico sino de orden político frente al proceso electoral en marcha para el relevo de la Presidencia de la República, los que llevaron a la ruptura del acuerdo entre ambos actores (Ornelas, 2012).

En tercer lugar, eliminó el fundamento legal de la intervención sindical en la administración de la carrera laboral del magisterio. El concurso de oposición como vía para el ingreso al servicio docente dejó de ser una concesión de la organización sindical al gobierno. En adelante la administración del ingreso al servicio profesional docente, la promoción y la determinación de la permanencia en el mismo, serían facultad de un nuevo organismo del aparato central de la SEP (la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente), sujeto —en este proceso y otros en la materia— a las normas y supervisión del INEE, el nuevo órgano constitucional autónomo. En cada momento de la trayectoria profesional del magisterio se eliminó la intervención del sindicato; solamente fungiría como observador en todos los procesos relacionados con la carrera profesional (LGSPD, artículo 33).

En cuarto lugar, la reforma introdujo un cambio muy importante al establecer un “período de inducción” (o de prueba) de dos ciclos escolares

con el propósito de *reforzar* la formación inicial docente y *evaluar* el desempeño en las aulas de los nuevos profesores; al final de ese periodo —dos años después de su ingreso vía un examen de opción múltiple²⁰ y habiendo obtenido un nombramiento definitivo a los seis meses de servicio— los nuevos profesores serían sujetos a una segunda *certificación*, basada ahora en la evaluación de su desempeño; tras esa certificación obtendrían un nombramiento por tiempo indeterminado.

En el periodo de inducción los profesores noveles contarían con un tutor (un colega experimentado), y en caso necesario serían sujetos —además de la tutoría— a programas de capacitación que la SEP determinaría específicamente en función de las deficiencias (o “áreas de oportunidad” según el lenguaje en boga) detectadas en la evaluación del desempeño al final del primer año de trabajo.

Al afrontar durante dos ciclos escolares desafíos propios de la tarea educativa en condiciones reales los nuevos profesores consolidarían *competencias profesionales* que no pueden lograrse solamente mediante la lectura, el análisis y comprensión de textos o, inclusive, mediante prácticas profesionales por periodos breves, acciones que ocurren en la formación profesional inicial. Su formación y perfeccionamiento es un proceso continuo que sucede cuando el maestro novel afronta desafíos concretos al trabajar en el aula y otros espacios escolares, lo que lo lleva a realizar continuos ajustes en su práctica hasta que consolida un *estilo de enseñanza* y domina un *repertorio pedagógico* suficiente para emprender el trabajo cotidiano con un grupo de estudiantes, en determinado nivel educativo y/o áreas de estudio, con seguridad y fluidez. Que ambos elementos —estilo y repertorio— coincidan con las finalidades y principios pedagógicos definidos en el cuerpo legal y, específicamente, en los planes y programas de estudio, dependen de varios factores: la propia experiencia escolar en educación básica y media, la calidad de la formación profesional, los rasgos de la cultura escolar o pedagógica de las escuelas donde se inicia la vida laboral, entre otros. Es justamente en el inicio de la carrera profesional donde un colega experimentado con buenas prácticas profesionales puede ejercer, mediante la tutoría, una influencia decisiva para que el *estilo de enseñanza* y el *repertorio pedagógico*, que implican competencias profesionales y actitudes, correspondan con el enfoque de la educación anhelada.

20 El examen nacional se propone medir la posesión de “conocimientos y habilidades para la práctica docente, de habilidades intelectuales y conocimiento de las responsabilidades ético-profesionales”.

La idea de formación profesional mediante la práctica no era nueva en México. Los planes de formación inicial del magisterio de educación básica, desde sus primeras formulaciones, han incluido periodos de prácticas profesionales; pero este espacio de formación se fortaleció en los planes de 1984 y de 1997 (Reyes, 1994; SEP, 1997 y 1999). En este último, el acercamiento a la práctica escolar comenzaba desde el primer semestre y, ocupaba 3/4 partes del cuarto —y último— año de las licenciaturas en educación preescolar, primaria y secundaria, con la asesoría de un profesor de la escuela Normal y la tutoría de la profesora (o profesor) titular del grupo escolar. En 2012, un nuevo plan de estudios redujo —por incluir inglés y computación (TIC's), además de otras asignaturas— el tiempo asignado al *trabajo docente* en condiciones reales.

Además de la formación inicial, la atención a la inserción profesional y a lo que en ese periodo se aprende es clave para asegurar buenas prácticas docentes. En ese sentido, Elsie Rockwell (2013) apuntó, a propósito de la reforma constitucional, lo siguiente:

Ser buen maestro se aprende sobre todo en la práctica y requiere largos años de experiencia. Los maestros (como los médicos, los ingenieros, los abogados) acumulan un saber profesional en el trabajo, que no se transmite —no se puede transmitir— en la formación universitaria [...] Sin embargo, el ingreso al servicio docente generalmente no contempla un periodo de formación en la práctica para adquirir experiencia al lado de maestros con mayor experiencia, como es el caso de otras profesiones. En México, las condiciones de formación y de contratación impiden el acompañamiento a los jóvenes maestros que ingresan al servicio. La tendencia de “lanzar al ruedo” a los nuevos maestros, mandándolos a las escuelas más alejadas y a los grados más difíciles, más que formarlos, tiende a desanimar a muchos jóvenes que en otras condiciones institucionales podrían llegar a ser buenos docentes.

El aporte de la reforma 2013 consistió en establecer un “periodo de inducción” (formación en el trabajo bajo tutoría) como la primera fase de la carrera profesional y condicionar la contratación “definitiva”, es decir, por “tiempo indeterminado”, al desempeño mostrado en ese periodo. De este modo se superaría una gran limitación del procedimiento de ingreso al servicio que estableció la ACE, que suponía posible garantizar la selección de buenos profesores mediante exámenes de opción múltiple, concentrados en verificar qué tanto los sustentantes recordaban definiciones —frecuentemente confusas— contenidas en los planes y programas de estudio vigentes o qué indicaban las leyes y reglamentos que rigen la educa-

ción básica y el funcionamiento del sistema escolar. Alcanzar el propósito principal de este nuevo proceso de ingreso (además de eliminar prácticas corruptas y costumbres dañinas en la asignación de plazas) demandaba superar varios retos de orden sustantivo y también operativo.

2.2 La promoción a puestos directivos

Antes de la reforma

El nombramiento de subdirectores, directores de escuela, supervisores de zona y de sector o jefes de enseñanza (por asignatura) del sistema de educación básica tanto en el subsistema federal como en los estatales,²¹ era facultad de las comisiones mixtas de escalafón, integradas por representantes de la SEP y del SNTE.

Al igual que en el caso del ingreso al servicio docente, las normas básicas para la promoción a puestos directivos proceden de la legislación de los años 40, misma que fue la base de la LFTSE promulgada en 1963. En efecto, el principio de bilateralidad en la gestión de la carrera laboral y, en consecuencia, la creación de comisiones mixtas paritarias (integradas por igual número de representantes del patrón y de los trabajadores) para diversos asuntos laborales se estableció originalmente en el Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y en el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública (RCGT), promulgados en 1941 y en 1946 respectivamente, por Manuel Ávila Camacho.²²

El Estatuto dispuso, en su artículo 41, el establecimiento de una comisión de escalafón en cada secretaría de Estado “integrada por dos representantes del Titular y dos del sindicato” para la determinación de los ascensos

21 La estructura de mando varía según tipo de sostenimiento, nivel educativo y modalidad. Por ejemplo, la educación preescolar y primaria general federalizadas tienen prácticamente la misma estructura, pero distinto de los subsistemas estatales de esos mismos niveles. Los servicios de educación indígena de ambos niveles, también federalizados, tienen una estructura distinta. En educación secundaria el sistema de puestos, más compleja, varía según modalidad (general, técnica o telesecundaria).

22 Este reglamento, que cumple una función análoga a la del contrato colectivo de trabajo para las relaciones obrero-patronales del sector privado, debería tener en cuenta la opinión del sindicato, según lo establecía artículo 63 del Estatuto. Llama la atención el hecho de que se mantuviera vigente hasta 2013, pese a que el Estatuto que le daba fundamento jurídico ordenaba su renovación al principio de “cada periodo de gobierno”, y de que el propio Estatuto haya sido abrogado en 1963.

del personal de base; con ese fundamento el citado reglamento estableció en su artículo 19 que “las vacantes definitivas que no sean de las categorías presupuestales más bajas... serán cubiertas mediante movimientos escalafonarios” y precisó en su artículo 20 que “todo movimiento escalafonario será hecho invariablemente de acuerdo con el dictamen previo que emita la comisión nacional de escalafón”, si bien en su artículo 23 señalaba que las dependencias podrían hacer nombramientos de carácter provisional —interinatos— mientras la comisión rindiera su dictamen.

En 1963 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en la cual se recogieron y precisaron los contenidos principales del Estatuto de 1941, incluidos los citados en el párrafo anterior. En el caso de la promoción la ley establece que el ascenso de los trabajadores se determinará mediante la calificación de “factores escalafonarios”, mismos que señala y define en términos generales: conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad.

La norma específica relativa a los ascensos —Reglamento de Escalafón— fue emitida en 1947 y actualizada en 1973 con efectos nacionales. Tras la transferencia de la administración y operación de la educación básica a los estados en 1992, los gobiernos estatales y las secciones sindicales pactaron, en diferentes momentos, reglamentos estatales que, en general, mantuvieron el contenido del reglamento nacional.

El Reglamento de Escalafón para los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública (RE-SEP), emitido en 1973, precisó en su artículo 100 el peso de cada factor:

Factores y subfactores	Valor
I. Conocimientos: a) Preparación: 20% b) Mejoramiento Profesional y Cultural: 25%	45
II. Aptitud a) Eficiencia (contenida en el crédito escalafonario anual): 20% b) Otras Actividades (obras publicadas, artículos periodísticos, etcétera): 5%	25
III. Antigüedad	20
IV. Disciplina y puntualidad	10
Total	100

Fuente: Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública (1973), artículo 100.

El reglamento establecía la obligación de difundir la existencia de vacantes, emitir convocatorias para concurso escalafonario por cada tipo de vacante y calificar con base en los documentos presentados: títulos, otros estudios certificados, notas laudatorias o reconocimientos de la autoridad y constancia de crédito escalafonario que la autoridad inmediata, con la aprobación del representante sindical, extendía a los profesores. Podrían participar en estos concursos todos quienes tuvieran más de seis meses de servicio, pero “en los casos de igualdad de méritos, el escalafón se moverá en beneficio del trabajador que acredite mayor antigüedad” (artículo 101).

Así, con frecuencia, la antigüedad primaba sobre otros factores. Por otra parte, las convocatorias establecían como requisito la experiencia en el puesto anterior; así, para el puesto de supervisor era requisito haber tenido nombramiento de director. De este modo, se garantizaba el arribo de personas con experiencia a los puestos directivos. Según diversos testimonios, un factor decisivo para obtener un ascenso —aunque no enlistado en el reglamento— eran los méritos sindicales, hecho posible porque, en la *relación simbiótica*²³ que sostenían la SEP y el SNTE, las comisiones mixtas estaban prácticamente bajo control de los comités ejecutivos seccionales y nacional del SNTE, pues los funcionarios ocupados de asuntos laborales y de la coordinación de los niveles educativos eran designados por el mismo sindicato.

Jaime Torres Bodet, quien fue secretario de Educación Pública en dos ocasiones (1943-1946 y 1958-1964), registró en sus *Memorias* este hecho y su influencia en la calidad del trabajo docente (Latapí, 1994) en los siguientes términos:

En 1934 imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero en 1958 me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético* [José Vasconcelos]. Por otra parte, la unificación sindical [dada en 1943 con la fundación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE] no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo do-

23 Según Carlos Mancera (2013), quien fue subsecretario de Planeación y Coordinación de la SEP en los años noventa del siglo XX: “El modelo de promociones actual prevé que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. Pero no se cuenta con un sistema de evaluación que permita medir seriamente los conocimientos y aptitudes. En consecuencia, es muy común que los aspirantes a una promoción acrediten la totalidad de los puntajes posibles en la medición de estos factores; ello equivale a anularlos y que las promociones se terminen dando sólo por antigüedad.”

cente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas sostenidas por el gobierno, desde Sonora hasta Chiapas y desde la frontera de Tamaulipas hasta las playas de Yucatán. Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que la gratitud de sus subalternos les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores. [...]

No siempre podían actuar los líderes en la orientación cultural y moral de los agremiados. En ocasiones, les interesaba más que otra cosa, ejercer influencia concreta en la política del país. Algunos lograban insertarse en el sector de los próximos candidatos a diputados o a senadores. Vislumbraban, así, la ruta que podría conducirles, con un poco de suerte, a la dirección de un establecimiento oficial, o —si obtenían apoyos más sólidos— hasta el palacio de gobierno de algún estado.

También se acumularon problemas administrativos. Por una parte, los dictámenes de las comisiones mixtas fluían lentamente y, por otra, no existía autorización para nuevas plazas presupuestales, por ejemplo, para direcciones de escuela o supervisiones de zona de educación preescolar o primaria. Los jefes de departamento o directores estatales de cada nivel educativo, con acuerdo o propuesta de los supervisores, comisionaba a profesores de grupo para ejercer el cargo de directores de escuela o a directores de escuela para hacerse cargo de supervisiones de zona. La “comisión” —nombramiento provisional— que debería durar un tiempo breve (mientras se emitía el correspondiente *dictamen escalafonario*), se prolongaba por muchos años; a quienes cumplían la función sin el nombramiento (ni el sueldo) correspondiente se les conocía como directores o supervisores *comisionados o encargados*.

La regularización del nombramiento del personal directivo fue una demanda reiterada del SNTE en los pliegos anuales de demandas que presentaba a la SEP, y cuya resolución se anunciaba simbólicamente —durante décadas— en el Día del maestro, el 15 de mayo.

Esta irregularidad laboral persiste hasta después de la promulgación de la LGSPD. Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) aplicada en una muestra nacional representativa de escuelas primarias, reportó que “a nivel nacional más de la mitad de los directores no tiene nombramiento para ejercer la función de dirección del centro escolar; es decir, son docentes encargados o comisionados”, proporción que rebasa el 90% en escuelas multigrado generales

e indígenas, donde regularmente un maestro atiende las tareas de la dirección al tiempo que tiene un grupo a su cargo; esta proporción alcanza 25% en escuelas generales no multigrado (INEE, 2016).

La LGSPD estableció —en su artículo décimo cuarto transitorio— criterios para regularizar al personal directivo sin nombramiento, medida que se revisa más adelante.

Las nuevas reglas

La selección de directores y supervisores se realizará mediante concursos de oposición abiertos a todo el personal docente con nombramiento definitivo siempre y cuando cuente, al menos, con **dos años de servicio** (artículo 26, LGSPD).

Quienes alcancen la calificación de idóneos podrán obtener, según la puntuación y las plazas disponibles, un nombramiento para ejercer la función de director o supervisor. La ley establece un tratamiento distinto para cada puesto:

- a) Los nuevos directores obtendrán un “nombramiento” por dos años; al igual que en el caso de los profesores de grupo, este periodo será de “inducción” al puesto, en el que deberán cursar “los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar”; al final de ese periodo se evaluará su desempeño “para determinar **si cumple con las exigencias propias de la función directiva**” (artículo 27, LGSPD). Volverán a su función docente quienes no alcancen un resultado suficiente en esta evaluación; los que alcancen un resultado suficiente obtendrán un “nombramiento definitivo”, siempre sujeto a la evaluación del desempeño cada cuatro años.
- b) En cambio, los seleccionados para ejercer la función de supervisión, pese a que participan con el mismo requisito que quienes hayan aspirado al puesto de director (dos años de ejercicio “como docentes”), obtendrán un “nombramiento definitivo”, no sujeto a un periodo de inducción ni a confirmación de nombramiento: “En la Educación Básica la promoción a una plaza con funciones de supervisión dará lugar a un **Nombramiento Definitivo**. El personal deberá participar en los procesos de formación que determinen las Autoridades Educativas Locales” (artículo 29, LGSPD). Una observación es necesaria: el cargo de supervisión implica responsabilidades similares e incluso mayores que el de la dirección de una escuela, demanda

competencias técnico–pedagógicas, de gestión de recursos humanos, de evaluación y de dirección quizá superiores.²⁴ No hay razón para que, habiendo ingresado al puesto con el mismo requisito, los promovidos obtengan directamente el nombramiento definitivo, sin la evaluación del desempeño.

Los cambios

- a) Se elimina la intervención sindical en el nombramiento de todo personal directivo del sistema escolar; en adelante todos los ascensos serán producto de la evaluación del desempeño. La administración de la carrera laboral —entre ellas la promoción a puestos directivos— es facultad y responsabilidad federal, les decir, de la SEP, mediante la CNSPD.
- b) Se sustituye el *concurso escalafonario*, que suponía comparación de méritos acumulados en la trayectoria profesional, comprobados mediante documentos —títulos y certificados de estudios, constancias de crédito escalafonario anual, reconocimientos por participación en el mejoramiento escolar, entre los principales— por un examen de ingreso al puesto y, tras un periodo de inducción, una *evaluación del desempeño*. Así se garantizaría que a puestos directivos asciendan solamente quienes demuestren tener “conocimientos y capacidades idóneas para la función” en la acción misma y no solamente al contestar exámenes.
- c) Se suprime el requisito de la experiencia en la función inmediata anterior para acceder al siguiente nivel en los puestos de mando del sistema escolar. Así, por ejemplo, no será necesario haber detentado el nombramiento de director para concursar por un puesto de supervisor de zona o sector escolar.
- d) Se elimina la permanencia indefinida en el puesto de director. El puesto de director de escuela —una vez obtenido el “nombramiento definitivo”— se sujeta a una ratificación cada cuatro años, según resultados en la evaluación de su desempeño. Esta regla no aplica

24 “Personal con funciones de supervisión: A la autoridad que, en el ámbito de las escuelas bajo su responsabilidad, vigila el cumplimiento de las disposiciones normativas y técnicas aplicables; apoya y asesora a las escuelas para facilitar y promover la calidad de la educación; favorece la comunicación entre escuelas, padres de familia y comunidades, y realiza las demás funciones que sean necesarias para la debida operación de las escuelas, el buen desempeño y el cumplimiento de los fines de la educación” (art. 4, fracción XXIV, LGSPD).

—extrañamente— para quienes en el concurso hubieran logrado un puesto de supervisor.

2.3 La permanencia en el servicio docente

Antes de la reforma

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) promulgada en 1963, vigente hasta la fecha, establece en su artículo sexto que tras el ingreso al servicio público y luego de seis meses de servicios “sin nota desfavorable en su expediente” los trabajadores que no desempeñaran funciones de confianza “serán inamovibles”;²⁵ es decir, obtenían la *basificación* de su puesto laboral, misma que garantiza la permanencia en el servicio público. Tal inamovilidad no era absoluta, pues la propia ley establece una amplia relación de causas de cese justificado. Además de las causas generales (como renuncia, defunción o abandono del empleo), el artículo 46 de la LFTSE estipula que el cese de un trabajador puede ocurrir por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en casos como los siguientes:

- Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

Para cualquiera de estos casos “... el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y

25 Desde que fue expedida, esta ley enlistó exhaustivamente en el artículo 5º los puestos que serían considerados de confianza: aquellos cuyo nombramiento depende directamente del presidente de la república y “los directores y subdirectores generales; jefes y subjefes de departamento o instituto; tesoreros y subtesoreros”, entre muchos otros.

las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.”²⁶ Como se observa, ninguna de las causas se refieren directamente al desempeño o calidad del trabajo desarrollado sino al cumplimiento en el empleo, a la conducta observada en relación con colegas y jefes, y al cumplimiento de las reglas laborales; se observa también que el sindicato tiene un papel importante en la integración del expediente para iniciar un proceso de rescisión de nombramiento; su negativa —o la de los testigos— impedía levantar un acta legalmente válida. Si a este procedimiento se agrega la influencia sindical en el nombramiento de personal directivo, como se ha explicado antes, pueden comprenderse las bases de la permanencia prácticamente indefinida de los trabajadores de base del servicio público.

Una vez obtenido el nombramiento definitivo los profesores de grupo, los directores de escuela y supervisores de zona o sector estaban sujetos a una evaluación anual —ya citada— realizada por el jefe inmediato anterior que consideraba “conocimientos”, “aptitud”, “puntualidad y disciplina” y “antigüedad” que también sería validada por el representante sindical correspondiente (de escuela o de zona escolar). Pero esa evaluación no tenía consecuencias sobre la permanencia en el servicio, sino para las posibilidades de ascenso a puestos directivos. En los hechos esta evaluación, registrada en la constancia de crédito escalafonario anual, se convirtió en un trámite administrativo donde por rutina se consignaba, en general, la máxima puntuación posible para cada evaluado.

Las nuevas reglas

La permanencia de los nuevos profesores en el servicio profesional docente (y en el servicio público) se sujeta a la obtención de un resultado suficiente en la evaluación del desempeño; esta evaluación se efectuará cada cuatro años, una vez obtenido el “nombramiento definitivo” mencionado antes. En cada ocasión el profesor a evaluar dispondrá de tres oportunidades:

Oportunidad 1^a. Se realiza cuatro años después de obtener el “nombramiento definitivo”, tras el periodo de inducción; quienes obtengan un resultado suficiente continuarán con su nombramiento por otros cuatro años

²⁶ Estas definiciones corresponden casi estrictamente —con ligeras modificaciones en su redacción— a las contenidas en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1946.

(hasta la siguiente evaluación), los que obtengan un resultado insuficiente se incorporarán a programas de regularización dispuestos por la autoridad.

Oportunidad 2^a. Se realiza en un plazo no mayor a 12 meses con respecto a la primera oportunidad; quien obtenga resultado insuficiente se reincorporará a programas de regularización.

Oportunidad 3^a. Se realiza en un plazo no mayor a 12 meses después de la segunda oportunidad; esta es definitiva para la permanencia, pues quien no alcance resultado suficiente será dado de baja en el servicio profesional docente.

Quien no obtenga un resultado suficiente en la tercera oportunidad será dado de baja “sin responsabilidad para la Autoridad Educativa...”, al igual que quienes no participen en la evaluación o no se incorporen a los programas de regularización que les corresponda según los resultados de evaluación (Artículos 52 y 53).

Los directores de escuela, los asesores técnico-pedagógicos y los supervisores también están sujetos a las nuevas reglas para la permanencia, su nombramiento será ratificado si obtienen un resultado suficiente en la evaluación del desempeño.

Las nuevas disposiciones son aplicables para quienes ya se encontraban en servicio antes de la promulgación de la LGSPD; sin embargo, en virtud del precepto constitucional —artículo 14— que obliga a la no aplicación retroactiva de la ley en caso de que perjudique a las personas, el artículo 8 transitorio de la LGSPD estableció un trato distinto para el personal docente y directivo contratado antes de la promulgación de la nueva LGSPD, a saber:

Los profesores que ya se encontraban en servicio deberán participar en la evaluación del desempeño; al igual que los profesores de nuevo ingreso, si no participan en los procesos de evaluación o en los programas de regularización serán separados del servicio docente sin responsabilidad para la autoridad (por incumplimiento de la ley) pero a diferencia de los de nuevo ingreso, si obtienen un resultado insuficiente **no serán separados de la función pública y podrán optar por su readscripción en otras funciones** (presumiblemente administrativas) o por el retiro voluntario.

Los cambios

- a) Se suprime *la inamovilidad* en el empleo, en los términos establecidos por la LFTSE. Todo aquel que obtenga un nombramiento definitivo —tras el examen de ingreso al SPD y dos años de “inducción”— deberá ratificarlo cada cuatro años; esta regla también aplica en el caso de los puestos de asesoría técnica, dirección de escuela, quienes deberán volver a su función docente y sujetarse enseguida a la evaluación periódica.
- b) A las causas de cese justificado previstas en la LFTSE —vigentes para todos los trabajadores del Estado, incluidos los profesionales de la educación obligatoria, varias de ellas ratificadas explícitamente en la LGSPD— se agrega la **calidad del desempeño**, un factor débilmente valorado antes.
- c) Se simplifica el procedimiento jurídico para el cese laboral o “terminación de nombramiento” por negarse a participar en procesos de evaluación, programas de regularización, por resultados insuficientes en la evaluación del desempeño o por ausencia en el servicio por tres días consecutivos o discontinuos en un mes. En estos casos no será necesaria la resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas. Los afectados podrán recurrir a las instancias jurisdiccionales que correspondan para impugnar la resolución de la autoridad educativa correspondiente (LGSPD, artículos 74 y 76).

2.4 La promoción en la función

Antes de la reforma

Con la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, se introdujo por primera vez un esquema de promoción horizontal —el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM)— que estableció cinco categorías o niveles salariales a las que el personal docente y directivo podría acceder a lo largo de su carrera profesional en función de una evaluación anual de su preparación y desempeño: la categoría “A” implicaba 25% adicional al sueldo base, mientras que la última (“E”) representaba 200%.

En su origen, esta evaluación incluía los siguientes elementos o “factores”: i) resultados de un examen de conocimientos dirigido a verificar la preparación profesional, ii) resultados obtenidos por los estudiantes en una prueba de aprovechamiento escolar, iii) asistencia a cursos de formación continua (después no solamente a asistencia sino la calificación obtenida en los mismos) y iv) una valoración sobre la calidad del trabajo de cada profesor, emitida por colegas de la escuela o, en el caso de directores, de la zona escolar. Las modificaciones que se incluyeron en varias ocasiones al PNCM modificaron el peso de los componentes de la evaluación. Como consecuencia de la ACE, en 2011 se introdujeron dos cambios: i) primero, el resultado promedio del examen aplicado a los estudiantes del grupo escolar o de la escuela llegó a determinar el 50% de la calificación total de cada profesor o de la directora; ii) se eliminó la permanencia definitiva en una categoría: la obtención reiterada de bajos resultados podría tener como consecuencia un descenso, lo que implicaba disminución del sueldo recibido.

Así, al hacer que los aumentos principales al sueldo dependieran de los resultados de la evaluación, se buscaba que los profesores asistieran a cursos, trabajaran mejor con sus estudiantes y, en general, pusieran más empeño en el mejoramiento de los resultados, de aprendizaje, medidos con una prueba nacional de opción múltiple. Esta estrategia —sumada a las deficiencias de los exámenes mismos— tuvo consecuencias negativas en el trabajo pedagógico; las propias autoridades locales impulsaron medidas para mejorar las calificaciones de los estudiantes, no necesariamente el aprendizaje, tales como prácticas en la resolución de pruebas, memorización de respuestas a preguntas posibles del examen, selección de sustentantes, etcétera (Fuentes, 2007; Ramírez, 2010; Schmelkes, 2013; Vargas, 2010)

La Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE del Programa Nacional de Carrera Magisterial, con el apoyo de sus correspondientes estatales, emitía convocatorias, concentraba resultados de cada profesor en los exámenes y cursos, dictaminaba sobre el ingreso o promoción de quienes decidían participar en el mismo, un 80% del total de profesores de educación básica. La intervención sindical en la administración de la carrera profesional del magisterio derivaba de la LFSTE, como ya se ha señalado.

Las nuevas reglas

La nueva legislación estableció un programa de “promoción en la función” (incentivos), “para que el personal que en la Educación Básica realiza funciones de docencia, dirección o supervisión pueda obtener Incentivos adicionales, permanentes o temporales, sin que ello implique un cambio de funciones” (Artículo 37). También obliga a las autoridades educativas a establecer “programas de reconocimiento” al “desempeño destacado” con incentivos temporales o por única vez y “movimientos laterales” (es decir, para ejercer funciones de asesoría técnico–pedagógica a maestros, tutoría a profesores de nuevo ingreso). El programa también estimulará el desempeño docente en “zonas de alta pobreza y alejadas de los centros urbanos”.

A diferencia de las reglas para el ingreso y la permanencia en el servicio profesional docente, la LGSPD remitió la definición de las reglas de este programa —que habría de sustituir al Programa Nacional de Carrera Magisterial— a la decisión de la Secretaría de Educación Pública, y le fijó como fecha límite para su publicación el 31 de mayo de 2015. El Programa de Promoción en la Función por Incentivos en la Educación Básica (SEP, 2015) especificó lo siguiente:

- a) Podrán acceder y avanzar en el programa quienes obtengan resultados destacados en la evaluación del desempeño y nivel sobresaliente en la evaluación adicional que, en su caso determine el INEE.
- b) El programa se constituye por 7 niveles salariales que implican la posibilidad de alcanzar hasta 180% del salario adicional al ingresar al nivel 7, tras 26 años de servicio en la misma función; quienes trabajan en zonas de alta pobreza podrán alcanzar hasta 222% de su salario inicial, como se observa en la siguiente tabla:

Niveles	1	2	3	4	5	6	7
Incentivo acumulado (%) (general)	35	65	95	120	140	160	180
Incentivo acumulado (%) (zonas de alta pobreza)	41	77	113	144	170	196	222

- c) El incentivo correspondiente a cada nivel durará cuatro años, pero podrá convertirse en permanente si el trabajador confirma un resultado destacado o ingresa al siguiente nivel al mostrar un incremento

de sus resultados en la evaluación del desempeño y un resultado sobresaliente en una evaluación adicional; en el caso de las zonas de alta pobreza se aceptarán resultados “buenos” en la evaluación del desempeño y “satisfactorios” en la evaluación adicional para mantener el incentivo.

- d) Una vez que el incentivo ha pasado a la categoría de permanente se conservará con cualquier nivel de resultado; quienes obtengan un resultado insuficiente se sujetarán a un programa de regularización, pero no perderán el incentivo ya obtenido, salvo que su nombramiento se dé por terminado. En cambio, quienes disfruten de un incentivo temporal (por cuatro años) deberán obtener un resultado “destacado” para conservarlo (en forma permanente), se les retira si obtienen un resultado “no suficiente”, “suficiente” o “bueno”.
- e) La cobertura del programa de incentivos estará sujeto a la “disponibilidad presupuestal”; así, “quienes hayan logrado los resultados requeridos en los procesos de evaluación para ser sujetos de los incentivos, y por la falta de disponibilidad presupuestal en el ejercicio fiscal correspondiente no hayan sido acreedores a los mismos, podrán volver a participar en los procesos de evaluación al siguiente año”.

2.5 Otros cambios en materia laboral

2.5.1 El reconocimiento de la función de asesoría técnico–pedagógica

Antes de la reforma

Esta función ha sido desempeñada desde hace varias décadas por miles de profesores —ya sea en supervisiones de zonas o sectores escolares, en programas de actualización, innovación educativa o de fortalecimiento académico emprendidos por las autoridades federales y estatales— en calidad de “comisionados”, es decir, asignados a tales tareas o programas, pero con su nombramiento y sueldo de “maestro frente a grupo”.

El funcionamiento de las oficinas de supervisión escolar en educación preescolar y primaria, así como de las supervisiones y jefaturas de enseñanza en educación secundaria, ha requerido, al menos, personal de apoyo administrativo y técnico–pedagógico (“auxiliares de la supervisión”). Lo mismo ocurría con el funcionamiento de las secretarías estatales y sus dependencias regionales.

Desde los años 80 del siglo XX, con la creación de programas especiales para el mejoramiento de la calidad de la educación —lectura, combate al rezago escolar, programas de innovación pedagógica, entre otros—, la demanda de profesores comisionados aumentó, pues cada programa requería personal para realizar las tareas de capacitación, administración y monitoreo de las acciones. Este tipo de programas específicos dirigidos a promover la atención de problemas emergentes, a reforzar o introducir contenidos o “novedades” para el trabajo educativo se crea en cada periodo de administración federal y estatal. La necesidad de personal para impulsarlos siempre fue resuelta otorgando comisión a profesores o personal directivo para realizar tareas distintas a las que estipulaba su nombramiento; el reclutamiento se efectuaba de manera discrecional, los supervisores (en el caso de las zonas o sectores escolares), los coordinadores de los programas o las autoridades estatales los elegían según criterios establecidos en los programas, el conocimiento de su trabajo o por simple relación personal. Inclusive las tareas administrativas —de control escolar, gestión laboral, etcétera— eran atendidas por personal con nombramiento de “maestro frente a grupo”.

En los hechos, ser seleccionado para la ejecución de estas tareas representaba un ascenso, experiencias distintas a la enseñanza frente a grupo, oportunidades de formación profesional y a veces un trabajo en mejores condiciones, pero no siempre, pues las tareas podían demandar más tiempo —visitas a escuelas— y el sueldo era el mismo de la plaza de origen. El hecho de que no existieran procesos y registros públicos de estos movimientos laborales daba lugar también a prácticas de corrupción que utilizaron quienes tenían poder sobre la administración del sistema y los administradores mismos, pero estos hechos, si bien son conocidos por testimonios de maestras y maestros no se hallan documentados. Ni antes de la transferencia de la operación de los servicios educativos a los estados ni después de esa medida, se conoció el número de profesores o personal directivo que ejercía funciones distintas a su nombramiento pero en el propio sistema educativo.

Cuando en 1993 se establecieron las reglas del Programa Nacional de Carrera Magisterial se estableció la tercera vertiente para este grupo de personal (la primera era para profesores frente a grupo, la segunda para personal directivo), pues su desempeño no podía ser evaluado mediante el aprovechamiento escolar de los estudiantes, uno de los factores que incluía tal programa.

Las nuevas reglas

La LGSPD reconoce en la estructura ocupacional la función de asesoría técnico-pedagógica, misma que define como “la responsabilidad de brindar a otros docentes la asesoría señalada y constituirse en un agente de mejora de la calidad de la educación para las escuelas a partir de las funciones de naturaleza técnico pedagógica que la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado le asigna.” Al igual que en las funciones docente, de dirección o supervisión el acceso a esta se lleva a cabo mediante un concurso abierto (que consiste en una prueba de opción múltiple) donde pueden participar quienes cuenten con al menos dos años de servicio y nombramiento definitivo; quienes obtengan un resultado suficiente iniciarán un periodo de inducción en el cual deberán tomar cursos mientras desarrollan su labor de asesoría a los profesores de una zona escolar en la enseñanza de la lengua (español) y matemáticas. Al final del periodo de inducción una evaluación de su desempeño determinará si obtienen un nombramiento definitivo o vuelven a su función docente. Mientras dure el periodo de inducción los seleccionados mantendrán su nombramiento y sueldo de maestro frente a grupo, y podrán acceder a estímulos económicos, según “la disponibilidad presupuestal” (artículo 41, LGSPD).

También pueden existir asesores técnicos temporales (hasta por cuatro años) que realicen actividades de tutoría o coordinación de materias (esto último sobre todo en educación media). Si trabajan en el ámbito de una escuela serán seleccionados por el director con base en la opinión de los demás profesores; si su labor se efectuara en la zona escolar serán seleccionados por los supervisores a propuesta de los directores de escuela.

Los cambios

El nuevo régimen laboral reconoce la existencia del puesto, una vieja aspiración de quienes ejercían la función de asesoría técnica sin nombramiento específico y veían limitadas por eso sus posibilidades de avance en el Programa de Carrera Magisterial, pues en este se destinaban proporcionalmente mayores recursos a la promoción de profesores de grupo; sin embargo, al mismo tiempo se desconoció la experiencia de quienes ya realizaban esta labor, pues la ley previó un nuevo proceso de reclutamiento en el que, entre otros, podrán participar quienes ya ejercían como asesores, en igualdad de condiciones con los nuevos postulan-

tes. En este asunto la LGSPD representa un avance, pues al reconocerla dentro del catálogo de puestos, definir en qué consiste y al someter la selección de asesores técnico-pedagógicos a concursos públicos acaba con la discrecionalidad en su integración. Su gran problema es que desconoció la experiencia y formación de equipos técnicos que habían desplegado importantes acciones para la puesta en marcha de programas de innovación pedagógica o mejoramiento de la calidad.

En la LGSPD se estableció también un procedimiento que partió de la idea de que era necesario iniciar la integración del servicio en todos los niveles educativos y en todas las entidades del país. Pesaba sobre esta función una gran sospecha: la de que albergaba personal que no desempeñaba ningún trabajo. Antes de las convocatorias para esta función, la totalidad de quienes estaban comisionados en programas especiales o como asesores en supervisiones de zona y sector deberían haberse reintegrado a su función docente en las escuelas. Sin embargo, este proceso tuvo variantes fuertes.

En algunos estados (como Baja California o Campeche) el proceso se llevó a efecto, las secretarías contrataron por honorarios a personal nuevo para atender programas y áreas antes atendidas por profesores comisionados; pero no siempre hubo posibilidad de asignar un grupo (o escuela en el caso de directores) a quienes volvían desde las oficinas estatales o regionales. Dada la misma situación (cobertura total de grupos de estudiantes) y al amparo del artículo transitorio décimo que permite a las autoridades locales el nombramiento temporal de asesores técnicos, en otras entidades los profesores comisionados en tareas distintas a la docencia simplemente permanecieron en sus puestos. Quizá sea esta una de las razones por las cuales la SEP anunció la ampliación del personal directivo en las escuelas, incluyendo un subdirector de “gestión escolar” (en realidad, administrativo) y un subdirector académico, además de otros para áreas específicas como lectura o tecnologías de la información y la comunicación, según la disponibilidad de personal (Nuño, 2016).

Los asesores se especializarán en una de las asignaturas del plan de estudios (español o matemáticas) de la educación preescolar, primaria o secundaria; su trabajo consistirá en el apoyo a los profesores para que mejoren su trabajo en tales áreas, salvo en los casos de educación especial y educación física. Ello permitirá una especialización de quienes ejerzan funciones de asesoría técnico-pedagógica, lo que contrasta con la indeterminación de las tareas de los antiguos asesores ubicados en

las zonas escolares que funcionaban con una agenda determinada por diferentes instancias (estatales o federales) y se ocupaban de la capacitación o comunicación de los profesores en muy diversos contenidos, siempre en función de los programas especiales, campañas o cambios curriculares. Así, un asesor de zona o sector escolar se ocupaba, en el sexenio 2000-2006 por ejemplo, de impulsar el uso de nuevas tecnologías (Enciclomedia) el fortalecimiento de la lectura y la escritura (Programa Nacional de Lectura), la capacitación a directores y profesores para la elaboración del Plan Estratégico de Transformación Escolar (Programa Escuelas de Calidad), la capacitación sobre equidad de género o cultura de la legalidad, y un amplio número de campañas específicas por diversos motivos, sin contar las iniciativas estatales.

Sin embargo, al optar por la especialización curricular se deja sin atención la tarea de promoción, capacitación y seguimiento de la transformación de las prácticas pedagógicas y escolares (estas últimas referidas a las prioridades, el ejercicio de la función directiva y relaciones internas de cada escuela) que tomaban a la escuela como unidad básica del cambio, bajo la idea de que las prácticas docentes individuales están condicionadas por el ambiente y la cultura escolar, donde existen reglas implícitas y tradiciones con un poder mayor que las reglas explícitas (leyes, planes y programas de estudio y reglamentos) y las instrucciones de directores, supervisores u otras autoridades superiores en la jerarquía administrativa del sistema educativo. Esta línea de acción —transformar el funcionamiento cotidiano de las escuelas— que cobró fuerza en la política educativa nacional desde la última década del siglo XX (Poder Ejecutivo Federal, 1993; Ramírez, 2000) y continuó con diversas formulaciones a partir del año 2000 fue ratificada, en términos generales, en la reforma en marcha bajo la denominación de “fortalecimiento de la autonomía de gestión” o, más recientemente, “escuela al centro” (Nuño, 2016). En efecto, la nueva LGSPD incluye la evaluación interna y el diseño de planes de mejoramiento de cada escuela como parte de las obligaciones legales de profesores y directivos escolares; el impulso a estas tareas queda fuera del ámbito de acción de los nuevos asesores técnico-pedagógicos (especializados en un área del currículo) y será exclusiva de directores de escuela y supervisores escolares, cuya práctica se intenta transformar.

Según la formulación de la LGSPD los asesores técnico-pedagógicos se asignarán exclusivamente a las supervisiones de zona escolar y, en el caso de la educación secundaria, también a las escuelas. De este modo

la coordinación y ejecución de programas federales (como el establecimiento del Servicio Profesional Docente o Escuela al Centro, Programa de Escuelas de Tiempo Completo o el de infraestructura denominado Programa de la Reforma Educativa, hoy vigentes) deberá ser realizado por personal reclutado especialmente, sin nombramiento docente. Algo similar ocurre con los programas ideados y puestos en marcha en cada estado de la república mexicana. Es necesario un estudio por entidad para observar las implicaciones de la decisión sobre la función de asesoría técnico-pedagógica, pero es evidente que en la formulación de la LGSPD no se tomaron en cuenta integralmente las funciones del sistema educativo, además de la docencia y la dirección escolar, en las que es necesaria la participación de profesores expertos.

2.5.2 Medidas correctivas

La LGSPD establece medidas correctivas; unas dirigidas al combate a la corrupción con el objeto de recuperar recursos —principalmente plazas laborales— extraídos del sistema educativo, y otras al reordenamiento administrativo del sistema, donde habían cundido los nombramientos provisionales y contratos por honorarios no previstos en la ley.

2.5.2.1 La regularización del personal docente y directivo con nombramiento provisional

En el momento de aprobación de la LGSPD miles de profesores se hallaban nombrados provisionalmente para ejercer funciones directivas, es decir, comisionados al puesto; por eso, la misma ley estableció como obligación de la Secretaría y las Autoridades Educativas Locales el diseño de un programa “para la regularización progresiva de las plazas con funciones de dirección” según la disponibilidad presupuestal, y dispuso en el artículo décimo cuarto transitorio lo siguiente:

- I. Quienes a la entrada en vigor de esta Ley ejerzan funciones de dirección sin el Nombramiento respectivo seguirán en dichas funciones y serán sujetos de la evaluación del desempeño establecida en el artículo 52 de esta Ley. Lo anterior, para determinar si dicho personal cumple con las exigencias de la función directiva;
- II. De obtener un resultado suficiente en la evaluación del desempeño el personal recibirá el Nombramiento Definitivo y quedará incor-

porado al Servicio Profesional Docente conforme a lo dispuesto en esta Ley, y

- III. El personal que incumpla con la obligación de evaluación o cuando en esta se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función de dirección, volverá a su función docente en la Escuela en que hubiere estado asignado u otra conforme a las necesidades del Servicio, quedando sujeto a lo dispuesto por el artículo Octavo Transitorio o Noveno Transitorio de esta Ley, según sea el caso.

También determinó la continuidad del personal docente o directivo con nombramiento provisional (interinato ilimitado) y su sujeción a la evaluación del desempeño en los mismos términos de quienes tuvieran nombramiento definitivo.

2.5.2.2 El fin de los comisionados al sindicato y a otras dependencias

Por un viejo acuerdo político los órganos dirigentes del SNTE podían disponer —siempre en acuerdo con las autoridades educativas— de personal del sistema educativo (docente, directivo y no docentes) para el desempeño de tareas de gestión sindical y política.

La reforma pone fin a la utilización de plazas docentes en tareas sindicales, del SNTE y de otros sindicatos magisteriales. La medida también aplica a las dependencias del sistema educativo (secretarías de educación de los estados y de la Ciudad de México) que integraban sus equipos técnicos e, inclusive, administrativos con profesores comisionados. Otras dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales aprovechaban esa posibilidad para completar plantillas o beneficiar a allegados. Estas comisiones implicaban una fuga de recursos del sistema educativo, hasta ahora no calculado con exactitud.

La ley establece con precisión que “las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del Servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión” (artículo 78, LGSPD).

Estas dos medidas, junto con el regreso a escuelas de personal comisionado en tareas e instancias distintas a las que estipula su nombramiento y el inicio de un nuevo proceso para el nombramiento de asesores técni-

co-pedagógicas estaban dirigidas al reordenamiento administrativo del sistema, cuyo fin era acabar con la corrupción o dispendio en el manejo de plazas laborales y recuperar recursos fugados hacia instancias sindicales o dependencias gubernamentales ajenas a la tarea educativa. En adelante, en un plazo de dos años, estaría en operación y se mantendría al día un Sistema de Información y Gestión Educativa (Siged) con “la información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas” (artículo décimo tercero, transitorio, LGSPD). Este sistema informático sería también la base para la gestión administrativa del Servicio Profesional Docente.²⁷

27 El Siged se integraría con los datos recogidos por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) encargado al Inegi, la revisión de la información detallada sobre las plazas magisteriales que autoridades estatales, la SEP y la Secretaría de Hacienda harían para la constitución del Fondo de Operación y Nómina Educativa (FONE) creado por la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 2013. A fines de 2015, vencido el plazo previsto en la LGSPD, sigue sin operar.

3

Los supuestos de la reforma: evaluación del desempeño y mejoramiento de los resultados educativos

El establecimiento de un nuevo régimen laboral para el magisterio de educación básica y media es el cambio principal que introduce la reforma. En ese nuevo régimen, como se ha analizado en el capítulo anterior, todo movimiento en la carrera profesional —el ingreso, la promoción a puestos directivos, la promoción salarial y la permanencia misma en el empleo— estará sujeto a la evaluación del desempeño. Así se aseguraría que solo las personas con conocimientos y capacidades *idóneas* trabajen en las aulas de la educación obligatoria y dirijan las escuelas y zonas escolares, lo que sería decisivo para mejorar la calidad de la enseñanza.

Pero sería injusto afirmar que la reforma ideada se compone solamente de *acciones de control*; también incluye *acciones de apoyo* hacia las escuelas como conjunto y hacia cada profesor. Este último tipo de acciones —cursos de capacitación y asistencia técnica, principalmente— se derivaría también de los resultados de la evaluación diagnóstica (aplicada en el primer año del periodo de inducción en el caso de ingreso y promoción), y la del desempeño de profesores y directivos, de tal modo que estarían *focalizadas* en subsanar las deficiencias que la evaluación detectaría con precisión.

3.1 El papel de la evaluación del desempeño docente

La apuesta por la evaluación como motor para el mejoramiento de la calidad del aprendizaje no es nueva en México.²⁸

El Programa Nacional de Carrera Magisterial que comenzó a operar en 1993 introdujo la aplicación de exámenes a estudiantes y profesores cada año, al considerar inoperante la evaluación con fines escalafonarios. La calidad de los instrumentos de evaluación utilizados entonces (casi exclusivamente exámenes de opción múltiple) y, especialmente, el uso de los resultados de las pruebas aplicadas a los estudiantes para determinar una proporción importante del sueldo magisterial, premios a estudiantes y escuelas generó inconformidades entre los profesores y observaciones críticas de investigadores (véase, entre otros, Fuentes, 2014; Ramírez, 2010; Santibáñez, 2006).

Igualmente, como ya se comentó, en el caso del ingreso al servicio educativo, muchas entidades habían establecido el examen como medio para seleccionar a los profesores de entre todos los egresados de sus escuelas Normales, antes de que esta medida se generalizara con la suscripción de la Alianza por la Calidad de la Educación en 2008.

La sujeción de todo movimiento de la carrera profesional, especialmente la **permanencia en el empleo**, a los resultados de evaluaciones periódicas del desempeño es el nuevo paso en este sentido. La débil experiencia mexicana en materia de evaluación nunca había afrontado un reto tan grave por sus consecuencias. En términos generales, se espera que los procesos de evaluación permitan lo siguiente:

- a) Distinguir, entre un amplio número de profesionales, quiénes tienen conocimientos y **capacidades idóneas** para ejercer funciones de docencia dirección, supervisión o de asesoría técnico-pedagógica; esa identificación debe hacerse de manera específica según nivel educativo, modalidad, área e inclusive asignatura. Asimismo, identificar, entre los que han ejercido la función, a los que no tienen tales capacidades y conocimientos.

- b) De entre los idóneos para la docencia, la dirección escolar o la asesoría técnica, distinguir a quienes tienen un **desempeño destacado**.

²⁸ La evaluación del desempeño de cada profesor, a cargo del “inmediato superior” se estableció desde la emisión, en 1947, del primer reglamento de escalafón.

- c) Identificar con precisión las **deficiencias del desempeño** de los individuos, según tipo de función, de tal modo que puedan diseñarse certeros “programas de regularización” y capacitación profesional para superarlas, en uno o dos años en los que se realizarán tales programas a la medida.

3.2 Sistema de apoyo al trabajo docente y la gestión escolar

Además del cambio del régimen laboral, que constituye su columna vertebral, la reforma incluye dos medidas dirigidas a apoyar el trabajo docente, estrechamente relacionadas. La primera es la “autonomía de gestión”, que además de constituir a las escuelas como unidades facultadas para el manejo de recursos financieros —que presumiblemente recibirían del Estado— les faculta para elaborar y poner en marcha sus propios planes de mejoramiento con base en la evaluación interna. Por otra parte, por mandato de ley, se constituirá el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), que la ley define como el “conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al Personal Docente y Personal con Funciones de Dirección para mejorar la práctica profesional docente y el funcionamiento de la Escuela”; entre otras, este servicio capacitará a los profesores en la evaluación interna y en el uso de evaluaciones externas (*Ibid*, artículos 17 y 18). La operación de este sistema, con las capacidades que se prevén, depende en gran medida de que los procesos de depuración de directores y supervisores que se encuentran en funciones —vía la evaluación del desempeño—, así como de la selección de nuevos directores, supervisores y asesores técnicos, se ejecuten correctamente; son ellos quienes prestarán tal servicio a las escuelas. Si las capacidades disponibles no mejoran, este sistema tendrá una existencia solamente formal, el cambio habría consistido en un renombramiento de las funciones académicas y de gestión pedagógica que se ha atribuido históricamente a tales funcionarios escolares.

3.3. Los supuestos o teoría de la reforma

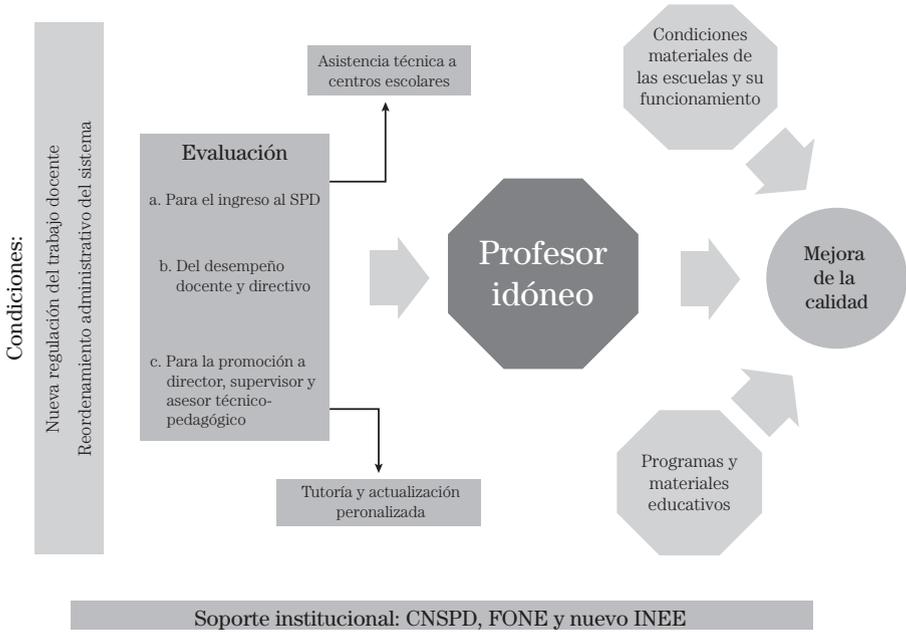
- a) Para mejorar la calidad de la educación —la finalidad de la reforma— es necesario contar con un profesor idóneo, con conocimientos y capacidades demostradas, en cada aula de educación básica y media superior.

- b) La medida clave para este propósito específico es la evaluación del desempeño, especialmente de los profesores titulares de un grupo escolar, pero también del personal directivo y el dedicado a funciones de asesoría técnico-pedagógica. Esta medida —en su función calificadora— habría de garantizar el ingreso al servicio docente y la permanencia en el mismo solamente de profesionales idóneos, es decir, con conocimientos y capacidades necesarias especificadas en perfiles, parámetros e indicadores para un desempeño eficaz de su función.
- c) La evaluación —en su función formativa— sería también la base para determinar tanto los programas de actualización necesaria para cada persona como los contenidos de la asistencia técnica, las dos estrategias de apoyo previstas tanto para el personal actualmente en servicio como para los de nuevo ingreso.
- d) Paralelamente se intervendría sobre otros factores que, presumiblemente, influyen en la calidad de la educación: las condiciones materiales de las escuelas, la disposición de recursos didácticos para la enseñanza (donde el énfasis se colocó al principio de la actual administración en la entrega de computadoras personales o similares, como las tablets, a los estudiantes de educación primaria) y la capacidad legal de la escuela para administrar recursos —presumiblemente un presupuesto público— destinado al mantenimiento de la infraestructura escolar y para solventar los múltiples gastos de la operación cotidiana; es decir, la "autonomía de gestión".
- e) La evaluación continua de los componentes, procesos y resultados del sistema educativo, junto con la facultad del INEE de emitir *directrices* —fundamentadas en los resultados de la evaluación— para la política educativa (que las autoridades asumirían o, al menos, las obligaría a justificar su decisión en contrario), instalaría un mecanismo de mejoramiento permanente de la educación obligatoria.

Este planteamiento puede representarse del siguiente modo (véase esquema 3).

Esquema 3.

Teoría de la reforma



Fuente: Elaboración Ma. Concepción Torres y Rodolfo Ramírez.

4

La primera fase de evaluación*

Con la colaboración de Ma. Concepción Torres Ramírez.

4.1 La dimensión de la tarea y sus retos

El sistema de evaluación docente instituido por la reforma de 2013 es uno de los de más *alto impacto* en el mundo (véase anexo de este capítulo) porque determina cada paso de la trayectoria laboral de maestras y maestros que trabajan en la educación obligatoria, alrededor de 1.3 millones en el sistema de sostenimiento público (INEE, 2014). Es único por su pretensión de evaluar de manera totalmente externa, sin participación de las autoridades escolares ni pares, a cada profesor(a) del inmenso sistema educativo mexicano. En el cuadro 2 se sintetizan los procesos de evaluación previstos en la ley, los instrumentos utilizados y las consecuencias para los sustentantes, según resultados obtenidos. Además, su periodicidad hace que cada año deba evaluarse a más de 300 mil personas en los diferentes tipos de evaluación.

La tarea, en realidad, es más complicada porque esa cifra global debe clasificarse en niveles educativos (preescolar, primaria, secundaria), modalidades de cada nivel (general e indígena en preescolar y primaria, por ejemplo) y funciones específicas (ejemplo: asignatura impartida en el caso de secundaria), pues la evaluación prometida **no debe ser panorámica y superficial sino estrictamente específica**, pues deberá detectar si las personas poseen los **conocimientos y capacidades idóneas para**

* Este capítulo recupera elementos de los siguientes textos: Ramírez (2013) y Ramírez y Torres (2016).

determinada función en un nivel y modalidad educativa, y además distinguir niveles de desempeño para efecto de promociones salariales y reconocimientos.

Cuadro 2. Educación básica. Evaluaciones del Servicio Profesional Docente y consecuencias

Objeto	Destinatario	Proceso	Instrumentos	Calificación	Consecuencias
Ingreso	Egresado de escuela Normal u otra licenciatura	Concurso de oposición	Examen de opción múltiple	Idóneo (A, B, C)	-Nombramiento definitivo después de 6 meses -Periodo de inducción de dos años, con apoyo de un tutor
				No idóneo	No obtiene plaza
	Profesor(a) con un año de servicio	Evaluación diagnóstica (al final del primer ciclo escolar)	-Examen de opción múltiple Reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales -Cuestionario sobre características y necesidades formativas	Desempeño adecuado	Participación en programas de regularización especiales, con apoyo de un tutor
				Desempeño básico	
	Profesor(a) con dos años de servicio	Evaluación del desempeño (al final del segundo ciclo escolar)	Por definir	Suficiente y +	Nombramiento definitivo
				Insuficiente	Cese laboral sin responsabilidad para la autoridad educativa

Objeto	Destinatario	Proceso	Instrumentos	Calificación	Consecuencias
Promoción	Para director o subdirector: Docente con un mínimo de 2 años de servicio; subdirector o coordinador de actividades; director no definitivo	Concurso de promoción	Examen de opción múltiple	Idóneo (A, B, C)	Nombramiento como director o ATP por dos ciclos escolares, con obligación de cursar programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar * El nombramiento como supervisor es definitivo
	Para supervisor, inspector, jefe de zona, jefe de sector o jefe de enseñanza: Docente con un mínimo de 2 años de servicio; director, subdirector, supervisor			No idóneo	Mantiene la función anterior
	Para asesor técnico-pedagógico (ATP): Docente con un mínimo de 2 años de servicio				
	Director, subdirector, asesor técnico-pedagógico, con dos años en la función	Evaluación del desempeño (al final del segundo ciclo escolar)	Por definir	Suficiente y +	Nombramiento por cuatro años
				Insuficiente	Regresa a la función anterior

Objeto	Destinatario	Proceso	Instrumentos	Calificación	Consecuencias
Permanencia (cada 4 años)	Profesor (a), director(a), supervisor(a)	2015: evaluación del desempeño. Primera oportunidad	-Examen de opción múltiple -Planeación didáctica argumentada -Expediente de evidencias de enseñanza	Destacado	Primer nivel del Programa de promoción en la función: incremento salarial de 35%
				Bueno	Programas de desarrollo profesional
				Suficiente	Programas de desarrollo profesional
				Insuficiente	Tutoría y programas de regularización
		2016: segunda oportunidad a evaluados con resultado insuficiente	Por definir	Suficiente y +	Nombramiento definitivo
				Insuficiente	Tutoría y programas de regularización
		2017: tercera oportunidad a evaluados con resultado insuficiente	Por definir	Suficiente y +	Nombramiento definitivo
Insuficiente	Cese laboral sin responsabilidad para la autoridad educativa * El personal contratado antes de la reforma será reubicado en funciones administrativas.				

Un dispositivo tan ambicioso no tiene precedente en el mundo, ni en los países donde los gobiernos han buscado obstinadamente mejorar la calidad de la educación mediante la evaluación de logros de los estudiantes, y la sujeción del empleo y salario de los trabajadores de la educación a tales logros; tampoco esa política ha ayudado a mejorar las prácticas pedagógicas y la calidad del aprendizaje. Por lo contrario, generan múltiples distorsiones sobre la propia práctica docente y los procesos esco-

lares, como sucedió en México con la evaluación del factor “preparación profesional” que realizó el programa de Carrera Magisterial desde 1994 hasta 2015 y la prueba nacional de aprovechamiento escolar entre 2006 y 2014 (Martín y Guzmán, 2008; Ramírez, 2013; Rockwell, 2013; Schmelkes, 2013).

Durante el tiempo que duró el proceso legislativo, dada la polarización del debate público (apoyo total *vs* derogación de la reforma), no se analizaron realmente las implicaciones de una evaluación del desempeño docente tal y como se planteaba en la iniciativa de LGSPD.²⁹ Destacados investigadores plantearon observaciones importantes sobre la dimensión de los desafíos que se enfrentarían, en especial, la dificultad de evaluar integralmente un trabajo tan complejo como el que desempeñan las maestras y maestros de educación básica. Olac Fuentes Molinar (2013) advertía entonces:

Si la evaluación de los docentes ha de generar resultados útiles, constructivos y justos, debe centrarse en el desempeño del maestro, tomando en cuenta la complejidad de sus tareas y situándolo en el lugar donde habitualmente realiza sus funciones. Por supuesto, una evaluación de esta naturaleza no es fácil, sólo puede avanzar de manera gradual, y no produce los resultados numéricos, masivos, rápidos y precisos que mucha gente parece estar esperando y con los cuales queda tranquila, aunque los datos estén muy lejos de reflejar la realidad de los procesos que ocurren en las aulas.

En el mismo sentido Elsie Rockwell (2013) señalaba:

Para legislar en cualquier campo es necesario conocer la materia. En este caso, se requiere comprender la naturaleza del trabajo docente, eje de la reforma educativa en ciernes. Lo más importante es reconocer que el trabajo docente, como una labor cultural e intersubjetiva, no es equiparable a los trabajos propios de otros sectores, como el industrial o el de servicios (...) Sólo con experiencia frente a grupo se aprende a conseguir el consentimiento de los alumnos y a coordinar simultáneamente el propio trabajo y de los estudiantes en todas sus dimensiones: físicas, emotivas, valorativas y cognitivas. Este esfuerzo y pericia no se puede medir con pruebas de papel y lápiz.

²⁹ Para analizar la cuestión el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, llevo a cabo el seminario “La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos”, 13 de marzo de 2013, donde se presentaron las ideas y textos citados enseguida.

Cierto, desde el principio, como se lee en la iniciativa de reforma constitucional, se reconocía la injusticia de evaluar a los profesores por los resultados de aprovechamiento escolar, siempre medido por exámenes nacionales de opción múltiple, y la necesidad de considerar otros factores del desempeño docente:

Existen diversas condiciones que deben reunirse para mejorar el servicio educativo. Desde luego influyen factores externos como la pobreza y la falta de equidad. También es necesario tomar en cuenta los factores propios de las escuelas, en particular cuando se ubican en zonas marginadas. En este sentido, la evaluación debe reconocer las dificultades del entorno y las condiciones de la escuela en la que el maestro se desempeña.

Por ello, sería injusto señalar que los bajos resultados educativos obedecen a un solo factor como frecuentemente se ha señalado de manera equívoca. El magisterio ha expresado inconformidades —con argumentos fundados— por las evaluaciones que carecen de una valoración integral de su desempeño y desconocen la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función docente tiene lugar.

Sylvia Schmelkes (2013) —quien, un poco después, sería electa integrante de la Junta de Gobierno del INEE y luego presidente de la misma— señalaba, en los momentos más álgidos del conflicto que precedió a la aprobación de la LGSPD:

Las evaluaciones de los docentes pueden incluir muchos aspectos y basarse en instrumentos muy diversos. Sin embargo, para evaluar su desempeño hay un aspecto que no debe faltar, y es justamente el conocimiento de la forma como practican la docencia. (...)

Y refería a una propuesta elaborada antes por ella misma y Carlos Mancera,³⁰ a propósito de un proyecto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos:

... proponemos hacer visitas periódicas al lugar de trabajo por parte de parejas de evaluadores cuidadosamente seleccionados y formados para llevar a cabo evaluaciones *in situ*. De la buena selección y formación de evaluadores depende tanto la credibilidad como la utilidad de la evaluación realizada, por lo cual este aspecto se convierte en condición para la evaluación del desempeño docente (...) Los evaluadores,

30 "Specific policy recommendations on the development of a comprehensive in-service teacher evaluation framework", disponible en: <<http://www.oecd.org/edu/school/48481142.pdf>>

seleccionados y formados especialmente para realizar las evaluaciones *in situ*, de preferencia deben tomar la escuela como unidad a fin de evaluar a todos los maestros que en ella laboran, y permanecer ahí con el fin de recoger la información evaluativa, al menos durante una semana (hasta dos, si la escuela es muy grande). La información recogida por los evaluadores será analizada por ellos dos y un tercero, también especialmente formado, que no haya visitado la escuela.

La construcción de un sistema de evaluación con tantas exigencias, y con los requisitos que la experiencia y los estudios derivan de múltiples experiencias fallidas en varios países del mundo demandaba la disposición de enormes capacidades técnicas —en las instituciones responsables de conducir el proceso o en otras— que no existían en el país.

La evaluación propiamente dicha requiere fundamentarse en información confiable sobre el desempeño mismo, es decir, requiere de la observación directa en el aula; a esta fuente pueden agregarse otras, como las evidencias del trabajo realizado por los estudiantes en el aula, las opiniones de niñas y niños acerca del trabajo que hacen en el aula y sobre el desempeño del profesor y, desde luego, la opinión del propio sujeto evaluado, como bien señalaba Schmelkes. Pero el peso del observador/evaluador es evidente, las consecuencias de sus juicios son delicadas; por eso debería garantizarse para ellos un proceso de formación que debería incluir prácticas de campo bajo la guía de observadores/evaluadores expertos (Ramírez, 2013). Era más o menos obvia la necesidad de formar, con criterios comunes, a miles de evaluadores altamente competentes tanto en observación de aulas como para dialogar con estudiantes del nivel educativo correspondiente, aun en educación preescolar, madres y padres de familia y con el mismo titular evaluado. Se trata de aprender a valorar el desempeño de un profesor específico, en circunstancias específicas, con parámetros que definen los rasgos generales de un buen trabajo, mismos que no se presentan necesariamente como acciones observables, su identificación requiere la interpretación global de una gran variedad de micro-acciones que ocurren en el aula en cada día de trabajo.

Se requería también de una base de información detallada y exacta de la situación laboral de cada uno de los trabajadores académicos del sistema de educación obligatoria (una de las metas de la reforma no alcanzada hasta ahora) y que las instituciones responsables del proceso contaran con cuadros calificados para coordinar y definir —en procesos donde

participaran las maestras y maestros, así como otros protagonistas del hecho educativo, como se comprometió desde el momento en que débilmente se comenzaron a discutir las implicaciones técnicas e institucionales de la reforma— las respuestas a preguntas básicas de todo proceso de evaluación: ¿para qué evaluar?, ¿qué evaluar?, ¿cómo evaluar?, ¿quién evalúa?, ¿cómo se formarán los evaluadores? (Ramírez, 2013).

El megalómano proyecto de evaluación requería mucho tiempo para elaborar definiciones sustanciales (como el perfil de desempeño esperado) y lograr que fuera comprendido y asumido por maestras y maestros, elaborar los instrumentos y probarlos en campo, formar a los evaluadores, etcétera.

La evaluación del desempeño docente ha sido desde el inicio del proceso de reforma hasta la fecha el objeto central de debate y de conflicto, motivo de la gran incertidumbre y desconfianza que la reforma ha generado entre los profesores. Al respecto, la iniciativa de reforma ofreció una “evaluación justa y técnicamente sólida”, objetiva, sensible a la diversidad cultural y a las consecuencias de la desigualdad social. A esa promesa —incluida, por cierto, en todos los discursos que proclaman la evaluación como factor clave para mejorar la calidad educativa— se le acompañó de una garantía: la ampliación de facultades del INEE y su fortalecimiento, al convertirlo en órgano constitucional autónomo, que no dependería de la SEP ni de ningún otro organismo gubernamental y que, por lo tanto, formalmente, quedaría liberado de presiones externas para cumplir su encomienda.

El propósito es que una instancia experta asuma un papel claro como órgano normativo nacional; que ofrezca información confiable y socialmente pertinente sobre la medición y evaluación de los alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos, que por la trascendencia de las funciones que desarrollará adquiera la más alta jerarquía, goce de autonomía técnica y de gestión.

Carlos Mancera (2013) afirmó, tras la aprobación de la reforma constitucional, que con la reestructuración del INEE se sentaron las bases para “construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración integral, sólida y confiable, del desempeño docente que tenga en cuenta la complejidad de las circunstancias en las que el ejercicio de la función de los maestros tiene lugar”.

Sin embargo, al establecerse sus responsabilidades y facultades legales, el INEE fue liberado de toda participación directa en asuntos clave del proceso: no es este instituto quien evalúa al personal docente y directivo, solamente **norma y supervisa**; en los hechos las definiciones sustanciales —perfiles, parámetros e indicadores de evaluación—, la elaboración de los instrumentos de evaluación y la operación del proceso mismo para el ingreso, la promoción y la permanencia ha recaído en una débil dependencia de la SEP la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, (CNSPD) y en una institución privada que la SEP contrató ante su insolencia para superar el desafío.

La evaluación externa del desempeño profesional docente, en un sistema de enormes dimensiones y realizada desde instancias centrales, ha planteado dos grandes tipos de retos, unos de orden sustantivo y otros de orden administrativo.

Entre los primeros tenemos los siguientes:

- la definición de las bases de la evaluación: perfiles y parámetros para *cada función* desempeñada por los sujetos a evaluar, según niveles educativos y modalidades,
- el diseño de una variedad de instrumentos pertinentes y confiables para valorar conocimientos y capacidades de cada sujeto para la función específica que desempeña, y áreas o campos de enseñanza o trabajo específicos.
- pruebas en campo de todos los instrumentos, y su reelaboración en función de los resultados obtenidos en tal o tales pruebas,
- la determinación de criterios de calificación, y la prueba en campo de tales criterios,
- la formación adecuada de un número suficiente de evaluadores (observadores del trabajo en el aula y en la escuela, según propuestas iniciales) y aplicadores de los instrumentos,
- la calificación concreta de cada uno de los instrumentos, especialmente los no estandarizados.

En el orden administrativo habría que superar los siguientes retos:

- la disposición de un sistema de información, tal que permitiera conocer casi en tiempo real y con ubicación específica, las necesidades de plazas nuevas de ingreso o promoción, las vacantes generadas por jubilación, renuncia u otros motivos... y hasta los e-mail de todo el personal docente del sistema educativo,
- la emisión de las convocatorias respectivas en cada estado con el número preciso de las plazas sujetas a concurso de ingreso o promoción,
- la comunicación directa con cada profesor(a) seleccionado(a) para la evaluación del desempeño,
- la recolección de las evidencias de trabajo de más de cien mil profesores(as) por medios remotos,
- la aplicación segura del examen de opción múltiple y la garantía de autenticidad de las evidencias,
- el procesamiento de los datos y la determinación de resultados para cada sujeto evaluado, y
- en el caso de los exámenes de ingreso o promoción, la asignación de las plazas correspondientes según orden de puntuación (listas de prelación).

La superación de estos desafíos ha demandado grandes capacidades institucionales y técnicas que, pese a los más de catorce años de evaluación del magisterio, están débilmente instaladas en las unidades responsables de llevar a cabo los procesos correspondientes. En el campo administrativo, el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), anunciado el 1 de diciembre de 2012, que debería contener datos actualizados de cada profesor(a) y permitir la comunicación directa con cada escuela sigue sin operar, y fue una de las causas de las varias posposiciones de la evaluación del desempeño y de los múltiples problemas operativos que enfrentaron los participantes.

La debilidad más notoria se ubica en las capacidades técnicas para diseñar y aplicar la evaluación comprometida en la Ley, es decir: i) definir consistentemente los rasgos deseables del desempeño docente, directivo y el de asesores pedagógicos (para cada nivel, modalidad y función espe-

cífica, 14 si solamente contamos las variedades de la función docente) y los “niveles de ejecución” de cada tarea, ii) diseñar instrumentos idóneos para evaluar tareas tan complejas, lo que requiere superar las limitaciones de los tradicionales exámenes de “opción múltiple”,³¹ aplicados en la evaluación a profesores(as) desde 1994 en México, y iii) observar y valorar la práctica docente.

Todos estos desafíos debieron superarse en un lapso muy breve, en menos de un año a partir de la integración o reestructuración de las instituciones responsables del proceso: la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y el INEE. La legislación secundaria distribuyó las responsabilidades y facultades de evaluación entre esas instancias y las autoridades educativas locales (AEL). Destaca el peso de las facultades otorgadas a la CNSPD, pues no corresponde con el propósito que fundamentó la autonomía del INEE. Por ejemplo, el artículo 55 de la LGSPD responsabiliza a la SEP de proponer “los instrumentos idóneos para los procesos de evaluación conforme a los perfiles, parámetros e indicadores autorizados”; para cumplir esa tarea la SEP contrató al Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval),³² una asociación civil que elabora instrumentos de evaluación masiva mediante la coordinación de expertos, quienes se encargan de elaborar los reactivos de cada examen.

Al respecto, y frente a las observaciones críticas sobre la débil función ejercida por el INEE en la primera fase de evaluación, varios integrantes de su Junta de Gobierno precisaron las labores que corresponden al instituto en los siguientes términos:

Otra tarea en la cual el INEE debe avanzar, es en comunicar con claridad las funciones y tareas que por ley le tocan y que son normativas y de supervisión, no de aplicación, que corresponden a las autoridades educativas. El INEE emite los lineamientos, supervisa la aplicación de la evaluación y valida la calificación (Schmelkes, 2016).

31 En este tipo de instrumentos el sustentante selecciona una respuesta de las incluidas en la prueba para cada pregunta o cuestión.

32 En su inicio esta asociación civil –fundada con el patrocinio de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior– se concentró en la evaluación de licenciaturas y servicios de bachillerato; a partir de 2004 incursionó en los exámenes de ingreso a escuelas Normales, exámenes de egreso de la Universidad Pedagógica Nacional y también en la Evaluación Universal de Docentes... (Jiménez, 2011). Ha elaborado también pruebas para egresados de la Academia de Policía y el ingreso de funcionario locales del Instituto Nacional Electoral.

Las evaluaciones “no son del INEE”, sino que solo “las regula, valida, supervisa y apoya” y “es garante de que se hagan bien” (Bracho, 2016).

4.2 El caso de la evaluación del desempeño 2015-2016

El artículo 4, fracción IX de la LGSPD, define a la evaluación del desempeño como la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de Asesoría Técnica Pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica (Poder Ejecutivo Federal/SEP, 2013a).

Debido al elevado número de docentes y directivos a evaluar —cerca de 1.2 millones de acuerdo con el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial— la primera evaluación del desempeño se programó para tres ciclos escolares: de 2015-2016 a 2017-2018. Durante ciclo escolar 2015-2016 se evaluarían a 300,000 profesores en dos momentos (septiembre-noviembre y febrero-mayo).

Se utilizaron tres criterios para seleccionar a los docentes y directivos que serían evaluados en la primera etapa: i) contar con nombramiento definitivo,³³ ii) tener entre seis y veinte años de experiencia docente, y iii) estar adscritos a planteles ubicados en ciudades de 100 mil o más habitantes.

El perfil definido por la SEP —que “expresa las características, cualidades y aptitudes” que los docentes requieren para desempeñarse eficazmente— define cinco dimensiones para evaluar el desempeño; cada dimensión se desagrega en “parámetros” e “indicadores”, con base en los cuales se elaboran los instrumentos de evaluación (véase cuadro 3).

33 En esta primera evaluación participaría el personal con funciones de dirección y supervisión que ejerce la función sin nombramiento, con la intención de iniciar una “regularización progresiva” (INEE, 2015).

Cuadro 3. Perfil docente

Dimensiones	Parámetros
<p>Conoce a sus alumnos, sabe cómo aprenden y lo que deben aprender.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Describe las características y los procesos de desarrollo y de aprendizaje de los alumnos para su práctica docente. • Analiza los propósitos educativos y enfoques didácticos de la educación primaria para su práctica docente. • Analiza los contenidos de aprendizaje del currículo vigente para su práctica docente.
<p>Organiza y evalúa el trabajo educativo y realiza una intervención didáctica pertinente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organiza su intervención docente para el aprendizaje de los alumnos. • Desarrolla estrategias didácticas para que sus alumnos aprendan. • Utiliza la evaluación de los aprendizajes con fines de mejora. • Construye ambientes favorables para el aprendizaje.
<p>Se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reflexiona sistemáticamente sobre su práctica docente como medio para mejorarla. • Selecciona estrategias de estudio y aprendizaje para su desarrollo profesional. • Utiliza diferentes medios para enriquecer su desarrollo profesional.
<p>Asume responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de sus alumnos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Considera los principios filosóficos, los fundamentos legales y las finalidades de la educación pública en el ejercicio de su función docente. • Establece un ambiente favorable para la sana convivencia y la inclusión educativa en su práctica docente. • Considera la integridad y seguridad de los alumnos en el aula y en la escuela en su práctica docente. • Demuestra altas expectativas sobre el aprendizaje de todos sus alumnos.
<p>Participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realiza acciones en la gestión escolar para contribuir a la calidad de los resultados educativos. • Propicia la colaboración de los padres de familia y distintas instituciones para apoyar la tarea educativa de la escuela. • Considera las características culturales y lingüísticas de la comunidad en el trabajo del aula y la escuela.

Fuente: SEP (2015)

Como se observa, esta definición se compone de rasgos muy generales, de formulación ambigua o "neutra", que no necesariamente refieren al desempeño ("describe las características...", "organiza su intervención...") y que pueden traducirse por igual en acciones de sentido divergente o contrario, de buena o mala enseñanza. Rasgos más específicos deberían derivarse de la orientación pedagógica y las finalidades establecidas en el plan y los programas de estudio vigentes (SEP, 2011), pero estos se caracterizan la yuxtaposición de varias perspectivas de diseño curricular no compatibles entre sí, su inviabilidad para el trabajo en un año escolar derivado de su gran cantidad de contenidos y su confusa redacción, lo que ha creado entre el magisterio una grave confusión acerca de los objetivos centrales de la educación y de sus principios pedagógicos (Ramírez, 2013). Esta situación significa que los docentes son evaluados sin que se hayan definido con claridad los rasgos deseables de su desempeño. Adicionalmente, el perfil no fue construido o por lo menos consensuado con los maestros.

De ese perfil deberían derivarse los indicadores y luego los instrumentos de evaluación. Los instrumentos aplicados para evaluar el desempeño docente en la primera etapa, fueron los siguientes³⁴ (SEP, 2015a; INEE, 2015a):

- 1) *Examen de opción múltiple* ("Examen de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos"), aplicado en *línea* en un lapso de cuatro horas.
- 2) *Cuatro muestras de trabajos de alumnos* ("Expediente de evidencias de enseñanza"), en donde cada docente debía presentar ejemplos de trabajos en las áreas de español y matemáticas (para primaria) de los alumnos más destacados y los de mayor atraso, y "subirlos" a una plataforma digital.
- 3) *Plan de clase* ("Planeación didáctica argumentada") con un texto explicativo sobre las razones de la elección de las estrategias, los propósitos de aprendizaje para los alumnos y la formulación de formas de evaluación. Este instrumento fue resuelto en *línea* por los docentes y directivos evaluados el mismo día que se aplicó el exa-

34 En el caso de los directores estos instrumentos se adaptan a las características de la función.

men, sin oportunidad de consultar algún material (como los planes y programas de estudio) y con un tiempo máximo de tres horas.

- 4) *Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales.* Cuestionario respondido por el director sobre el desempeño del docente evaluado, que debía presentar en la misma plataforma digital. Este instrumento no se consideró para fines de la calificación final debido a que su elaboración “no depende del docente evaluado”.

Así, la evaluación del desempeño realmente se basó en tres instrumentos (cuatro, en el caso de los profesores de inglés en educación secundaria), a los que se asignó la misma jerarquía o peso. De acuerdo con el INEE (2016) los aspectos del desempeño docente que permitirían evaluar tales instrumentos son los siguientes:

- 1) Normalidad mínima (cumplimiento de calendario, horarios, participación en Consejo técnico, etcétera).
- 2) Planeación didáctica.
- 3) Dominio de los contenidos.
- 4) Ambiente en el aula.
- 5) Prácticas didácticas.
- 6) Colaboración en la escuela.

La calificación de la prueba de opción múltiple se realiza en forma automatizada. La revisión del *expediente de experiencias* y de la *planeación didáctica* fue realizada por 2 mil 196 docentes y directivos de educación básica —con tres años como mínimo de experiencia docente en el nivel evaluarían— certificados como evaluadores por el INEE, una vez que:

- a) Acreditaron los cursos definidos por el mismo organismo: tres programas *en línea* (evaluación de docentes, de directivos y para la lectura de rúbricas) con duración de 60 horas. Los cursos, la plataforma digital para su impartición, así como el examen para certificar a los evaluadores fueron diseñados por el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), contratado por la SEP.

- b) Presentaron y aprobaron la evaluación del desempeño que sustentarían los profesores o directivos.
- c) Aprobaron el “Examen para la certificación de evaluadores de desempeño” (EXCEV), que consistió en evaluar mediante una rúbrica “la forma, el contenido y la estructura” de un plan de clase, los trabajos realizados por los alumnos y la reflexión del docente sobre estos.

La revisión que los evaluadores realizaron de los expedientes presentados por docentes y directivos también se realizó *en línea* —mediante la misma plataforma digital diseñada por el ILCE—, por parejas y con el apoyo de guías en las que se establecen criterios a calificar (conocidas como *rúbricas*); en caso de duda podían consultar a un evaluador más.

Los resultados

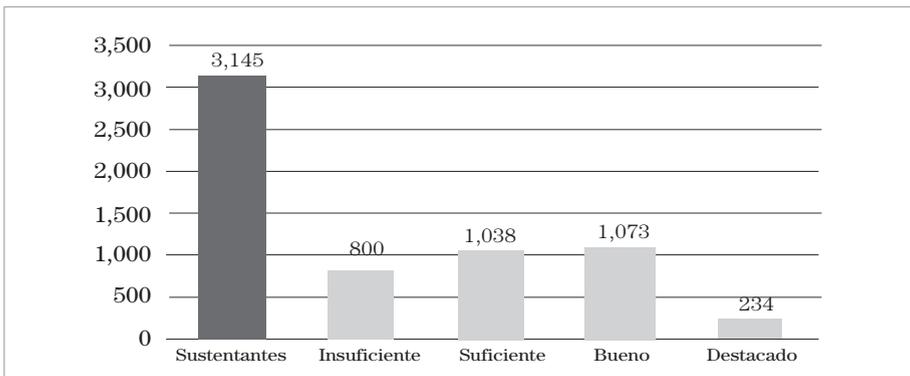
Las puntuaciones obtenidas en cada instrumento o etapa conforman el puntaje global, en una escala que va de 800 a 1,600 puntos. Los resultados se clasificaron de la siguiente manera:

- *No se presentó a la evaluación.* Se aplica a quienes no presentaron ninguno de los instrumentos.
- *Insuficiente (Nivel I):*
 - * Quienes no presentaron todos los instrumentos (etapas) que debían presentar;
 - * Quienes presentaron tres instrumentos de evaluación y no obtuvieron al menos Nivel II en dos de ellos;
 - * Quienes presentaron cuatro instrumentos de evaluación (docentes de secundaria a quienes se aplicó el examen complementario de inglés) y no obtuvieron al menos Nivel II en tres de ellos;
 - * Quienes lograron menos de 1,000 puntos en el resultado global de la evaluación.
- *Suficiente (Nivel II).* Quienes obtuvieron nivel de desempeño II en por lo menos dos de los tres instrumentos (o en tres de cuatro) y además lograron entre 1,000 y 1,199 puntos en la escala de calificación global.

- *Bueno (Nivel III)*. Aquellos que obtuvieron nivel de desempeño II en por lo menos dos de los tres instrumentos (o en tres de cuatro) y obtuvieron entre 1,200 y 1,399 puntos.
- *Destacado (Nivel IV)*. Quienes lograron nivel de desempeño II en por lo menos dos de los tres instrumentos (o en tres de cuatro) y obtuvieron 1,400 puntos o más.

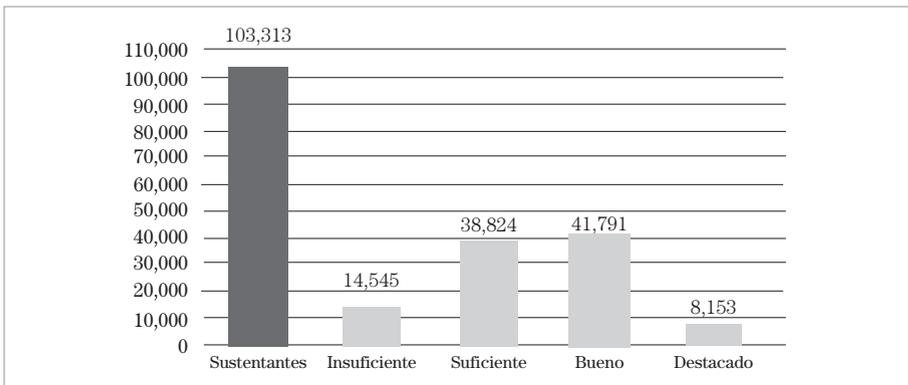
La distribución de los resultados se presenta en las gráficas 2 y 3:

**Gráfica 2. SPD, directores de educación básica (primer grupo).
Resultados de la evaluación del desempeño**



Fuente: elaboración de Ma. Concepción Torres, con base en información del portal web de la CNSPD (2016).

**Gráfica 3. SPD, docentes de educación básica (primer grupo).
Resultados de la evaluación de desempeño.**



Fuente: elaboración de Ma. Concepción Torres, con base en información del portal web de la CNSPD (2016).

Para las autoridades educativas los resultados de la evaluación identifican certeramente los diferentes niveles de desempeño docente: desde el insuficiente hasta el destacado. El secretario de Educación Pública, en la presentación de los resultados, afirmó que de esta manera se asegura “que solo den clase quienes estén mejor preparados” (SEP, 2016). En palabras de Manuel Gil (2016), estos resultados demostrarían que, en la lógica general de la reforma, es falsa su premisa mayor: la relación directa entre las capacidades docentes y la falta de calidad, pues solo 15% obtuvo resultados insuficientes.³⁵

Como se explicó, el nivel II representa el punto de corte entre los niveles de desempeño *Insuficiente* y los otros tres (*Suficiente*, *Bueno* y *Destacado*); la diferencia entre estos últimos está en el puntaje global logrado. Hasta el momento solo se ha dado a conocer el número de personas por nivel de desempeño alcanzado, pero no la distribución de los niveles de desempeño por instrumento o etapa; este dato permitiría conocer la proporción exacta en que el *examen* fue considerado como uno de los dos (o de los tres) instrumentos aprobados.

De acuerdo con los perfiles y parámetros establecidos, la distribución por niveles de desempeño que obtuvieron los 103,313 docentes evaluados hasta este momento es la siguiente (cuadros 4 y 5):

35 El porcentaje de “no aptos” disminuye si se considera que casi la mitad de quienes se ubicaron en el nivel *Insuficiente* obtuvo esa calificación porque solamente presentó uno de los instrumentos de evaluación y no por bajos resultados.

Cuadro 4. Conocimientos y habilidades de los docentes evaluados con resultado *Insuficiente*

		Nivel I	
14,545 docentes	2 de estos 3 conjuntos de conocimientos y habilidades docentes	Examen	Conocimientos insuficientes para atender situaciones de la práctica docente. Dificultad para organizar el trabajo educativo y la intervención didáctica y para identificar principios filosóficos, fundamentos legales y finalidades de la educación mexicana. Escasos conocimientos sobre estrategias elementales que contribuyen a la construcción de un ambiente favorable en el entorno escolar.
		Muestras de trabajos de alumnos	Falta de claridad en la práctica de enseñanza y dificultad para intervenir en función de las características del contexto de los alumnos. Argumentos frágiles para seleccionar contenidos.
		Planeación	Dificultad para organizar, analizar, justificar, sustentar y adecuar estrategias que fundamenten su intervención didáctica, y para explicitar el propósito educativo. Se describen técnicas de evaluación pero no se explicita el propósito educativo. Reflexión limitada sobre la práctica docente, las características del contexto y su influencia en el aprendizaje de los alumnos. Se identifica parcialmente el currículo vigente, se analiza elementalmente lo que se espera de los alumnos y se tienen conocimientos limitados sobre estrategias de evaluación.
Menos de 1,000 puntos en el resultado global de la evaluación			

Fuente: Resumen de Ma. Concepción Torres, base en información de INEE, (2015a) y el portal web de la CNSPD. Revisión de Rodolfo Ramírez.

De los docentes con resultado insuficiente, 6 mil 85 presentaron solo uno de los instrumentos de evaluación (Poy, 2016a; INEE, 2016c). Cerca de 8 mil 200 presentó los tres instrumentos, pero obtuvo nivel I en dos de ellos:

- a) Examen y expediente.
- b) Examen y planeación.
- c) Expediente y planeación.

Cuadro 5. Conocimientos y habilidades de los docentes evaluados con resultado *Suficiente, Bueno y Destacado*

	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Suficiente 38,824 docentes	Conocimientos y habilidades elementales para atender situaciones de la práctica docente y para establecer vínculos con la comunidad. Se organiza la intervención didáctica e se identifican los principios filosóficos, los fundamentos legales y las finalidades de la educación mexicana. Se distinguen diferentes estrategias didácticas para crear ambientes favorables en el entorno escolar.	Conocimientos y habilidades esenciales para resolver situaciones de la práctica docente y para establecer vínculos con la comunidad, identificando el contexto en el que se encuentra la escuela. Se organiza eficazmente el trabajo educativo y la intervención didáctica, y se comprende la relevancia para la práctica de los principios filosóficos, fundamentos legales y finalidades de la educación. Se incorporan estrategias para el establecimiento de ambientes favorables al aprendizaje.	Se aplican conocimientos y habilidades para resolver situaciones de la práctica educativa que demandan creatividad y originalidad. Se organiza y sistematiza óptimamente el trabajo educativo y la intervención didáctica en el aula, reconociendo la diversidad cultural de los alumnos. Se analizan los principios filosóficos, los fundamentos legales y las finalidades de la educación mexicana y con base en ellos se implementan distintas actividades pedagógicas. Se construyen ambientes favorables para la convivencia y la inclusión, fomentando vínculos estrechos con la comunidad. Se contribuye a la creación de vínculos estrechos en la gestión escolar y se realizan acciones en la gestión escolar para mejorar la calidad educativa.
Entre 1,000 y 1,199 puntos	Nivel II o mayor en dos de estos tres instrumentos o etapas	Examen	

Nivel II		Nivel III		Nivel IV	
Bueno 41,791 docentes	Muestras de trabajos de alumnos	Se ajusta la intervención en función de las características del contexto de los alumnos. Se presentan argumentos esenciales de la elección de contenidos a desarrollar, con correspondencia parcial con los propósitos. Se utilizan los resultados de las evaluaciones de los alumnos para mejorar la práctica.	Se reflexiona sobre la práctica y se ajusta a las características del contexto de los alumnos. Se argumenta la elección de contenidos a desarrollar y se alinean con los propósitos educativos. Se usan los resultados de la evaluación para mejorar la práctica.	Se reflexiona sobre la práctica y se muestran evidencias sólidas del trabajo docente, que es sensible a la diversidad y complejidad de las características de los estudiantes. Se realizan acciones y estrategias óptimas para ajustar la intervención y se argumenta con claridad la elección de contenidos, con plena correspondencia con los propósitos educativos; las fortalezas se retroalimentan con los resultados de la evaluación de los alumnos.	
Destacado 8,153 docentes	Plan de clase	Habilidades elementales para organizar, analizar, justificar, sustentar y adecuar estrategias que fundamentan la intervención didáctica; se describen técnicas de evaluación, pero la explicación del propósito educativo es limitada. Escasa reflexión sobre la práctica docente y sobre las características de su contexto y su influencia en los aprendizajes. Se identifica el currículo vigente para organizar la intervención y se analiza lo que se espera que aprendan los alumnos. Se cuenta con los conocimientos necesarios sobre estrategias de evaluación.	Habilidades indispensables para organizar y adecuar estrategias que fundamentan la intervención didáctica. Se describen técnicas y métodos para evaluar a sus alumnos, explicando el propósito educativo. Se reflexiona sobre la práctica docente, las características del currículo vigente en el aprendizaje. Se identifica el currículo vigente para organizar la intervención, analizando lo que espera que aprendan los alumnos, con una apropiada comprensión de las características y procesos de aprendizaje. Conocimientos amplios de las estrategias de evaluación y se proponen las pertinentes..	Amplias habilidades para organizar, analizar, justificar, sustentar y adecuar estrategias que fundamentan sólidamente su intervención; se seleccionan las técnicas y métodos más adecuados para el tipo de evaluación que llevarán, explicando el propósito educativo y sus alcances y limitaciones. Amplia reflexión sobre la práctica docente, las características del contexto interno y externo de la escuela y de los alumnos; se identifica el currículo vigente para organizar la intervención, analizando lo que espera que aprendan los alumnos. Con base en el diagnóstico de las características y procesos de aprendizaje se proponen estrategias de evaluación adecuadas y pertinentes para una intervención eficaz, adaptada a las condiciones del contexto y sensible a las necesidades de los alumnos.	
Al menos 1,400 puntos					

Fuente: Resumen de Ma. Concepción Torres, con base en información de INEE (2015a) y el portal web de la CNSPD. Revisión Rodolfo Ramírez

La diferencia entre los niveles de desempeño es muy imprecisa y no permite establecer alguna caracterización de los profesores de acuerdo con la puntuación que obtuvieron. Por ejemplo, si se toman las descripciones correspondientes al examen, ¿cuál es la diferencia entre “conocimientos y habilidades *elementales*” (nivel II) y “conocimientos y habilidades *esenciales*” (nivel III)? ¿O entre “habilidades *elementales* para organizar...” (nivel II del ejercicio de planeación), las “habilidades *indispensables...*” y las “*amplias* habilidades...”? ¿Pueden derivarse de estos descriptores los elementos suficientes para valorar el desempeño docente, distinguir niveles del mismo y definir líneas y contenidos de actualización específicos?

Anexo. Evaluación del desempeño docente en países seleccionados

País	Para qué se evalúa	Medios	Consecuencias de la evaluación
Australia	<ul style="list-style-type: none"> - Habilitación para el ingreso. - Definición de la carrera laboral (promociones). 	<p>Reportes generados por todos los actores, cuyos resultados se entregan a los usuarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se definen líneas de capacitación.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las capacidades profesionales docentes. - Definición de la carrera profesional (ascensos, permanencia o retiro). 	<p>Una prueba que evalúa conocimientos disciplinarios y un portafolio con evidencias sobre competencias pedagógicas. Sistema con tres etapas: inicial, temprano y avanzado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgan incentivos a los maestros mejor evaluados. • Tras dos procesos de certificación fallidos, abandono del sistema y desvinculación laboral. • Se consideran dos tramos de desarrollo avanzado: superior y experto, que implican mejora salarial.
Corea del Sur	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las capacidades profesionales docentes. - Para identificar las habilidades profesionales. 	<p>Por medio del desempeño de los alumnos. Los directores evalúan a los docentes y consultan a alumnos y padres mediante encuestas. No hay indicadores comunes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgan incentivos a los maestros con alumnos mejor evaluados. • Se definen líneas de capacitación.
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las capacidades profesionales docentes. 	<p>El director escolar evalúa a los docentes en tres momentos: i) diagnóstico y caracterización para precisar las actividades de preparación del siguiente grado; ii) acciones de mejoramiento (visitas de ayuda metodológica, talleres, clases demostrativas); y iii) al concluir cada año escolar se realiza la evaluación final, del que depende el plan de mejoramiento o desarrollo profesional que es acordado con el docente y aprobado por el director.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En la evaluación del docente participan los alumnos, el rector, el sindicato y los maestros de mayor prestigio. En caso de no estar de acuerdo, el profesor puede hacer una autoevaluación para explicar sus logros y dificultades. • Se otorgan bonos. • Quienes no logran buenos resultados tienen la opción de recalificarse.
Inglaterra	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de la carrera profesional (ascensos, permanencia o retiro). - Fortalecer las capacidades profesionales docentes. 	<p>Equipos externos evalúan a la escuela <i>in situ</i> (reportes, resultados de pruebas, observación directa). Adicionalmente, los directores evalúan a los docentes con base en lineamientos comunes, pero flexibles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgan incentivos a los maestros, dependiendo de una serie de indicadores que incluyen su desempeño en el salón de clases (observado por el equipo externo) y los resultados de la evaluación del aprendizaje de los alumnos. • Los resultados de cada evaluación forman parte del expediente de cada maestro; resultados deficientes pueden afectar la posibilidad de cambio de un centro escolar a otro, el monto de la jubilación correspondiente e incluso definir su despido.
Varios distritos de Estados Unidos de América	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de la carrera profesional (ascensos, permanencia o retiro). 	<p>Observaciones frecuentes de aula por parte de directores y otros administradores, evaluaciones a los alumnos y la aplicación de una encuesta estudiantil sobre la enseñanza, el trabajo en el aula y en la escuela.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se publican listados con los resultados de los alumnos en las evaluaciones y los datos del maestro con el que trabajan. Con esa base se determinan los niveles salariales de los profesores, aquellos cuyos estudiantes obtienen resultados más bajos son cesados.
Holanda	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las capacidades profesionales docentes. 	<p>Los directores evalúan a los docentes, sin lineamientos centrales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un número limitado de maestros alcanza mayor sueldo. • En las escuelas con maestros que obtienen bajos resultados se intensifica el control y monitoreo por parte de la supervisión escolar.

Fuentes: Jiménez, 2015; Bachelet, 2015; Christopher Martin, 2016; ocae, 2010; Department of education NYC, 2013; Rodríguez, 2003.

Conclusiones

La reforma en materia educativa actualmente en marcha no partió de un diagnóstico explícito ni contó con una explicación acerca de la relación entre su medida principal —una nueva regulación laboral cuyo eje es la evaluación del desempeño— y su gran finalidad (el mejoramiento de la calidad del aprendizaje). Asumió, ciertamente con matices, la narrativa dominante que culpabilizaba a los profesores por los deficientes resultados de aprendizaje de los estudiantes.

Con su medida principal —materializada en el Servicio Profesional Docente— el ingreso, la promoción y todo movimiento en la carrera profesional se sujetarán estrictamente al mérito, evaluado por instancias externas a las escuelas y zonas escolares, con alta competencia técnica, y sin intervención sindical. De este modo se eliminarían prácticas corruptas y la influencia de factores extra-académicos en la carrera profesional, pero al mismo tiempo se garantizaría la competencia profesional de los seleccionados, lo que, a su vez, se expresaría en el mejoramiento de la enseñanza y, luego, de los resultados de aprendizaje.

El establecimiento del Servicio Profesional Docente significaría también la recuperación de la rectoría del Estado en la administración de la carrera profesional, un área medular del sistema. La promulgación de la nueva LGS-PD, que eliminó cualquier intervención sindical en este campo, la re-centralización de la administración de una porción muy importante de las plazas laborales y de la nómina magisterial, así como el comienzo de la operación

del Servicio Profesional Docente, constituyen los avances principales de la reforma, aunque con múltiples problemas de orden administrativo y operativo; a la fecha se desconoce, por ejemplo, el número de aspirantes que habiendo sido seleccionados en los concursos, han sido contratados.

En su conjunto, el reordenamiento administrativo del sistema impulsado por la reforma es una base firme para acabar con mecanismos corruptos de ingreso al servicio educativo —que comenzaron a florecer cuando se redujo el número de plazas disponibles en comparación con el número de egresados de las escuelas Normales—, regularizar la situación laboral de directores y supervisores en funciones que permanecían como comisionados durante largos años, y para recuperar recursos que se extraían del presupuesto educativo vía la comisión de trabajo en los sindicatos y en otras instancias (hasta ahora no se han difundido datos específicos del monto recuperado). La consecución de estas metas sería un gran avance para eliminar factores de distorsión en la carrera profesional y del desvío de recursos, fenómenos que tuvieron como base la relación simbiótica entre los gobiernos federales —la SEP como instancia administrativa— y los grupos dirigentes del SNTE desde 1972 hasta la fecha; esta relación se replicaba entre gobiernos y sindicatos estatales. Esta misma relación fue el antecedente de la colonización que logró la CNTE en el Instituto de Educación Pública de Oaxaca.

En cambio, no hay elementos para afirmar que —mediante los procesos de evaluación para el ingreso, la promoción y la permanencia— se hayan seleccionado realmente profesionales con “conocimientos y capacidades idóneas”, como tampoco se puede tener certeza de que quienes fueron rechazados o alcanzaron un resultado insuficiente son efectivamente “no idóneos”. Así, puede concluirse que la reforma avanzó en su objetivo político y administrativo —recuperar el control en la administración de las plazas— pero no en su objetivo de selección del personal docente, directivo y técnico por mérito en el desempeño profesional.

Un ejemplo adicional a las muestras de las deficiencias de la evaluación para la permanencia es la que corresponde a los procesos de ingreso y promoción en la carrera profesional. La reforma prometió cambiar estos procesos con dos elementos: la tutoría por dos años y la evaluación del desempeño al término del periodo de inducción. Si bien la puesta en marcha de estas medidas debe revisarse todavía con detalle, puede afirmarse que —como en el caso de la evaluación para permanencia— no se evalúa el desempeño, por lo que el ingreso y promoción siguen dependiendo de la

aprobación de exámenes de opción múltiple. Asimismo, pocos nuevos profesores han tenido tutoría de un colega experimentado; la falta de tutores se ha resuelto con la indicación de que los propios directivos o los recién nombrados asesores la asuman como parte de sus tareas. Todo indica que el diseño de este periodo clave —la inducción— no se llevó al cabo.

En estos resultados han influido el calendario aprobado por los múltiples autores de la reforma que pretendieron —en forma rápida y simultánea— establecer nuevas instituciones para encargarse de las nuevas tareas, hacer que el aparato central y los estatales del sistema educativo asumieran nuevas funciones derivadas de la reforma y, particularmente, que se diseñara y operara un proceso de evaluación del desempeño (no de conocimientos disciplinarios, de legislación educativa y escolar o de definiciones del currículo oficial vigente), donde la experiencia nacional no es suficiente, para evaluar a más de un millón de profesionales de la educación obligatoria en el periodo sexenal. Por otra parte, ha sido particularmente grave la carencia de una definición de la finalidad de la reforma (educación de calidad), es decir, de un referente curricular de la educación básica con definiciones centrales, consistentes y fundamentadas respecto a lo que se busca que las niñas y los niños aprendan en cada nivel educativo y, especialmente, respecto a las prácticas pedagógicas que se consideran congruentes y necesarias para alcanzar las metas establecidas, por nivel educativo y tipos de contenido. Estas definiciones no solamente deben ser comprendidas sino también asumidas como válidas y factibles por los sujetos a evaluar; de ello depende parte de la legitimidad de la evaluación y la posibilidad de que funcione como herramienta de mejoramiento de la práctica y de desarrollo profesional en general.

Si bien la reforma se compone de varias líneas de acción, la constitución del Servicio Profesional Docente y los procesos de evaluación que supone (con sus implicaciones administrativas, sustantivas y operativas) han absorbido la energía de las instituciones involucradas y de la SEP en su conjunto. Quizá por este hecho, otras líneas de política, anunciadas en los artículos transitorios de la reforma constitucional y en el Programa Sectorial de Educación, como el fortalecimiento de la autonomía de gestión, el combate a la desigualdad de condiciones en las que estudian los niños y trabajan los profesores, la reformulación curricular y de materiales educativos y la formación inicial de profesores han sido desatendidas; cierto, en la segunda mitad del sexenio se comenzó a avanzar en el mejoramiento de la infraestructura de escuelas en peores condiciones.

Resulta particularmente paradójico i) desplegar una serie de acciones para mejorar los mecanismos de selección del personal docente de nuevo ingreso y abrir el trabajo docente a profesionales de otros campos, ii) invertir grandes esfuerzos en el diseño y sostenimiento de un dispositivo correctivo —la evaluación del desempeño— y no emprender una política potente que garantice una buena formación inicial de profesores. El mejoramiento radical de la formación inicial de profesores evitaría la necesidad de una evaluación externa cada cuatro años, es la solución de fondo a uno de los problemas señalados en la justificación de la reforma (la falta de profesores capacitados).

La evaluación del desempeño puede contribuir al desarrollo profesional si permite identificar rasgos de la práctica que deben mantenerse, otros que deben modificarse y otros más que deben ser sustituidos para acercarse a prácticas ideales, de *buena enseñanza* o de *buena práctica directiva*; estos ideales derivados del currículo deberían ser antes, profundamente comprendidos y ampliamente asumidos como correctos y factibles por la comunidad profesional.

Esa función de la evaluación solo es posible si en su diseño se consideran instrumentos apropiados para una práctica compleja; entre estos instrumentos es insustituible la **observación de la práctica docente** por personal altamente calificado y experimentado. Una evaluación apropiada es indispensable, no solamente por sus consecuencias laborales sino también porque de ahí deben derivarse programas específicos de formación y asesoría para cada sujeto evaluado, los “trajes a la medida” según expresión de Aurelio Nuño, secretario de Educación Pública.

Pese a las limitaciones de la información disponible —no se conocen muestras de los contenidos de las pruebas, ni de las “evidencias de enseñanza” y las rúbricas con las que se calificaron— es razonable concluir que los resultados de la evaluación del desempeño no ofrecen un diagnóstico acerca de la práctica docente o de dirección y gestión escolar, sino una imagen difusa: el nivel de desempeño —insuficiente, suficiente, bueno y destacado— producto agregado de la puntuación obtenidos en los distintos instrumentos, y a los que no pueden asociarse rasgos específicos inteligibles.

Buena parte del debate público en torno a los resultados de la evaluación se ocupó de los múltiples problemas de orden operativo: la inoperancia del Sistema de Información y Gestión (Sigid), la ineficacia de la plataforma para la recolección de evidencias de enseñanza o la insuficiencia y fallas de conexión de los equipos de cómputo para contestar el examen y “subir” otros instrumentos, la duración de la jornada de evaluación (8 horas) y las condiciones de las sedes de aplicación, además de la presencia policiaca convocada para impedir el boicot a la examinación. La discusión sobre estos aspectos ha opacado el análisis acerca de la **calidad de la evaluación** y del significado de sus resultados respecto a las prácticas docentes. Profesionales evaluados, sin embargo, han comentado sobre problemas importantes del diseño de las pruebas aplicadas: irrelevancia de muchos reactivos, su gran extensión y confusa redacción, la falta de opción de respuesta claramente correcta en varios casos, etcétera.

La evaluación sustancial de los procesos de evaluación del desempeño docente sigue siendo necesaria para demostrar su rigor técnico, confiabilidad y justicia, para asegurar su utilidad en relación con la gran finalidad de la reforma (mejorar la calidad del aprendizaje) y, también, para avanzar en su legitimidad entre vastos sectores del magisterio, la cual es indispensable para que maestras y maestros emprendan acciones conscientes y correctamente *focalizadas* para el mejoramiento de la calidad en cada escuela, en primer lugar la transformación de su propia práctica. La evaluación del desempeño docente alcanzará esa legitimidad si, entre otras medidas —más allá de pedir un *acto de fe*— se pone a disposición de los profesionales de la educación y de la opinión pública la información necesaria para analizar sus fundamentos y sus alcances. Por las razones anteriores es necesario insistir en la importancia de *evaluar la evaluación* en sus aspectos sustantivos, acción que debe considerar, al menos, los siguientes elementos:

- a) Las bases sustantivas de la evaluación: relevancia, pertinencia, precisión y factibilidad de cada uno de los rasgos de los perfiles de **desempeño**, **parámetros** e **indicadores**, según la función específica (por nivel y modalidad) para la que fueron acuñados, la correspondencia de tales elementos con los objetivos, principios y orientaciones establecidas en los documentos curriculares a los que la práctica docente está sujeta, y la congruencia de todo este conjunto de elementos.
- b) La calidad técnica de los reactivos de las pruebas, y de los criterios y niveles de ejecución definidos en las rúbricas para evaluar evi-

dencias de trabajo; la congruencia o “alineación”, de estos con los elementos mencionados en el inciso anterior, su claridad e inclusive su redacción y ortografía deben ser parte de esta revisión.

- c) Los criterios de calificación y la determinación de niveles de desempeño.
- d) La capacidad de tales bases e instrumentos para evaluar, como debería ser, la función específica de los profesionales evaluados, según nivel, modalidad y tarea.

Esta evaluación de la evaluación debe aplicarse también a los procesos de ingreso y promoción, donde se han utilizado solamente pruebas de opción múltiple.

Es fundamental responder a las siguientes preguntas: ¿cuál es la calidad de la información recogida? ¿En qué medida —con estas bases y los instrumentos aplicados— fue posible evaluar la práctica pedagógica de cada profesor o las acciones que un director realiza cotidianamente? ¿Cuáles son características principales de las prácticas pedagógicas según nivel de desempeño reportado en los resultados de evaluación? ¿De acuerdo con la información recogida por la evaluación cuáles otros factores —prácticas de gobierno y dinámica del sistema, entorno social, etcétera— además del desempeño docente influyen en la práctica docente? ¿Qué información específica ofrece esta evaluación para derivar programas específicos de desarrollo profesional o de reforma del sistema?

Adicionalmente, la SEP debe responder la siguiente pregunta: ¿cómo se relacionan los cursos que ofrece, para quienes obtuvieron un resultado insuficiente o solo suficiente, y las deficiencias detectadas por la evaluación?

El diseño de toda reforma constituye una hipótesis acerca de cómo pueden solucionarse determinados problemas, para lo cual se propone y pone en marcha un conjunto de acciones que constituyen el contenido de la reforma. Si la hipótesis no está adecuadamente fundamentada o si el problema no es apreciado en su complejidad, es probable que las acciones no logren el impacto esperado. La evaluación continua de esas acciones es clave; permite detectar si se realizan adecuadamente, si contribuyen a la finalidad principal, si concitan el apoyo de los protagonistas del cambio esperado, los efectos no deseados o perversos que surgen en

su implementación. De ahí se deriva su mejoramiento continuo, lo que es necesario para su eficacia.

El INEE ha publicado varios informes de evaluación sobre distintos aspectos del proceso: i) un informe en varios volúmenes realizado por personal del propio instituto (INEE, 2016), ii) un informe del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la evaluación de ingreso y promoción (INEE-IIPE, 2015), iii) un informe sobre la evaluación del desempeño elaborado por Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC, 2016). En esos documentos —principalmente en el último mencionado— se aporta información valiosa sobre aspectos operativos ya mencionados, pero también sobre los problemas afrontados en el proceso de diseño de la evaluación, las consecuencias que el calendario establecido tuvo sobre el rigor técnico en sus distintas fases, la relación entre las instituciones involucradas en el proceso. El gran faltante en estos informes es el análisis de la **calidad de los instrumentos** de evaluación; al respecto, los investigadores de OREALC apuntaron que “por motivos de confidencialidad de los instrumentos el equipo consultor no tuvo acceso a los instrumentos ni a las rúbricas”, por lo cual solo analizan los “procedimientos seguidos para cautelar la validez” (*op. cit.*). De todos modos, las conclusiones apuntadas en esos informes alimentan la idea de que es necesaria una revisión del propio **diseño de la reforma**, tal como apuntamos (Ramírez y Torres, 2016) en un reporte publicado en mayo de 2016:

- ¿Es necesaria la periodicidad de la evaluación para la permanencia —cada cuatro años— para la permanencia establecida actualmente en la ley? ¿De qué manera tal frecuencia y tales evaluaciones, cuyas características se han comentado, contribuirán a sostener un trabajo de calidad en las aulas, escuelas y zonas escolares?
- ¿Es sostenible técnicamente el gran número de procesos de evaluación que deben realizarse cada año? ¿Es posible con la capacidad técnica instalada evaluar con justicia, rigor y profundidad el trabajo de más de 300 mil profesionales de la educación, cada año y desde instancias centrales?
- ¿Cuáles han sido las ventajas y limitaciones de la actual distribución de facultades y responsabilidades para la evaluación docente? ¿Por qué la instancia que se encarga de administrar el Servicio Profesional Docente se encarga también de determinar contenidos e instrumen-

tos de evaluación, mientras que la institución experta en el campo (el INEE) solamente tiene funciones normativas y de supervisión?

Para lograr la transformación de las prácticas educativas y generar un ambiente escolar estimulante, donde verdaderos colectivos escolares se dispongan a emprender la innovación en el trabajo diario es necesario —por una parte— formular una nueva propuesta educativa, fundamentada, centrada en la comprensión y el desarrollo de competencias intelectuales, factible, y —por otra— lograr que esa propuesta sea asumida por los profesores y las profesoras en cada escuela, lo que implica desarrollar estrategias diferentes a las utilizadas hasta ahora para promover el aprendizaje profesional. Estos dos elementos siguen ausentes en el planteamiento de la reforma —cuando solamente queda un tercio del periodo de gobierno—, lo que la sigue manteniendo como una reforma esencialmente laboral y administrativa.

La reforma no solamente ha carecido de un diagnóstico explícito, sino que asumió —en diversos momentos— la narrativa dominante respecto al origen de los problemas del sistema educativo: incompetencia, irresponsabilidad y corrupción del magisterio. Así descalificó a todas (la inmensa mayoría son mujeres) y a todos quienes ejercen la docencia en la educación básica. Ello creó un ambiente de desconfianza e irritación entre el magisterio, que es necesario revertir para que la reforma del sistema se pueda convertir en el sostén institucional del cambio sustancial, es decir, el cambio pedagógico.

Al descalificar al magisterio la reforma perdió la posibilidad de que los protagonistas del hecho educativo se sumaran a la iniciativa. ¿Cómo puede mejorarse la calidad de una práctica social sin la adhesión y la convicción de quienes la ejercen? Hasta hoy, la reforma se vive en las escuelas como una amenaza. La incertidumbre, el temor y las situaciones de estrés se generalizan en las escuelas de los seleccionados para evaluarse. En este ambiente no puede surgir la innovación pedagógica necesaria para una mejor formación de niñas y niños, tampoco para mejorar los resultados en las pruebas de aprovechamiento escolar en las pruebas nacionales e internacionales.

Fuentes de consulta

- Álvarez Retana, Ramiro (2014), "Blinda SEP a exámenes", en *El Universal*, 7 de julio, en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/blinda-la-sep-a-examenes-216872.html>
- Álvarez Retana, Ramiro (2016), "Servicio profesional docente", ponencia presentada en el seminario A tres años de la reforma educativa, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, agosto de 2016.
- Arnaut, Alberto (1998), *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, México, SEP-Centro de Investigación y Docencia Económicas.Col. Biblioteca del normalista.
- Backhoff, Eduardo (2016), "Evaluación docente: primeros resultados", en *El Universal*, 12 de marzo de 2016, México.
- Bracho, Teresa (2016), "La evaluación en el servicio profesional docente", en *Nexos*, blog, <http://educacion.nexos.com.mx/?p=185>
- Barceló Rojas, Daniel A. y José María Serna de la Garza, "Propuestas de evolución institucional del federalismo mexicano" en AA.VV. *Federalismo y descentralización*, segunda edición, 2008, p.172
- Cámara de Diputados (2013), Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013, México.
- Chuayffet, Emilio (2010), Intervención durante la presentación de la "Iniciativa de reforma a los artículos 3º y 73 de la Constitución...", 10 de diciembre de 2012. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/intervenciones-durante-la-presentacion-de-iniciativa-de-reforma-educativa?idiom=es>
- Fuentes Molinar, Olac (2007) "Enlace no tiene salvación y profundiza el retraso educativo". Entrevista con Karina Avilés. *La Jornada*, 7 de mayo, México.
- (2013), "Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente", en Rodolfo Ramírez Raymundo, coordinador, *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Gil Antón, Manuel, en <http://www.educacionfutura.org/en-torno-a-la-reforma-educativa-el-trabajo-intelectual-mas-importante-del-pais/>
- _____ (2016), "La reforma educativa: el fin de un prejuicio", en *Educación futura*, 1 de marzo, disponible en <http://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-el-fin-de-un-prejuicio/>

- Guevara Ma. del Refugio y Laura Elena González, 2004, *Atraer, formar y retener profesorado de calidad. Reporte sobre la situación de México*. Actividad de la OCDE. Versión en español.
- Guevara Niebla, Gilberto (2016), "Sobre el servicio profesional docente", en *Nexos*, 1 de marzo, México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), *Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje*, México: INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014), *Programa de mediano plazo para la evaluación del servicio profesional docente (2015-2020)*, México, INEE.
- _____ (2015), *Evaluaciones del Servicio Profesional Docente*. Calendario 2016, México, INEE.
- _____ (2015a), *Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia en Educación Básica, 2015- 2016*, México, INEE.
- _____ (2015b), *Líneamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia, dirección y supervisión en educación básica y media superior*, México, INEE.
- _____ (2016), *Servicio profesional docente. Aspectos a evaluar en la primera evaluación del desempeño*, en: <http://www.INEE.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente>
- _____ (2016a), <http://www.INEE.edu.mx/index.php/524-reforma-educativa/preguntas-frecuentes/1622-preguntas-frecuentes>
- _____ (2016b), <http://cuestionarios.INEE.edu.mx/index.php/122546/lang-es>.
- _____ (2016c), *La educación obligatoria en México. Informe 2016*, México, INEE.
- _____ (2016d), *Comunicado de prensa no. 10*, 29 de febrero, México, INEE.
- _____ (2016e), *Comunicado de prensa no. 8*, 29 de febrero, México, INEE.
- INEE-IIPE UNESCO (2015), *Evaluación internacional de los procesos de evaluación de ingreso y promoción al servicio profesional docente en educación básica y educación media superior en México, 2014-2015*, México, INEE.
- Latapí, Pablo, selec. y prólogo (1994), *Jaime Torres Bodet. Textos sobre educación*, México: Conaculta.
- Jiménez Franco, Valentina (2011), *Revisión de los marcos de valoración y de evaluación para mejorar los resultados escolares. Informe de las prácticas de la evaluación de la educación básica en México, 2010*, México, SEP/OCDE.
- _____ (2015), *Revisión de sistemas nacionales de evaluación educativa para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa en México*, México, INEE.
- Mancera, Carlos (2013), "Un proceso, no un disparo", *Nexos*, Febrero.
- Mancera, Carlos y Sylvia Schmelkes (2010), *Recomendaciones de políticas específicas sobre el desarrollo de un marco integral de evaluación de maestros en servicio*, México, OCDE.
- Martin Christopher y Elsa Guzmán Flores (2008), "El impacto de los exámenes nacionales en la política y la práctica educativa en México e Inglaterra", en *Cero en Conducta*, Número 54, Año 23, Abril de 2008, México.
- Nuño Mayer, Aurelio (2016), "La escuela al centro", disponible en <https://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049>. Consultado en abril de 2016.
- _____, Mensaje del secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, durante la Presentación de Resultados de la Evaluación de Desempeño, Ciclo 2015-2016, 29 de febrero de 2016, México, Sep. Disponible en <http://www.gob.mx/sep/prensa/mensa->

je-del-secretario-de-educacion-publica-aurelio-nuno-mayer-durante-la-presentacion-de-resultados-de-la-evaluacion?idiom=es

- OCDE (2010), “Análisis de la práctica internacional”, en *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes: prácticas internacionales*, OCDE Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079717-4-es>
- Ornelas, Carlos (2012), *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo, México, Siglo XXI*.
- OREALC/ UNESCO Santiago, *Evaluación de desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016. Informe Final*, Santiago de Chile.
- Paoli Bolio, Francisco José (2013), “Elementos relevantes de la reforma educativa”, en *La reforma constitucional en materia educativa...* op. cit.
- Peña Nieto, Enrique (2013), Discurso durante la promulgación de la reforma educativa, 25 de febrero de 2013, disponible en http://www.sep.gob.mx/es/sep1/DiscursoEPN250213#.VrSzl_EWEIA
- Pérez-Rocha, Manuel (2013), “Calidad con malas calificaciones”, en *Educación. Los valores de cambio. Los valores de uso*, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2012), Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Gaceta parlamentaria*, 11 de diciembre.
- Poder Ejecutivo Federal/Secretaría de Educación Pública (2013), Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre.
- _____ (2013a), Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, México, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre.
- Poy, Laura (2016), “Cambios al calendario de evaluación a maestros, para no ‘presionar’ al sistema”, en *La Jornada*, 3 de febrero de 2016.
- _____ (2016a), “Los maestros que no se presentaron a la evaluación sabían las consecuencias: INEE”, en *La Jornada*, 03/03/2016. Presidencia de la República (2012), VI Informe de gobierno, México: 2012. Disponible en http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexta/igualdad_de_oportunidades.html
- Presidencia de la República et al (2012), *Pacto por México*. México: 2012.
- Presidencia de la República (2012), “Iniciativa del titular del poder ejecutivo federal con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación”, *Gaceta Parlamentaria*, 11 de diciembre de 2012, México, Cámara de Diputados.
- Poder Ejecutivo Federal (2013), “Iniciativa de Ley General del Servicio Profesional Docente”, *Gaceta Parlamentaria*, 16 de agosto de 2013, México, Cámara de Diputados.
- Ramírez, Rodolfo (2010), “La prueba ENLACE: contra el sentido de la educación”, en *Educación UACM* número 9, México, La Jornada- Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Disponible en <http://bit.ly/2k5fISC>, consultado el 8 de julio de 2016.
- Ramírez Raymundo, Rodolfo (2013), La reforma constitucional en materia educativa: ¿una nueva estrategia para mejorar la calidad de la educación básica?, en *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, op. cit.
- Reyes Esparza, Ramiro y Rosa María Zúñiga Rodríguez (1994), *Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial, México*, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C.

- Rockwell, Elsie (2013), "La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa", en *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, op. Cit.
- Santibáñez, Lucrecia et al (2006), *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, México, RAND Corp., disponible en http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.sum.pdf
- Salazar, Pedro (2013), "Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas de la reforma al artículo 3º constitucional", en *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, op.cit.
- Schmelkes, Sylvia (2013), "La evaluación del desempeño profesional docente", en *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, op. cit.
- _____ (2014), "La evaluación como derecho. Sylvia Schmelkes y Manuel Gil. Una conversación", en *Educación futura*, 21 de marzo.
- _____ (2015). Palabras pronunciadas en la conferencia de prensa del 6 de julio, México, INEE.
- SEP (1997). *Licenciatura en educación, primaria y secundaria*, México, SEP.
- _____ (1999), *Licenciatura en educación preescolar*, México, SEP.
- SEP-SNTE (2011), "Acuerdo para la evaluación universal de docentes y directivos en servicio de educación básica", 31 de mayo. Disponible en <http://www.evaluacionuniversal.sep.gob.mx/acuerdo.pdf>
- SEP (2015), "Programa de promoción en la función por incentivos en educación básica", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo, disponible en http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/VBReglamento_final_2015.pdf
- _____ (2015), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes. Evaluación del desempeño docente ciclo escolar: 2015-2016*, México, SEP.
- _____ (2015a), *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño docente. Educación básica*, México, SEP.
- _____ (2015b), *Programa de promoción en la función por incentivos en educación básica*, México, SEP.
- _____ (2016), Comunicado 73, 29 de febrero.
- Serna (2014), "Federalismo y distribución del poder", ponencia presentada en *Seminario Encuentro por la Federación y la Unidad Nacional* organizado por el Senado de la República, México, 1 de octubre.
- Vargas Rosa Elvira (2010), "Recurren a premios y presiones para mejorar puntaje en Enlace", *La Jornada*, 19 de marzo, México.

Portales web

- Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, <http://servicioprofesionaldocente.SEP.gob.mx/>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, <http://www.INEE.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente>



La evaluación del magisterio como estrategia para mejorar la calidad de la educación básica. Un balance de la reforma, 2013-2016
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2016
en los talleres de D3 ediciones SA de CV,
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural ahuesado de 75 gr.

REFORMA EN MATERIA EDUCATIVA

Un análisis de su diseño y aplicación, 2012-2016

La reforma en materia educativa estableció el Servicio Profesional Docente, que sujeta el ingreso, la promoción e inclusive la permanencia en el empleo a evaluaciones periódicas del desempeño de maestras y maestros. Este mecanismo, según los supuestos de la reforma, permitiría en un plazo corto que en las aulas y las escuelas de educación básica y media trabajaran solamente personas con conocimientos y capacidades idóneas; en consecuencia, la calidad de la enseñanza y el aprendizaje mejorarían. Las nuevas reglas laborales permitirían también recuperar la rectoría del Estado en la educación obligatoria.

A más de tres años de su puesta en marcha, ¿cuáles son los avances y problemas de la reforma? En este volumen el autor analiza sus fundamentos y contenidos en relación con la finalidad de mejorar la calidad de la educación; asimismo, revisa su primera fase de ejecución, principalmente la evaluación del desempeño docente.

REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA

NOEL PÉREZ BENÍTEZ

(coordinadores)

REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS es un proyecto de investigación del IBD que hace un alto en el camino para analizar el diseño, la implementación y los primeros resultados de ocho reformas estructurales, aprobadas entre 2008 y 2014, que se propusieron modificar el curso del desarrollo nacional.

El **Instituto Belisario Domínguez** es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, su labor ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

ISBN: 978-607-8320-53-0



9 786078 320530

