



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
COLEGIO DE PEDAGOGÍA

***LA EVALUACIÓN DOCENTE Y LA CALIDAD
EDUCATIVA, UNA ESTRATEGIA DE LA REFORMA
EDUCATIVA 2013***

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN PEDAGOGÍA**

PRESENTA:

MARIANA CAROLINA CASTRO CASTAÑEDA

ASESOR:

DR. HUGO CASANOVA CARDIEL

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2021





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi Universidad, por abrirme las puertas para mi formación, en especial gracias a la Facultad de Filosofía y Letras por darme la oportunidad de formarme en sus aulas.

A mis padres, a mi mamá, Yolanda Castañeda, por la vida, por tu compañía y guía en mi trayecto académico. A mi papá, Francisco Castro, por todas las mañanas que compartimos un momento en el camino a la escuela, por las pláticas, por escucharme, por tus consejos, por estar en los momentos más difíciles junto a mí, por tu eterna paciencia y comprensión a lo largo de la vida, por enseñarme a creer en mí. Por su amor y apoyo incondicional en todo momento, por apoyarme en este proyecto, por todos los esfuerzos que han hecho para que lograra llegar hasta este momento, gracias. Por ustedes y para ustedes.

A mi hermana, Paula Castro, porque sé que a pesar de todas las diferencias o roces que puedan existir entre nosotras estarás junto a mí cuando te necesite.

A Rodrigo Mata, mi mano derecha y mi mayor confidente, por tu apoyo a lo largo de estos años, por motivarme a culminar este trabajo, por creer en mí, en mis metas y mis sueños, por hacerme más placentero y más feliz este camino llamado vida, por tus palabras precisas y sinceras de aliento, por tu apoyo incondicional en los buenos y malos momentos, por tu cariño y amor sincero, gracias.

A mi amiga de toda la Universidad, Ariadna Ibáñez, por los trabajos compartidos, por las enseñanzas, por escucharme cuando lo he necesitado, por tus consejos y apoyo, por ser parte de lo que hoy soy, por los días compartidos y por los que nos faltan, gracias. A Diana Lara, por estar conmigo en cualquier circunstancia, por escucharme y aconsejarme siempre, gracias.

A mi asesor, el Doctor Hugo Casanova, por sus enseñanzas académicas, por aceptar guiar mis pasos durante este trabajo, por su tiempo, sus consejos y observaciones, por su aliento a exigirme cada día más.

A la Maestra Ilse Castro, por su compañía durante este trabajo, por guiarme cuando me sentí perdida, por sus observaciones precisas, por su apoyo, tiempo y consejos.

A la Maestra Ruth García, a la Maestra Beatriz Cadena y al Doctor Odín González por su revisión del texto y sus precisas aportaciones y observaciones, gracias.

A Juan Manuel Castro Aguilar

Lo logré...

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. PEDAGOGÍA Y POLÍTICA, DOS CAMPOS CONVERGENTES COMO MARCO DE ANÁLISIS	11
1. Pedagogía y Política como marco teórico	11
Política	11
Política y educación.....	23
Grupos de interés.....	27
Reforma educativa	28
2. La evaluación en el campo educativo	32
Evaluación educativa.....	32
Evaluación docente.....	37
Calidad y evaluación.....	43
CAPÍTULO II. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS GOBIERNOS NEOLIBERALES COMO ANTECEDENTE DE LA REFORMA EDUCATIVA 2013	53
1. Antecedentes de la agenda educativa nacional 2012	54
La política educativa en los gobiernos neoliberales (1982-2012)	54
2. Principales referentes de la medición de la calidad educativa de México .	74
Evaluación a docentes.....	74
Carrera Magisterial.....	74
Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica.....	83
Evaluación a estudiantes.....	86
Programme for International Student Assessment (PISA)	86
Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale).....	91
Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)..	94
CAPÍTULO III. LA CONSTRUCCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA 2013	99
1. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Mexicanos Primero como marco de configuración de la agenda educativa 2012-2018	100

La influencia de la OCDE en la reforma educativa 2013	100
Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México	102
Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México.....	109
La influencia de Mexicanos Primero en la reforma educativa 2013.....	112
Ahora es cuando. Metas 2012-2024.....	114
Película ¡De Panzazo!	116
2. El desarrollo de la Reforma Educativa 2013 en México	118
Agenda educativa 2012-2018.....	118
Puntos estratégicos de la reforma educativa	132
CAPÍTULO IV. LA EVALUACIÓN DOCENTE DE LA REFORMA EDUCATIVA 2013 Y SU RELACIÓN CON LA CALIDAD EDUCATIVA.....	138
1. La reforma educativa 2013 en busca de la calidad	141
Acciones planteadas en materia de evaluación docente y cambios esperados en torno a la calidad de la educación	141
El planteamiento y desarrollo de los procesos de evaluación docente	144
Medidas tomadas en materia de evaluación docente y su impacto en la calidad de la educación básica	155
Opiniones respecto a la evaluación docente y su relación con la calidad planteadas en la reforma educativa 2013.....	178
La construcción de la reforma educativa	178
La resistencia magisterial.....	182
Discusiones en torno a la evaluación docente.....	184
Afectaciones al magisterio e inconsistencias en la operación de la evaluación a los docentes.....	187
La importancia que se la ha otorgado a PISA.....	190
Propuestas.....	191
La construcción de las políticas educativas.....	194
CONCLUSIONES	197
FUENTES DE CONSULTA.....	207

INTRODUCCIÓN

“El progreso consiste en el cambio”

Miguel de Unamuno

La evaluación docente constituye uno de los elementos más significativos de las últimas décadas dentro del campo del saber educativo. No obstante, es a partir de la reforma educativa del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018) que la evaluación docente cobró mayor relevancia.

Las diversas reformas educativas que han tenido lugar en México y en el mundo pretenden adecuar la educación a las exigencias del mundo globalizado, dicha educación se ha centrado en formar personas con capacidades y competencias que respondan a las necesidades y exigencias globales. Es por lo anterior que el objetivo de la educación ha estado determinado por fines políticos y económicos, pues su principal objetivo ha sido la formación de capital humano para responder a las exigencias del modo de producción capitalista.

Las reformas neoliberales desarrolladas en décadas recientes han estado bajo la influencia de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros e inclusive por organizaciones civiles, las cuales se han encargado de definir y formular la agenda política de los países.

La tendencia reformista educativa neoliberal se ha centrado primordialmente en la evaluación de los docentes como la principal vía de cambio educativo. En el caso de la reforma educativa 2013 desarrollada en México, el eje principal o con mayor relevancia ha sido la evaluación docente, misma que se ha definido como un referente de la calidad de la educación del país.

En México, la reforma educativa 2013 perfilada principalmente por la OCDE, estuvo encaminada a garantizar una educación de calidad en el país, para ello se planearon distintas estrategias entre las cuales, en materia de evaluación docente, se contemplaron: a) la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa;

b) la creación del Servicio Profesional Docente; y c) la consolidación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, estrategias que tenían como objetivo contar con “los mejores docentes”.¹ Ante dichas medidas, los docentes y aspirantes a serlo, debían acreditar que contaban con las capacidades y conocimientos pedagógicos suficientes para desempeñar su labor, a través de mecanismos para el ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento, medidas que hicieron énfasis en la idoneidad de los docentes, misma que según el Gobierno Mexicano traerían consigo una mejora en la calidad de la educación obligatoria del país.

Sin embargo, aunque la evaluación de los docentes y el desempeño de los mismos son determinantes en la calidad de la educación, habría que reconocer que no son los únicos referentes, pues la calidad educativa está condicionada por diversos factores, como la accesibilidad a la educación, la equidad, la cobertura, la matriculación, la asistencia, la infraestructura, entre otros, que repercuten de manera directa en ésta.

En este sentido, el objetivo principal de esta investigación es identificar y analizar la relación entre la calidad educativa de la educación básica y la evaluación docente que se planteó con la reforma educativa 2013. A la par, con los objetivos específicos de este trabajo se busca: 1) Describir y analizar el origen de la reforma educativa 2013; 2) Describir y analizar los principales referentes de calidad en la educación básica de México, y qué se dice en cuanto a la evaluación docente como indicador; 3) Describir y analizar los principales resultados de la evaluación docente derivada de la reforma educativa 2013, así como el impacto de ésta en la calidad de la educación básica; y 4) Conocer las principales opiniones que la OCDE, la fundación Mexicanos Primero, el Gobierno de México, el sector magisterial, académicos y especialistas en educación, tienen en torno a la evaluación docente planteada con la reforma educativa 2013.

Las razones que guiaron la realización de esta tesis, tienen una relación estrecha con la inmersión en temas referentes a la evaluación docente, la calidad y la reforma

¹Gobierno de la República (s.d.), “Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo”, México, pp. 3-14.

educativa 2013, a lo largo de asignaturas tanto obligatorias como optativas cursadas a lo largo de mi formación en la licenciatura en Pedagogía entre los años 2014-2018, sin embargo, mi interés en torno a este tema resaltó de manera específica en mi último año como estudiante de la licenciatura, pues tuve un mayor acercamiento con la literatura referente a la evaluación docente y a la reforma educativa 2013.

Esta investigación parte del supuesto de que, si bien los docentes juegan un papel importante en la educación del país, y además contribuyen a la mejora de la calidad educativa, ello no significa que la evaluación docente establecida en la reforma educativa 2013, sea el elemento fundamental en la mejora de la calidad de la educación básica en México, pues en la mejora de ésta intervienen diversos factores.

El estudio que aquí se presenta es descriptivo y consistió en la búsqueda, selección, compilación y revisión de diversos documentos bibliográficos, hemerográficos, y audiovisuales con el objetivo de describir y especificar las propiedades y características del objeto de estudio que es la relación entre la calidad educativa de la educación básica y la evaluación docente que se planteó con la reforma educativa 2013. De acuerdo con Gay, este tipo de investigación “comprende la colección de datos para probar una hipótesis o responder a preguntas concernientes a la situación corriente de los sujetos del estudio. [Agrega que] Un estudio descriptivo determina e informa los modos de ser de los objetos”.²

Las fuentes de información primarias en las que se basa este trabajo son: el Pacto por México; la reforma constitucional al artículo 3° y 73°; la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; la Ley General del Servicio Profesional Docente; el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; el Programa Sectorial de Educación 2013-2018; el Modelo Educativo del sexenio; los informes de la OCDE que llevan por nombre: 1) “Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México”; y 2) “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México”; así como dos publicaciones de Mexicanos

² Gay, Lorraine (1996), *Educational Research*, New Jersey, Prentice Hall Inc, p. 249.

Primero: 1) “Ahora es cuando. Metas 2012-2024”; y 2) la película “¡De Panzazo!”, ambas del año 2012.

En cuanto a las fuentes de información secundaria se consultaron materiales hemerográficos, así como trabajos de autores que han revisado en especial los temas de la calidad educativa, la evaluación docente y la reforma educativa 2013.

Este trabajo está integrado por cuatro capítulos, en el primero de ellos se abordan los referentes teóricos que dan sustento a esta investigación. En primer lugar, se parte de la conceptualización de política y el vínculo de ésta con la educación, dicha relación se puede verificar en el campo de la política educativa misma que se define dentro del primer capítulo. En este orden de ideas, también se define el concepto de evaluación educativa, el cual está estrechamente ligado con el de evaluación docente y el de calidad educativa, de los cuales también se integra una definición y una descripción.

En lo que toca al segundo capítulo, éste se enfoca en hacer un recorrido por la política educativa de los gobiernos neoliberales, la cual representa los antecedentes de la reforma educativa 2013, de esta manera se realiza una breve revisión de las políticas educativas que han integrado el tema de la calidad en su discurso, partiendo desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) hasta el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), sin embargo, el análisis se centra en temas relacionados con la educación básica y el magisterio.

Por otro lado, dentro del segundo capítulo se plantea la revisión y el análisis de los principales referentes de la calidad de la educación básica mexicana, de esta manera se aborda la evaluación realizada a docentes con el Programa Nacional de Carrera Magisterial y con la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación básica, así como las evaluaciones realizadas a los alumnos tanto a nivel internacional como nacional, en el caso de la primera, se retoma el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, por sus siglas en inglés, PISA; mientras que en el terreno nacional se hace referencia a los Exámenes de Calidad y el Logro Educativo (Excale) y la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).

En cuanto al tercer capítulo, se realiza la revisión y el análisis de los documentos que dieron origen a la reforma educativa 2013, los dos primeros fueron elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y llevan por nombre “Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México” y “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México”. En este sentido también se integran el documento titulado “Ahora es cuando Metas 2012-2024”, y la película “¡De Panzazo!”, ambos elaborados por Mexicanos Primero.

Además, dentro de éste capítulo se realiza un recorrido por la política educativa del gobierno Peñista (2012-2018), con lo cual se busca analizar y describir el contexto en el que se desarrolló la reforma educativa 2013; asimismo se incluye un breve desarrollo de los objetivos, los beneficios, los cambios y las estrategias que plantea la reforma educativa 2013, en especial los que aluden al sector magisterial.

Finalmente, el capítulo cuatro, se centran en el tema de la evaluación docente, y está constituido por un apartado conformado por cuatro subtítulos que se constituyen en los ejes de análisis de la investigación, los cuales son: 1) Acciones planteadas en materia de evaluación docente y cambios esperados en torno a la calidad de la educación; 2) El planteamiento y desarrollo de los procesos de evaluación docente; 3) Medidas tomadas en materia de evaluación docente y su impacto en la calidad de la educación básica; y 4) Opiniones respecto a la evaluación docente y su relación con la calidad planteadas en la reforma educativa.

A manera de cierre se presentan una serie de conclusiones a las que se ha llegado con esta investigación, en donde se destacan y plantean los hallazgos principales de este trabajo. Por último, resulta necesario resaltar que el fin de esta investigación es contribuir al conocimiento de la evaluación docente, en especial la realizada a partir de la reforma educativa 2013.

CAPÍTULO I

PEDAGOGÍA Y POLÍTICA, DOS CAMPOS CONVERGENTES COMO MARCO DE ANÁLISIS

“A menos que los filósofos reinen en los Estados, o los que ahora son llamados reyes y gobernantes filosofen de modo genuino y adecuado, y que coincidan en una misma persona el poder político y la filosofía, y que se prohíba rigurosamente que marchen separadamente por cada uno de estos dos caminos las múltiples naturalezas que actualmente hacen así, no habrá, querido Glaucón, fin de los males para los Estados ni tampoco, creo, para el género humano...”

Platón

La Pedagogía guarda una estrecha relación con distintas áreas del conocimiento que permiten analizar y entender su objeto de estudio, la educación, desde distintos ámbitos de la realidad; una de esas áreas de conocimiento es la Política. Este capítulo está dedicado a la realización de una construcción teórico-conceptual que permita entender la relación entre la Pedagogía y la Política. Dicha construcción pretende dar una contextualización de diversos conceptos que sirven como base para los objetivos de esta investigación; en conjunto los diversos conceptos permitirán abordar el tema de este trabajo: “La evaluación docente como una estrategia de la reforma educativa 2013”.

1. Pedagogía y Política como marco teórico

Política

La naturaleza de la política desde sus orígenes tiene implícita una dualidad, por un lado, tiene un carácter prescriptivo, el cual funciona como una guía del camino del hombre señalando la ruta a seguir en el ámbito de la convivencia social, es decir, la política como disciplina normativa o prescriptiva, y por el otro un carácter positivo,

en el sentido de que debe limitarse al estudio de las manifestaciones políticas, surgiendo así el conocimiento positivo.³

Dicha ambigüedad, de acuerdo con De Puelles, se remonta a hace más de dos mil quinientos años, en la época del pensamiento clásico de Platón y Aristóteles. El primero de ellos, concebía a la política como “una guía para la acción”,⁴ es decir, como Filosofía Política (disciplina normativa); mientras que para el segundo la política “se agotaba en la descripción de los fenómenos políticos”,⁵ es decir, como Ciencia Política (ciencia positiva).⁶

Como expresa De Puelles, la palabra política es un término al que se le confieren significados diferentes, en un primer sentido se habla de política como *politics*, sustantivo derivado del adjetivo griego politikos (que significa: ciudadano, cívico, civil de ciudadano, de ciudadanía, del Estado; *f.* la política, la ciencia de los asuntos del estado),⁷ hace referencia “al conflicto que resulta del enfrentamiento entre varios programas de acción”,⁸ además agrega que puede ser entendida también como “la ciencia que se ocupa del poder”.⁹ En segundo lugar la política se define como *policy*, transcripción latina del sustantivo griego politeia (que refiere: al derecho de ciudadanía; vida de un ciudadano, relación de los ciudadanos con el Estado, vida pública; administración del Estado; política; constitución de un Estado, forma de gobierno),¹⁰ que alude al “programa de acción”,¹¹ es decir, política como políticas instrumentales mediales.¹²

En este sentido, De Puelles sugiere entender el concepto política desde dos ángulos, el primero que la define como el conocimiento de la realidad, es decir, el

³ De Puelles, Manuel (2017), “Naturaleza y objetivo de la política de la educación”, en *Política, legislación y educación*, Madrid, UNEB, p. 19.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Pavón, José (1967), *Diccionario Manual Griego. Griego clásico-Español*, Madrid, VOX, p. 488.

⁸ De Puelles, Manuel (1996), “Delimitación científica de la disciplina”, en *Política de la educación*, Madrid, UNED, p. 34.

⁹ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰ Pavón, José (1967), *Diccionario Manual Griego. Griego clásico-Español*, *op cit.*

¹¹ De Puelles, Manuel (1996), “Delimitación científica de la disciplina”, *op cit.*, p. 34.

¹² *Ibid.*, pp. 31-36.

concepto política como una ciencia social; y una segunda conceptualización que define a la política como un concepto reflejado en la acción o en la realidad, es decir, como una actividad.¹³

Por su parte Velázquez sugiere hacer uso de *politics* para referirse al “arte y la ciencia de gobernar”,¹⁴ y *policy* para aludir al “proceso que busca intervenir en las situaciones definidas como problemáticas”.¹⁵

Aunque es evidente la diferencia entre ambas connotaciones menciona Rubio que:

(se ha) producido una neutralización de la palabra política, que se utiliza como sinónimo del vocablo inglés *policy*, esto es, como conjunto de medidas orientadas hacia la consecución de un objetivo, sin ninguna referencia a las ideas de poder y de lucha. La carga semántica de la palabra castellana no queda con ello del todo anulada, ciertamente, pero sí disminuida y como escorada, subrayándose lo que en la política hay de programa y ocultándose lo que tiene de contienda y aplicación del poder, que es lo decisivo.¹⁶

Por otro lado, menciona Aguilar que las conceptualizaciones de política, como *policy*, dentro de la literatura generalmente son de dos tipos: descriptivos y teóricos. Dentro de las conceptualizaciones descriptivas la discusión se centra en si la política es mayormente una decisión o si implica algún otro factor. En este sentido, la opinión común apunta a reconocer e incorporar la dimensión institucional puesto que las decisiones son tomadas por una autoridad a la que se le confiere legitimidad y que además toma dichas decisiones dentro de su campo de jurisdicción y apegada a las leyes previamente establecidas, las cuales son expresadas en forma de leyes, sentencias, actos administrativos, entre otros.¹⁷

De esta forma señala Aguilar que tomando en cuenta su institucionalidad, la política, como *policy*, es: “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que

¹³ *Ibid.*, p. 31.

¹⁴ Velázquez, Raúl (2009), “Hacia una nueva definición del concepto -política pública-”, *Desafíos*, vol. 20, p. 158.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Rubio, Francisco (1974), p. 36, (citado en De Puelles Manuel, 1996).

¹⁷ Aguilar, Luis (1992), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 21.

toma la acción como resultado de las muchas decisiones que comporta y c) los hechos reales que la acción colectiva produce”.¹⁸ Al respecto menciona Heclo que el término política necesita incluir lo que se persigue de manera intencionada y lo que ocurre como resultado de la intención.¹⁹

En lo que toca a las conceptualizaciones teóricas, éstas suelen ser tan diversas como las teorías politológicas a las que se apega una descripción de la política, pues es a partir de los teoremas del poder, consenso y conflicto que se construye una definición de lo que es una política pública.²⁰

Como se puede observar a lo largo de los párrafos anteriores, el vocablo “política” es polisémico, se le han conferido significaciones y características distintas por los autores que, aunque no son iguales, pueden complementarse para llegar a un consenso, el cual resulta necesario para ser conscientes de qué es lo que expresa desde una u otra realidad.

En este sentido, la política entendida como *politics*, refiere a la ciencia que estudia la lucha del poder, resultante del enfrentamiento de diversos programas de acción propios de los actores que en ella interviene, o bien lo que Aristóteles refiere como el estudio de las manifestaciones políticas, es decir, una ciencia positiva que permite conocer la realidad.

En cuanto a la política entendida como *policy*, puede ser interpretada como las políticas instrumentales o los programas de acción resultantes de las opiniones y decisiones que en conjunto toman las autoridades, es decir, un curso de acción definido, el cual se pueden expresar en forma de leyes, mandatos o inclusive como reformas; o lo que Platón refiere como una guía en el camino del hombre para la convivencia social, es decir, el accionar en la realidad, como Filosofía política o disciplina prescriptiva.

¹⁸ *Ibid.*, p. 26.

¹⁹ Heclo, Hugh (1972), “Review Article: Policy Analysis”, *British Journal of political Science*, vol. 2, núm. 1, p. 85.

²⁰ Aguilar, Luis, *op cit.*, p. 29.

En otro orden de ideas, retomando el concepto de políticas públicas, señala Aguilar éstas son elaboradas entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas, y desde esta perspectiva, son resultantes de “la exteriorización puntual del juego realísimo de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos”.²¹

Cabrero sugiere estudiar la ciencia de las políticas públicas a partir de cuatro dimensiones que permiten hacer un análisis y una comparación entre las políticas públicas del sistema estadounidense similar al “modelo que da luz a la escuela de las políticas públicas”,²² y las políticas públicas del sistema mexicano que es similar a “un modelo de tradición autoritaria y en dinámica de transición democrática”.²³ La comparación entre ambas realidades permite conocer los distanciamientos que existen entre los conceptos y categorías de las “*policy sciences* cuando los llevamos a escenarios de prácticas políticas y sociales diferentes del escenario de origen de esta escuela de pensamiento”.²⁴

Las dimensiones que propone Cabrero como eje de análisis y comparación son: 1) el tipo de régimen político; 2) el tipo de modelo de gestión; 3) los referentes institucionales; y 4) las tradiciones culturales y simbólicas,²⁵ las cuales se desarrollan y tienen características propias en cada sistema.

En cuanto a la primera dimensión, referente al tipo de régimen político, el mismo autor señala que es la concepción que se tiene del Estado lo que otorga un perfil diferente a los regímenes políticos y a la vez una significación distinta de políticas públicas.²⁶ En palabras de Aguilar, la concepción de una política pública va a variar en cuanto a las distintas apreciaciones y significados que se tenga de las funciones, ámbitos y modos de intervención del Estado.²⁷

²¹ *Ibid.*

²² Cabrero, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, p. 191.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 195.

²⁷ Aguilar, Luis, *op cit.*, p 40.

En este sentido, Cabrero parte de dos perspectivas del Estado, la primera de ellas es la perspectiva tradicional, que se identifica como la corriente pluralista, esta perspectiva es similar a la realidad estadounidense y de ella emana el régimen democrático. En este tipo de régimen el carácter público de las políticas está distante de significar exclusividad estatal, pues implica y significa el encuentro entre el pensamiento estatal y la voluntad de sus ciudadanos; agrega que se refiere al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia que es penetrado por lo público. Se plantea una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales de frente a la voluntad de los ciudadanos; lo público funciona como un espacio de todos, el gobierno como un conjunto de organizaciones, y la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.²⁸ En este contexto “el enfoque de las políticas públicas se encuentra en el medio de las contradicciones sociales y de los diversos grupos de interés, e incluso en el medio de las diferentes preferencias individuales”.²⁹

Por su parte, en la perspectiva tradicional alternativa, identificada como la corriente estatista, se puede situar a México, en donde la concepción que se tiene del Estado remite a un régimen en transición democrática que emana de tradiciones autoritarias, en ella se concibe al Estado como productor de la sociedad moderna, como un actor dominante entre los distintos agentes participantes de la política pública, aunque derive de la sociedad. Las políticas públicas, son entendidas como acciones inducidas por el Estado.³⁰ En este contexto, el uso y la aplicación de conceptos y categorías para el estudio de políticas públicas es aún más complicado pues se “han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil participación, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva”.³¹

Partiendo de estos tipos de régimen se puede avanzar hacia el análisis de la segunda dimensión referente al tipo de modelos de gestión, es decir, al proceso de

²⁸ Cabrero, Enrique, *op cit.*, pp. 193-195.

²⁹ *Ibid.*, p. 194.

³⁰ *Ibid.*, pp. 193-194.

³¹ *Ibid.*, p. 196.

hechura de las políticas públicas, el cual está impregnado de variantes en sus distintas fases, según el sistema en el que se desarrollan.

La primera fase es la *definición de la agenda gubernamental*, en el caso de un sistema democrático abierto y plural, se requiere un aparato gubernamental con permeabilidad a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a las redes de actores y agencias no gubernamentales para el desarrollo de una política, en este tipo de sistemas se da una construcción de acuerdos y consensos, pues se establecen relaciones horizontales dentro y fuera del gobierno, sin embargo, el grado de permeabilidad es variable. Asimismo, resulta relevante señalar que, en contextos como el estadounidense, la formación de la agenda, así como la definición de problemas permiten una participación fuerte entre los diversos actores. Finalmente, el resultado de la participación de los diversos actores en el proceso de negociación y ajuste será una solución final que satisfaga a la mayoría. En procesos como el antes descrito la agenda de gobierno se deriva de una agenda pública, es decir, es de origen exógeno.³²

Por su parte en un sistema en transición democrática, derivado de una corriente estatista, como el mexicano, esta fase sigue una lógica diferente. En este tipo de sistemas su tradición indica una impermeabilidad, en parte porque el diseño de las estructuras no permite una permeabilidad y porque el modo participativo de los diversos actores no está dirigido hacia dicha lógica. En este sentido, se puede decir que la definición de la agenda es una fase endógena, pues los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política. Durante el proceso, si se considera necesario, para que la agenda pase desapercibida, se crea una inflación sobre la magnitud de los problemas a través de los medios de comunicación, grupos empresariales, de presión e inclusive sindicales. Aunque el proceso de definición de la agenda apuntaría a que es una agenda pública finalmente, se convierte en una agenda de gobierno. En cuanto a los actores que participan en la definición de la agenda es menor el número de implicados, mientras que la posibilidad de incluir a

³² *Ibid.*, p. 200.

nuevos actores es casi nula y quienes participan están subordinados a la autoridad pública.³³

Como segunda fase Cabrero menciona la *formulación y diseño de políticas*, es en esta fase en donde existe un mayor riesgo de que la política pierda su sentido público. A lo largo de este proceso hay un debate entre los actores que sostienen una visión normativa y los que sostienen una visión integral y constructiva de los valores democráticos de la política pública. En sistemas pluralistas esta fase es poco permeable, sin embargo, para mantener el carácter público y participativo, expertos gubernamentales de los diversos sistemas, expertos independientes o pertenecientes a alguna organización no gubernamental (ONG) que se especializan en el tema, así como instituciones académicas, comparan las propuestas y/o analizan particularmente una de ellas, dicha discusión se amplía con los congresistas y llega al público hasta donde es posible.³⁴

En el caso de sistemas estatistas, esta fase se caracteriza por ser totalmente impermeable, el diseño de una política o programa es propia del Estado hasta que se hace público, dando como resultado programas irreversibles. Sin embargo, menciona Cabero que el problema central en el diseño de la política es que son diseñadas por grupos gubernamentales, excluyendo así a las instituciones académicas y a las ONG del proceso, convocando su participación para opinar en el programa una vez que ya está definido u operando. Además en este tipo de sistema se adopta un lenguaje y se maneja un discurso técnico que tiene como fin excluir a gran parte de la opinión pública, creando así la idea de que el saber es propio del aparato gubernamental;³⁵ lo anterior ha generado como consecuencia la distorsión del concepto política pública, percibida por los mexicanos como “un ámbito tecnocrático e insensible a las demandas ciudadanas”.³⁶

La tercera fase es la *implementación de políticas*, en el caso de sistemas como el estadounidense, tiende a incorporar agencias ejecutoras a lo largo del proceso; sin

³³ *Ibid.*, pp. 200-201.

³⁴ *Ibid.*, pp. 203-204.

³⁵ *Ibid.*, pp. 203-205.

³⁶ *Ibid.*, p. 205.

embargo, el problema con dichas agencias al momento de implementar las políticas es la coordinación y el direccionamiento que le dan a éstas, pues dada la diversidad de agencias, algunas inclusive fuera del ámbito gubernamental, se dan desviaciones fácilmente en la orientación de las políticas, pues se generan percepciones distintas entre las agencias ejecutoras. Sin embargo, gracias a la interacción de las agencias ejecutoras con los ciudadanos durante la implementación de políticas, éstas se legitiman y se vuelven más eficaces y eficientes. Finalmente, se puede mencionar que en este tipo de sistemas existe una participación responsable y activa de la población en la calidad y supervisión de los programas.³⁷

Por otro lado, en el contexto mexicano, la implementación de políticas se ha desarrollado como una actividad exclusivamente estatal, por ello con la creación de más políticas o programas se generó una tendencia a incrementar el número de dependencias o entidades de gobierno encargadas de su implementación. Sin embargo, a partir de 1982, gracias a los procesos de modernización económica en México, surgieron los procesos de privatización que redujeron el número de entidades gubernamentales. Aunque el Estado sigue siendo el encargado de las políticas que se implementan, la participación de agencias privadas ha tomado un carácter monopólico, lo cual no ha repercutido en la lógica centralista y cupular con la que opera el Estado y mucho menos ha hecho que las políticas sean más eficientes.³⁸

Finalmente en la fase de *evaluación de políticas*, considerada como la parte del proceso que legitima o condena una acción gubernamental, hay un cruce de los dos componentes del campo de las políticas, en primer lugar se habla de la necesidad de saber si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las correctas y por ende saber si los resultados finales fueron los esperados, en segundo lugar se busca conocer cuál fue la percepción de los ciudadanos ante el programa de acuerdo con su bienestar o satisfacción personal. Dicho proceso en una realidad pluralista se da

³⁷ *Ibid.*, pp. 205-206.

³⁸ *Ibid.*, pp. 205-207.

desde un estudio externo de expertos, que además de enriquecerse a partir de las observaciones, fortalece su legitimidad. Por su parte en el contexto mexicano quien decide si las políticas fueron acertadas o no son los mismos agentes que las diseñan e implementan. Los agentes y agencias externos funcionan como espectadores y en ocasiones se anticipan al fracaso de las políticas, en México la evaluación es realizada por agentes que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas y que funcionan por intuición y no por un conocimiento del proceso. El proceso de evaluación es poco frecuente y sólo es para consumo interno del aparato gubernamental, y en pocas ocasiones se dirige a la población. Como conclusión basta mencionar que el enfoque de políticas públicas no es factible en la realidad del sistema gubernamental en México.³⁹

Como tercera dimensión de análisis entre ambos tipos de sistemas Cabrero plantea los referentes institucionales. En el caso de sistemas como el estadounidense, los referentes institucionales “demarcan las arenas dentro de las cuales se establecen los procesos de negociación, ajuste, conflicto y ruptura”,⁴⁰ es decir, las reglas acordadas entre los actores pertenecientes al sistema; el establecimiento de estas reglas tiende a generar un clima de credibilidad y legitimidad de las políticas. Como referentes institucionales del sistema estadounidense en el proceso de la hechura de políticas se pueden mencionar:

la obligación de rendir cuentas; la transparencia de la información y el uso de fondos públicos; la función de regulación cruzada de pesos y contrapesos [ejercida por los tres poderes]; la autonomía federal entre niveles de gobierno; la profesionalización de los agentes gubernamentales involucrados; y la aceptación de las normas y legislación vigentes como un marco inamovible que sería aplicado sin excepción.⁴¹

A lo largo del proceso de las políticas, en este tipo de contexto, el cuidado y la ejecución de los referentes antes mencionados no es rigurosa, sin embargo, todos

³⁹ *Ibid.*, pp. 208- 209.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 211.

⁴¹ *Ibid.*

los referentes representan un conjunto de valores políticos que de ser ignorados representarían grandes riesgos, pues es un sistema abierto al escrutinio y a los diferentes agentes observadores.⁴²

Por su parte, en sistemas como el mexicano no hay referentes institucionales claros, delimitados o con límites para la acción de los actores participantes en la política, por lo que los movimientos y el sentido de las acciones resulta poco predecible. Como primer referente institucional se puede hablar de la rendición de cuentas, la cual no es común en el contexto mexicano; por otro lado, la transparencia de información, así como del uso de fondos públicos no existe o se simula, pues las agencias de información no tienen la información, capacidad o incentivos necesarios para realizarlo; en cuanto a la función de regulación entre poderes, aunque existe el intento por llevarlo a cabo, los instrumentos existentes no son suficientes para realizar un contra peso real; por su parte, hablar de autonomía federal como un referente institucional es casi imposible, pues es débil entre los niveles y partidos gubernamentales dada una tradición de subordinación; en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos es inexistente y además, hay una movilidad constante entre las diferentes dependencias gubernamentales por parte de los servidores públicos, lo que genera una falta de compromiso en torno a sus funciones, dando como resultado que los objetivos de las agencias gubernamentales no sean fijos; por último es relevante señalar que en este contexto el marco legal es negociable y poco rígido, lo cual puede apuntar a que las políticas respondan a intereses nacionales o individuales. En conclusión, en el contexto mexicano las reglas no son claras, se crean y se reinventan cuantas veces sea necesario, en este escenario transferir el modelo de políticas públicas es difícil pues no hay referentes institucionales claros entre los actores.⁴³

La última dimensión de análisis en el proceso de las políticas refiere a las tradiciones culturales y simbólicas, las cuales de acuerdo con Cabrero remiten al “nivel de las

⁴² *Ibid.*, pp. 211-212.

⁴³ *Ibid.*, pp. 212-213.

expectativas y las imágenes de los actores en un proceso de acción organizada”, es decir, a los referentes culturales e históricos en un espacio social.⁴⁴

En contextos como el estadounidense las relaciones establecidas en torno a la hechura de políticas son directas entre los actores que participan, es abierta al diálogo y a la discusión, y además hay una cultura de cooperación dando como resultado “la configuración horizontal de las jerarquías, la simplificación de las normas y también la generación de diversos mecanismos de resolución de conflicto”.⁴⁵

En el caso del contexto mexicano, las relaciones entre los actores a lo largo de la hechura de políticas son indirectas e intermediadas; dichas características crean un espacio ideal para el establecimiento de estructuras clientelares, lo cual trae consigo que los acuerdos sean preestablecidos por los actores participantes. En este contexto, la acción colectiva representa “un problema de denominación, de control, de lucha por espacios de poder, la cooperación es percibida como un medio para estos fines y no como un fin en sí misma”.⁴⁶ Como resultado se establecen relaciones verticales en las jerarquías de los actores, lo cual hace necesaria la autoridad de un jefe que ejerza el poder, además, el espacio está plagado de conflictos diarios que poco interesa que sean resueltos.⁴⁷

Como se puede observar el término política pública adquiere un significado diferente según el escenario en el que se aplique, en este sentido, los procesos que se siguen para su hechura, así como los referentes institucionales, culturales y simbólicos juegan un papel importante durante el proceso de toda política.

Si bien en ambos contextos se habla de política pública, con las comparaciones anteriormente realizadas se puede observar que en el contexto mexicano lo que realmente se hace son políticas gubernamentales pues éstas parten de los intereses y la visión del gobierno, mientras que en contextos como el estadounidense los

⁴⁴ *Ibid.*, p. 215.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 215-216.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 216.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 217.

procesos de hechura de política, parten de los intereses de los ciudadanos, en este sentido se puede decir que tienen su denominación de origen en la escuela de las políticas públicas. En palabras de Cabrero “la vida política, social, institucional y organizacional se vive de una forma diferente según el contexto cultural”.⁴⁸

Política y educación

El ámbito educativo ha sido objeto de estudio de múltiples ciencias y disciplinas, entre ellas la *Política*, que han intentado comprender distintos aspectos de la educación. De acuerdo con De Puelles, las relaciones entre política y educación, han sido objeto de estudio desde hace algunos lustros, de modo que la doble conceptualización que se le ha asignado al término *Política*, también se ha visto reflejada al referirla al ámbito educativo.⁴⁹

El mismo autor señala que esta relación se puede entender desde dos términos, el primero de ellos, Política de la educación, que “hace referencia al conocimiento, es decir, a la ciencia que estudia la realidad constituida por el binomio política – educación”,⁵⁰ entendida como una ciencia social que estudia a la educación como fenómeno político;⁵¹ y desde un segundo término, Política educativa, que refiere a “la actividad, esto es, a las políticas educativas concretas que se realizan en el marco nacional o comparado”.⁵²

En este sentido la relación entre Política y educación, como *politics*, refiere al “análisis de los conflictos que se producen en el ámbito público de la educación, especialmente en el seno de los sistemas educativos”,⁵³ mientras que dicha relación como *policy*, es decir, como política aplicada en la educación, se ha conceptualizado como el conjunto de medios que se orientan a la consecución de ciertos objetivos educativos.⁵⁴

⁴⁸ *Ibid.*, p. 218.

⁴⁹ De Puelles, Manuel (2017), “Naturaleza y objetivo de la política de la educación”, *op cit.*, p. 22.

⁵⁰ De Puelles, Manuel (1996), “Delimitación científica de la disciplina”, *op cit.*, p. 32.

⁵¹ De Puelles, Manuel (2017), “Naturaleza y objetivo de la política de la educación”, *op cit.*, p. 23.

⁵² De Puelles, Manuel (1996), “Delimitación científica de la disciplina”, *op cit.*, p. 32.

⁵³ De Puelles, Manuel (2017), “Naturaleza y objetivo de la política de la educación”, *op cit.*, p. 23.

⁵⁴ De Puelles, Manuel (1996), “Delimitación científica de la disciplina”, *op cit.*, p. 34.

Al respecto, agrega De Puelles que la conceptualización del término política de la educación ha sido pobre; lo que produce un empobrecimiento científico en el tratamiento de los hechos y además oculta la realidad, pues resalta lo que hay de programa o conjunto de medios en toda política educativa y esconde los problemas que surgen de las políticas educativas. No sólo se ocultan los problemas derivados de la aplicación del poder de grupos que se encuentran en favor o en contra de una u otra política educativa, sino que también se ocultan los intereses ideológicos que existen detrás de las políticas educativas, así como el sentido global que orienta al sistema educativo.⁵⁵ En este sentido, menciona el mismo autor que la aproximación anterior no supone renunciar al estudio de las políticas educativas, la *policy*, sino que con ello se trata de conocer la otra parcela de la realidad que es “el conflicto educativo, las relaciones de la educación con el poder, la relación de fines y medios, es decir, la *politics*”.⁵⁶

La relación entre política y educación concebida sólo como *policy* es insuficiente, pues se renuncia a una comprensión global del fenómeno político de la educación, es necesario recurrir también a una concepción desde la *politics*, es decir, a la política como ciencia que se ocupa del poder, y en el contexto educativo, de la proyección del poder en la realidad educativa.⁵⁷

Como se puede observar, el término política de la educación, carece de una definición concreta, sin embargo, De Puelles propone una primera conceptualización que sugiere entenderla como:

una rama especial de la Ciencia Política que tiene por objeto el estudio del proceso educativo desde la perspectiva de la acción de los poderes públicos y de los demás grupos sociales, analizando tanto las relaciones de poder existentes dentro de estos grupos como las interacciones entre éstos y el Estado.⁵⁸

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 34-36.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 36.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 37.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 90.

De tal forma que, la política de la educación permite estudiar los grupos sociales en “que se manifieste cualquier tipo de poder en la aplicación de unos medios a unos fines educativos [...y por otro lado] las manifestaciones en la educación del poder político...”;⁵⁹ y resalta que en ambos casos se utiliza la *policy* (el poder).

La política de la educación es una disciplina emparentada con la Ciencia Política que, si bien no tienen definido un objeto de estudio, sugiere De Puelles asignarle las materias o campos “respecto de las que es razonable pensar que subsistirán como tales en los próximos decenios”,⁶⁰ o lo que el mismo autor clasifica de la siguiente manera:

- a) los valores subsumibles en el marco más amplio de las ideologías educativas; b) los actores [...] incluyendo al Estado; c) los sistemas educativos [que incluye no sólo su descripción sino su funcionamiento]; d) el estudio de los problemas y tendencias a los que se enfrentan las políticas educativas.⁶¹

En lo que respecta al término política educativa, Mainardes sugiere que su objeto de estudio es el análisis de la política educativa que formula el Estado, en el cual se contempla distintas dimensiones, las cuales son: 1) análisis de la formulación de lo político; 2) el contenido de la política; 3) el proceso de implementación; y 4) la evaluación de las políticas.⁶² Añade que el estudio de las políticas educativas aborda diversos ejes temáticos entre los cuales se enlistan: a) estudios de naturaleza teórica sobre temas relacionados con la política educativa; b) análisis de políticas y programas; c) políticas educativas y gestión; d) legislación educativa; e) aspectos relacionados con el financiamiento de la educación; f) análisis de políticas curriculares; g) políticas sobre el trabajo docente; y h) cuestiones relacionadas con temas como las demandas educativas, oferta, acceso, calidad, derecho a la educación, movimientos de lucha por la garantía del derecho a la educación.⁶³

⁵⁹ De Puelles, Manuel (2017), “Naturaleza y objetivo de la política de la educación”, *op cit.*, pp. 25-26.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 27.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Mainardes, Jefferson (2015), “Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa”, en César Tello (comp.), *Los objetos de estudio de la política educativa, hacia una caracterización del campo teórico*, Buenos Aires, UNTREF/Ministerio de Educación/ReLePe, pp. 27-28.

⁶³ *Ibid.*, pp. 25-26.

Al respecto, Zorrilla plantea que las políticas educativas “representan un conjunto de decisiones gubernamentales que buscan modificar uno o varios componentes del sistema [en este caso el sistema educativo] con el propósito de producir cambios o nuevos equilibrios en el sistema”,⁶⁴ y señala que para la definición de dichas políticas educativas coinciden diversos motivos, intereses, conocimientos y experiencias de los actores tanto sociales como individuales.⁶⁵

Por su parte, Aguilar agrega que una política educativa es “lo que realmente se puede efectuar con la capacidad instalada, los recursos humanos, la tecnología educativa en uso, la organización escolar”.⁶⁶ Sin embargo, agrega que desde otro punto de vista las políticas representan “juegos de fuerza entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas”,⁶⁷ por lo que las políticas en el campo educativo son el resultado del enfrentamiento, compromisos, competiciones y coaliciones de los actores que participan en el proceso de su hechura.⁶⁸

Bentancur y Mancebo, consideran que la atención de la Política, en el terreno educativo, se dirige a las políticas educativas, que sugieren entender como “el conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia”,⁶⁹ aunque por otro lado mencionan que son también:

las acciones o inacciones (siempre que haya un comportamiento intencional) en el campo educativo, que se resuelven en decisiones de una autoridad con competencia legal en la materia, pero que además involucra a múltiples actores sociales en su ciclo (agenda, formulación, implementación, evaluación).⁷⁰

⁶⁴ Zorrilla, Margarita (2010), “Investigación educativa, políticas públicas y práctica docente. Triangulo de geometría desconocida”, *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 8, núm. 2, p. 76.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 77.

⁶⁶ Aguilar, Luis, *op cit.*, p. 38.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 38-39.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 38.

⁶⁹ Bentancur, Nicolás y María Mancebo (2012), “Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, núm. 1, p. 7.

⁷⁰ *Ibid.*

En definitiva, el nexo entre la política y la educación es indudable, ambas guardan una estrecha relación entre sí, sin embargo, es preciso hacer una distinción entre los términos que configuran esta relación, pues es en ellos donde se cruza el camino de la Política y de la Pedagogía.

Grupos de interés

Los grupos de interés son entendidos como asociaciones voluntarias cuyo objetivo principal es influir en el proceso político, dichos grupos defienden las propuestas que influyen en un sector determinado de la comunidad, por ejemplo empresarios o trabajadores asalariados,⁷¹ en el caso de esta investigación las propuestas planteadas tienen influencia en la comunidad educativa.

El propósito de dichos grupos es tener parte en la elaboración de las decisiones políticas que se relacionan con los intereses del sector, sin embargo, al momento de influir en las decisiones políticas estos grupos no asumen ninguna responsabilidad institucional. Entre estos grupos de interés se pueden mencionar asociaciones empresariales, organizaciones benéficas, iglesias o asociaciones cívicas.⁷² Al respecto agrega Solís que “para que un grupo de interés sea considerado como tal es necesario que ejerza presión sobre las decisiones públicas...”⁷³

En contextos como el mexicano, de acuerdo con Arrieta, los grupos de interés pueden hacer llegar a los parlamentos sus puntos de vista y propuestas sobre los temas que abordan ciertas iniciativas afines a ellos. En México, la autonomía del Congreso, en cuanto al diseño de la agenda y las decisiones que se toman, permite que los diversos actores sociales puedan establecer vínculos con las partes políticas con el fin de tener un soporte para las demandas que plantean. En este sentido, según Arrieta, tienen una mayor posibilidad de tener un acercamiento con los

⁷¹ Vallès, Josep y Salvador Martí (2016), *Ciencia política. Un manual*, México, Aries, p. 344.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Solís, Diego (2017), “Hacia una definición del concepto grupo de interés”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, p. 87.

legisladores, quienes construyen sus propias organizaciones y a través de éstas defienden sus intereses, surgiendo así los grupos de interés.⁷⁴

Por otro lado, se distinguen dos formas en que los grupos de interés hacen llegar sus demandas a las instituciones, mediante: 1) acciones pacíficas; y 2) acciones no pacíficas. Dentro de la primera forma se habla de la persuasión como medio para exponer, brindar información y convencer al destinatario, y se agrega una segunda actividad que refiere al lobbying como “oficinas especializadas que alquilan sus servicios a los grupos”;⁷⁵ en donde se habla de actividades relacionadas con huelgas, protestas y bloqueos de vialidades.⁷⁶

Reforma educativa

A lo largo de las últimas décadas ha reaparecido un interés por el cambio educativo. Dentro de este cambio se contempla a la reforma escolar como el medio para conseguir una reanimación económica, una transformación cultural y una solidaridad nacional,⁷⁷ la era de reformas a la educación en la que vivimos asume como rasgo particular que las reformas educativas planteadas son parte de un proyecto educativo global. Aunque en una primera etapa, durante los años noventa, las reformas partían del objetivo de mejorar la calidad de la educación, en una segunda etapa, durante la primera década del siglo XXI, se reorientaron al enfoque de competencias.⁷⁸

De acuerdo con Popkewitz, los conceptos reforma y cambio han sido utilizados como sinónimos, al menos en el terreno educativo de Estados Unidos, sin embargo, señala que la palabra reforma “se refiere a la movilización de los estamentos públicos y a las relaciones de poder que definen el espacio público”,⁷⁹ mientras que

⁷⁴ Arrieta, Lorenzo (2010), “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, *Estudios Políticos*, núm. 20, pp. 59-60.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 61.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Popkewitz, Thomas (2000), *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Fundación Paideia/Ediciones Morata, p. 25.

⁷⁸ Díaz Barriga, Ángel (2016), “Reforma educativa”, en Ángel Díaz Barriga (coord.), *La reforma integral de la educación básica: perspectivas docentes y directivos de primaria*, México, IISUE, p. 17.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 13.

la palabra cambio “presenta un aspecto menos normativo y más –científico-”.⁸⁰ En este sentido, menciona que la significación que se le confiere a la palabra reforma cambia según las transformaciones que se dan en cuestiones educativas como la enseñanza, la formación del profesorado, la teoría curricular, etc.⁸¹ Aunque el sentido común de la reforma supone que la intervención es equivalente al progreso, el mismo autor agrega que “la mejor manera de entender la reforma es considerarla una parte del proceso de regulación social”.⁸²

Por otro lado, Díaz Barriga señala que de manera general una reforma educativa es entendida como “una modificación a los planes y programas de estudio”,⁸³ sin embargo, menciona que ésta implica otros aspectos como “cambios en la normatividad que orientan el trabajo docente, cambios en la gestión del sistema educativo y cambios en los medios que utiliza la educación para trabajar con los estudiantes en la era de las nuevas tecnologías”.⁸⁴

Para Díaz Barriga la materialización de una reforma educativa se hace presente en una reforma curricular, pues es en ésta donde se busca traducir los principios y orientaciones pedagógicas, curriculares y didácticas a un proyecto formativo, agrega que toda reforma intenta responder a temas de un cierto tiempo y espacio, así como a un diagnóstico que revela una deficiencia en el sistema educativo de un país.⁸⁵

Por otro lado, el mismo autor menciona que una reforma educativa es un acto complejo, no sólo porque involucra a múltiples actores sino porque en ella existen distintas dimensiones (la técnica, la cultural y la científica). Sin embargo, existen rasgos comunes posibles de identificar en las reformas educativas como la: “calidad de la educación, evaluación de alumnos y docentes, establecimiento de modelos de competencias, determinación de estándares de desempeño. Productividad y

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Popkewitz, Thomas, *op cit.*, p. 14.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Díaz Barriga, Ángel, *op cit.*, p. 17.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 18-19.

medición son rasgos que permean las reformas con independencia de la tendencia ideológica de los gobernantes”.⁸⁶

En otro orden de ideas, Gentili *et al.*, mencionan que en distintos países de América Latina se ha intensificado la conflictividad política y social, agrupados en “sindicatos y organizaciones y movimientos sociales docentes, estudiantes y otros actores sociales y educativos, vienen litigando hace años con el Estado, sus funcionarios políticos y cuadros técnico-administrativos”.⁸⁷

Las luchas y negociaciones de la mayoría de los países de dicha región se desarrollaron en sociedades y economías en crisis, y dentro del mismo contexto, en sistemas educativos débiles, con una organización central y burocrática, sin financiamiento y con segmentos internos. Así, en el campo educativo se vivían:

...procesos de reformas educativas integrales y fundantes que, bajo el lema de -la calidad, la equidad y la eficiencia- y una importante movilización de recursos y estamentos públicos, pretendieron modificar de raíz la estructura del sistema escolar, el currículum de todos los niveles y modalidades educativas, la organización y la gestión de los sistemas y de los establecimientos educativos, la cultura organizacional y las tradiciones de estas instituciones.⁸⁸

En gran medida los conflictos en los países latinoamericanos se han desarrollado en cuestiones concernientes al campo docente relacionadas a temas como condiciones salariales y laborales, presupuesto educativo, la falta o deficiencia de los incentivos y estímulos económicos educativos, estatutos docentes, las normas que regulan el trabajo dentro de las instituciones educativas, y en último lugar la capacitación y profesionalización docente.⁸⁹

Por otra parte, estudios dedicados a las reformas educativas de América Latina, señalan que una posible causa de los conflictos educativos es la reivindicación

⁸⁶ *Ibid.*, p. 21.

⁸⁷ Gentili, Pablo, Daniel Suárez, Florencia Stubrin y Julián Gindín (2004), “Reforma educativa y luchas docentes en América Latina”, *Educ. Soc.*, vol. 25, núm. 89, pp. 1252-1253.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 1253.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 1253-1254.

sectorial y colectiva, que en su mayoría se refieren a la defensa o ampliación de los derechos laborales y sindicales de los trabajadores de la educación.⁹⁰

En los países latinoamericanos los procesos de reforma educativa han realizado modificaciones en cuanto a la organización del trabajo y la carrera profesional de los docentes, dichas modificaciones han sido miradas particularmente por los sindicatos como una amenaza a las demandas logradas a través de los años, entre dichas modificaciones se pueden mencionar:

- a) Las tentativas de modificación de las carreras profesionales de los docentes, a través de cambios en las normativas y estatutos que regulan el tránsito por el escalafón laboral.
- b) Los cambios impulsados en la estructura salarial del sector.
- c) La incorporación diferencial de incentivos por desempeño como parte del salario real de los docentes.
- d) Las políticas de descentralización de la administración y gestión de las instituciones educativas, en tanto redefinen y desconcentran la arena de negociación entre sindicatos docentes y Estado.
- e) Las políticas curriculares, de formación y perfeccionamiento docente y de evaluación del desempeño docente, en tanto modalidades de implementación top-down de las reformas que tienden a proletarizarlos, desautorizar sus experiencias, prácticas convencionales y saberes profesionales, y recualificarlos como ejecutores de pautas y prescripciones “expertas”, externas y ajenas a la cultura escolar.⁹¹

Otro punto de vista, dentro del mismo texto, señala que un importante obstáculo político para la implementación de reformas educativas en América Latina es la relación conflictiva que mantienen los sindicatos docentes y los representantes gubernamentales.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 1255.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 1255-1256.

Sin duda, los procesos de reforma educativa en América Latina se desarrollaron en contextos altamente conflictivos, los cuales tuvieron como actores principales las organizaciones magisteriales. Las reformas educativas fueron un terreno de disputa y confrontación de intereses, gracias a las reformas se desarrollaron protestas y acciones de reivindicación que duraron un largo tiempo, y que además trajeron consigo acciones represivas, criminalizadoras o punitivas de los gobiernos latinoamericanos.⁹²

2. La evaluación en el campo educativo

Evaluación educativa

El origen de la evaluación se circunscribe en el desarrollo de conceptos referentes a la administración científica del trabajo, “relacionados con el proceso de industrialización en Estados Unidos y en donde a partir del conocimiento y control de los tiempos y movimientos, se pensaba que se podía mejorar la eficiencia de la empresa para lograr los mejores índices de productividad”.⁹³ De esta forma se hicieron presentes nuevos enfoques que como característica principal incluían los conceptos de pragmatismo, especificidad y eficiencia. Estos conceptos que en un principio estaban ligados a las necesidades de las fábricas, penetraron el terreno educativo, surgiendo así nuevos conceptos como: objetivos de aprendizaje, determinación de conocimientos y habilidades, y la evaluación misma, los cuales servirían como un elemento para el control de docentes y alumnos.⁹⁴

A mediados de los años ochenta la evaluación apareció como uno de los mejores instrumentos que contribuían al ahorro de recursos, en estos años organismos internacionales como el Banco Mundial realizaban análisis y recomendaciones para

⁹² *Ibid.*, p. 1261.

⁹³ De la Llata, Yolanda (2012), “La evaluación de la docencia en la Escuela Nacional Preparatoria: un estudio de caso”, en Mario Rueda (coord.), *La evaluación educativa: análisis de sus prácticas*, México, Ediciones Díaz de Santos, p. 181.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 181-182.

elevant la eficacia en el terreno educativo superior, las cuales en su mayoría se concentraban en la evaluación.⁹⁵

Actualmente, la evaluación forma parte importante de las políticas que orientan las acciones del sector educativo. En años recientes ha aumentado su presencia en trabajos de investigación de diferentes centros de estudio, así como de grupos académicos.⁹⁶

La evaluación, de acuerdo con Díaz Barriga, es una disciplina que empezó a formar parte de las ciencias de la educación recientemente. Su antecedente más antiguo se localiza en la historia del examen escolar, sin embargo, el fin que en un inicio tenía ha sido modificado, pues pasó de ser un elemento para el impulso del logro de un aprendizaje a un elemento que señala el fracaso.⁹⁷ Por otro lado, Conzuelo señala que algunos autores remontan las prácticas evaluativas al año 2000 a.c. en China, en dicho país se realizaba un tipo de examen para el ingreso de funcionarios públicos. Desde otro punto de vista se señala al método socrático como un antecedente de la evaluación.⁹⁸

El concepto de evaluación tiene varias significaciones, algunas de ellas la han llegado a considerar como sinónimo de calificación o acreditación. Sin embargo, la evaluación es un concepto complejo “que va mucho más allá de una escala o valor numérico”.⁹⁹

Así, González sugiere que puede ser entendida desde distintos puntos de vista. El primero de ellos apunta a mirarla como una disciplina que cuenta con conocimientos y bases metodológicas que le confieren objetividad, validez, confiabilidad, pertinencia, eficacia, eficiencia y credibilidad; mientras que una segunda

⁹⁵ Aboites, Hugo (2012), *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, México, CLACSO/UAM/ ITACA, p. 50.

⁹⁶ Rueda, Mario (2012), *La evaluación educativa: análisis de sus prácticas*, México, Ediciones Díaz de Santos, p. 13.

⁹⁷ Díaz Barriga, Ángel (2013), “De la evaluación individual a una evaluación social-integrada: La institución educativa, su unidad”, en Ángel Díaz Barriga (coord.), *Docencia y evaluación en la Reforma Educativa 2013*, México, IISUE, p. 335.

⁹⁸ Conzuelo, Sandra (2012), “La evaluación del desempeño docente en Educación Media Superior”, en Mario Rueda (coord.), *La evaluación educativa: análisis de sus prácticas*, México, Ediciones Díaz de Santos, p. 153.

⁹⁹ De la Llata, Yolanda, *op cit.*, p. 179.

conceptualización la señala como un proceso sistemático que requiere de una planeación que garantice su validez, confiabilidad y credibilidad, además de que requiere de una metodología que asegure su solidez.¹⁰⁰

En palabras de González:

la evaluación es un proceso sistemático por el que se recopila información, basada en indicadores y/o criterios, ya sea cualitativa y/o cuantitativa de diversas fuentes para determinar su situación (valía o mérito) de un objeto en alguna(s) variable(s) de interés, para brindar información necesaria que apoye la toma de decisiones eficientes y pertinentes sobre el objeto evaluado...¹⁰¹

A partir de la información obtenida se puede realizar un ajuste, permanencia o cancelación del objeto evaluado, con miras a la mejora.¹⁰²

Frente a lo anterior, resulta relevante señalar que la evaluación, en cualquier ámbito, no es la solución al problema que se identifica, la evaluación es el inicio de una serie de acciones que no dependen de ella, sino de “audiencias involucradas y más aún del solicitante del proceso”¹⁰³ evaluativo.

En este orden de ideas, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) definió la evaluación como “un proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información relevante. Como resultado proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones”,¹⁰⁴ agrega que ésta busca el mejoramiento de lo que se evalúa y que de manera general se inclina a la acción.¹⁰⁵

¹⁰⁰ González, Rosa (2012), “Aspectos clave de las perspectivas teóricas para la evaluación de programas educativos: México”, en Mario Rueda (coord.), *La evaluación educativa: análisis de sus prácticas*, México, Ediciones Díaz de Santos, pp. 20-21.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 22.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*, p. 19.

¹⁰⁴ ANUIES (1996), “La Evaluación y Acreditación de la Educación superior en México”, documento presentado en la *Asamblea General de la ANUIES* en su 27 Sesión Ordinaria, Toluca, Edo. De México. Disponible en: <<http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res101/txt6.htm>>

¹⁰⁵ *Ibid.*

Aunado a ello, Glazman señala que la evaluación es:

una forma de ponderar sujetos, instituciones, programas y procesos educativos que se valoran en relación con diferentes: normas, premisas, modelos o propuestas. Dichos referentes precisan los criterios de evaluación y dan lugar a argumentaciones, juicios y recomendaciones emitidos por evaluadores y que se deben sustentar en el análisis cuantitativo y cualitativo.¹⁰⁶

Por otro lado, Cedillo señala que la evaluación puede ser entendida a partir de dos ópticas, la gerencial-administrativa que “se refiere a la centralización de la eficacia y la eficiencia e incide en la toma de decisiones estratégicas para el mejoramiento administrativo del sistema”,¹⁰⁷ y la de las ciencias de la educación, que mira a la evaluación como un “instrumento para identificar las áreas de mejoramiento en el proceso educativo e incide directamente en la renovación de los procesos de enseñanza y aprendizaje”.¹⁰⁸

En este sentido se plantea partir de dos perspectivas para entender el concepto de evaluación, una primera situada en el marco del paradigma neoliberal que sobrepone la perspectiva gerencial-administrativa sobre la educativa-didáctica, lo que ha convertido a la evaluación en un instrumento para la rendición de cuentas, cuyo papel principal ha sido demostrar que la inversión en educación no ha generado los mejores resultados, y que por ende ha sido un fracaso.¹⁰⁹

Respecto al enfoque administrativo, agrega Díaz Barriga que por encima del terreno educativo, este enfoque no permite que los datos obtenidos por la evaluación formen un sistema de retroalimentación para el objeto que se evaluó, ya que se ha superpuesto el otorgamiento de un financiamiento ante la emisión de un juicio o la comprensión del significado de los datos arrojados, las causas y las condiciones que los generan, así como la creación de un curso de acción.¹¹⁰

¹⁰⁶ Glazman, Raquel (2001), *Evaluación y exclusión en la enseñanza universitaria*, México, Paidós, p. 91.

¹⁰⁷ Cedillo, Laura (2017), “Retos del INEE ante la evaluación docente”, en Ángel Díaz Barriga (coord.), *Docencia y evaluación en la Reforma Educativa 2013*, México, IISUE, p. 35.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 35-36.

¹¹⁰ Díaz Barriga, Ángel, *op cit.*, p. 343.

Por otro lado, señala que actualmente el modelo de evaluación instaurado a nivel mundial es el individualista, mismo que tiene rasgos elementaristas de la evaluación, en tanto que “diferencia, simplifica y circunscribe buscando aspectos observables y cuantificables que puedan ser reflejo de la realidad”.¹¹¹

Además menciona que hoy en día se vive una era de evaluación educativa, que ha establecido diversas acciones en torno a la evaluación como las pruebas a gran escala, tanto nacionales como internacionales, sistemas de evaluación del desempeño docente y evaluaciones institucionales.¹¹² Al respecto señala Rueda que en las últimas décadas han incrementado los objetos de evaluación, distintos a aquellos que se limitaban a dar cuenta del grado de aprendizaje de los estudiantes, los objetivos de la evaluación hoy en día son diversos, entre ellos se pueden mencionar las instituciones, los programas, los directivos, los docentes, los estudiantes, así como las políticas educativas.¹¹³

Por otro lado, en México a lo largo de las últimas décadas ha existido un incremento en las evaluaciones dirigidas a cuestiones educativas, como alumnos, maestros, programas e instituciones, sin embargo, estas evaluaciones no han sido orientadas a la realización de acciones para la mejora del objeto evaluado, lo que convierte a la evaluación en un proceso inútil.

De acuerdo con Aboites, a finales de la década de los años ochenta la evaluación de aspirantes, alumnos, docentes, instituciones educativas y programas se visualizaba como un urgente mandato a cumplir. Detrás de la evaluación a la que los gobiernos se comprometían se encontraba la presión de los organismos internacionales;¹¹⁴ agrega que la evaluación moderna que llega a México en los años noventa ha funcionado como una especie de territorio autárquico en el que el objetivo de la evaluación es la evaluación misma.¹¹⁵

¹¹¹ *Ibid.*, p. 337.

¹¹² *Ibid.*, p. 338.

¹¹³ Rueda, Mario, *op cit.*, p. 13.

¹¹⁴ Aboites, Hugo, *La medida de una nación...*, p. 55.

¹¹⁵ Aboites, Hugo, “El fracaso de la promesa de la calidad la evaluación de la educación superior en crisis”, en Hugo Aboites *et al.* (coords.), *Evaluar para la Homogeneidad. La experiencia mexicana en la evaluación de la educación superior*, México, Plaza y Valdés Editores/Universidad Autónoma de Sinaloa, p. 34.

La evaluación educativa ha adquirido un papel importante en México en las últimas dos décadas del siglo XX, pues en este periodo se ha medido al 40% de la población del país, tomando en cuenta desde los 11 millones de niños evaluados año tras año a través de pruebas o exámenes estandarizados, como la prueba de Evaluación del Logro Académico en Centros Educativos (ENLACE), hasta los egresados de universidades con el Examen General de Egreso de la Licenciatura.¹¹⁶

En este sentido, es necesario aclarar que, de acuerdo con Jornet y Suárez, los exámenes estandarizados aluden a diversos tipos de instrumentos como tests referidos a tests de dominio, a tests de objetivos, a tests de competencias, a tests de certificación, etc;¹¹⁷ que son establecidos, calificados e interpretados de manera generalizada, es decir, con las mismas direcciones y tiempo para todo aquel que lo sustenta. De acuerdo con Hernández *et al.*, la estandarización de las pruebas o exámenes refiere a las normas que implican la similitud, uniformidad y continuidad de comportamientos o acciones, en este caso en el terreno educativo, además de que las pruebas o exámenes estandarizados.¹¹⁸

Sin embargo, menciona Aboites que, con estas evaluaciones estandarizadas, “no se ha cumplido la promesa de que la evaluación y la competencia vendrían a salvar al sistema educativo mexicano”,¹¹⁹ ante la crisis educativa que se vivía.

Evaluación docente

La evaluación educativa como proceso sistemático y profesional, es un campo amplio, relativamente reciente en el contexto mexicano y además es complejo por sus implicaciones políticas y éticas, así como por los efectos directos que puede

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 12-14.

¹¹⁷ Jornet, Jesús y Jesús Suárez (1996), “Pruebas estandarizadas y evaluación del rendimiento: usos y características métricas”, *Revista de Investigación Educativa*, vol. 14, núm. 2, p. 143.

¹¹⁸ Hernández, Mónica, Élfego Ramírez y Silvia Gamboa (2018), “La implementación de una evaluación estandarizada en una institución de educación superior”, *Innovación educativa*, vol. 18, núm. 76, p. 152.

¹¹⁹ Aboites, Hugo, *op cit.*, pp. 13-14.

tener sobre las instituciones educativas y los actores involucrados,¹²⁰ tal es el caso de los docentes.

La evaluación docente tiene sus orígenes en Estados Unidos, durante los primeros años del siglo XX la creación de múltiples instrumentos de evaluación docente mostró el interés que se tenía entonces por identificar los rasgos que conducían al logro de la eficacia docente.¹²¹

El objetivo que persigue actualmente la evaluación docente no está distante del de esos años, pues hoy en día se realiza principalmente con la intención de control y otorgamiento de compensaciones salariales a los docentes, aunque en los discursos educativos se plantea la realización de la evaluación docente con el fin de mejorar la enseñanza y retroalimentar al mismo sujeto de evaluación, el docente.¹²²

De acuerdo con Aceves, los organismos internacionales han contribuido a que la evaluación docente sea uno de los temas principales en la política educativa, tal es el caso de la OCDE, quien ha recalcado que:

- El maestro es el factor más importante de un sistema educativo.
- La calidad de un sistema educativo está en función de la calidad de los maestros.
- La evaluación de la enseñanza es crucial para la mejora continua de la calidad de la enseñanza.¹²³

En este sentido, Conzuelo menciona que la evaluación docente en México ha tenido un impulso a partir de la última década del siglo XX, el cual se debe en gran medida a la influencia de organismos internacionales en las políticas educativas, los cuales se han encargado de emitir recomendaciones y emitir señalamientos que de manera directa se relacionan con la calidad. La evaluación docente en contextos como el mexicano ha sido utilizada generalmente para la compensación salarial y con

¹²⁰ Conzuelo, Sandra, *op cit.*, p. 151.

¹²¹ De la Llata, Yolanda, *op cit.*, p. 186.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Aceves, Ana (2015), "Evaluaciones de la SEP a docentes de educación básica", en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 40.

objetivos administrativos, y en contraste se utiliza en menor medida para la mejora educativa.¹²⁴

En este orden de ideas, García señala que el diseño de las políticas dirigidas a la evaluación docente “descansan en la premisa generalizada que además de los estudiantes, el principal insumo para mejorar la calidad educativa son los docentes”.¹²⁵

Por su parte, en cuanto a la relación de la evaluación docente con la calidad de la educación, menciona Schmelkes “que en la medida en que se mejore el desempeño de los maestros, [mejorará] la calidad [...] en la educación”,¹²⁶ y añade que aunque la evaluación de los docentes es un factor importante en el aprendizaje, no es el único factor que tiene un impacto en éste. Agrega que de acuerdo con algunos estudios realizados, la relación docente y su impacto en la calidad de la educación, tiene que ver predominantemente con aspectos académicos, entre los cuales se menciona que “el docente debe tener dominio en la materia que enseña, conocimiento sobre la enseñanza, conocimientos pedagógicos, además de conocimientos didácticos”,¹²⁷ lo que permitiría influir significativamente en la calidad de la educación.¹²⁸ Sin embargo, hace hincapié en que las condiciones de trabajo (infraestructura, equipamiento o materiales didácticos) y las condiciones del contexto en donde trabaja el docente (contexto socio cultural y diversidad lingüística) son situaciones que se deben considerar a la hora de evaluar a los docentes, pues no considerarlos sería absurdo.¹²⁹

Martínez menciona que un sistema de evaluación docente que contribuya a mejorar la calidad de la educación no sólo evalúa el desempeño de los docentes frente a grupo, pues para lograr una calidad en la educación se debe lograr que quienes

¹²⁴ Conzuelo, Sandra, *op cit.*, p. 156.

¹²⁵ García, María (2017), “Los estándares de la evaluación docente y la eficiencia escolar: desarrollo, tendencias” en Ángel Díaz Barriga (coord.), *Docencia y evaluación en la Reforma Educativa 2013*, México, IISUE, p. 285.

¹²⁶ Schmelkes, Sylvia (2015), “Desempeño docente: Estado en cuestión” en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 96.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*, p. 98.

lleguen a estar interesados en la profesión docente sean jóvenes con cualidades específicas que les permita llegar a ser buenos docentes, para lo cual se les debe brindar una buena formación y apoyo al momento de iniciar su carrera como docentes, así como a lo largo de su trayecto profesional.¹³⁰

Hoy en día se ha aceptado que la evaluación docente es necesaria para todo proceso educativo, sin embargo, las particularidades que de ésta se cuestionan en la actualidad son la validez y confiabilidad de los instrumentos usados para evaluar, y por otro lado, su objetivo administrativo que se refleja en las políticas salariales y las prácticas de selección y exclusión que conllevan los resultados obtenidos.¹³¹

De acuerdo con García *et al.*, la evaluación docente se divide en dos tipos, la primera de ellas se focaliza en el control y seguimiento administrativo, mientras la segunda se relaciona con los procesos de formación y desarrollo de los docentes.

En el primer tipo se alude a la evaluación como un proceso que se dirige a establecer juicios de valor de la situación de la actividad docente, mientras que con el segundo tipo la evaluación docente busca convertir la actividad docente en objeto de reflexión, de forma crítica, positiva y propositiva, de tal manera que se logre un conocimiento que permita entender el desempeño de los docentes, y con ello, retroalimentar y mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje. De esta forma se contrastan dos visiones de la evaluación docente, por un lado una relacionada con el control, y por el otro una ligada al perfeccionamiento docente.¹³²

En este sentido, los mismos autores señalan que la visión ligada al control “se dirige a la toma de decisiones laborales, escalafonaria y salariales sobre el personal de una institución, y repercute ante todo sobre las dimensiones administrativas de la misma”.¹³³ A dicha visión de la evaluación docente se le asocia con la evaluación

¹³⁰ Martínez, Felipe (2015), “La evaluación del desempeño docente”, en Gilberto Guevara *et al.* (coords.), *La evaluación docente en México*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 79.

¹³¹ Conzuelo, Sandra, *op cit.*, pp. 186-187.

¹³² García, Benilde, *et al.* (2004), “Algunas consideraciones sobre los aspectos teóricos involucrados en la evaluación de la docencia”, en Mario Rueda y Frida Díaz Barriga (coords.), *La evaluación de la docencia en la universidad. Perspectivas desde la investigación y la intervención profesional*, México, IISUE/Plaza y Valdés Editores/ UNAM, pp. 18-19.

¹³³ *Ibid.*, p. 19.

sumativa, en la cual lo importante es la cantidad de logros y productos, el objetivo de este tipo de evaluación es la conservación de estándares de calidad que se definen mediante los criterios de eficiencia, costo-beneficio y cuantificación.¹³⁴

En lo que toca a la evaluación orientada al perfeccionamiento docente, se centra primordialmente en el desarrollo del docente y su crecimiento profesional; de tal forma que dicha evaluación se identifica como formativa, ya que con ella se detectan aspectos que los docentes pueden mejorar, además de que guía las decisiones para lograr tales mejoras.¹³⁵

En otro orden de ideas, de acuerdo con Guzmán, todo proceso de evaluación docente se define a partir del objetivo, los propósitos, los procedimientos, los instrumentos, los momentos y por los agentes evaluadores;¹³⁶ cada una de estas características responde a las siguientes preguntas “¿qué se evalúa?, ¿para qué se evalúa?, ¿cómo se evalúa?, ¿con qué se evalúa?, ¿cuándo se evalúa? y ¿quiénes evalúan?”¹³⁷

De acuerdo con Ignacio Montenegro, existen diferentes modelos de evaluación docente:¹³⁸

- 1) Modelo centrado en el perfil docente: se relaciona de manera directa con características de un docente ideal; generalmente es elaborado por expertos en el tema.
- 2) Modelo centrado en resultados: en este modelo lo que interesa no es el docente en sí, sino el producto de su labor como docente. Este modelo presta una mayor atención al tipo de aprendizajes obtenidos por los alumnos; con

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Guzmán, Francisco (2018), “La experiencia de la Evaluación Docente en México: Análisis Crítico de la Imposición del Servicio Profesional Docente”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 11, núm. 1, p. 137.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Montenegro, Ignacio (2017), *Evaluación del desempeño docente. Fundamentos, modelos e instrumentos*, Bogotá, Magisterio Ediciones Especiales, pp. 31-47.

este modelo no se evalúa al docente de manera directa sino a los alumnos para conocer “qué saben, cuánto saben y qué tan bien lo saben”.¹³⁹

- 3) Modelo centrado en el comportamiento del docente en el aula: presta atención principalmente a la forma en cómo el docente desarrolla las actividades de aprendizaje, se enfoca en la forma de trabajar del docente, su dedicación y compromiso.
- 4) Modelo centrado en la práctica reflexiva: se plantea que el docente reflexione y tome conciencia de su trabajo diario de tal manera que observe las ventajas y dificultades de éste y con ello se busque un proceso de mejoramiento continuo.
- 5) Modelo integrado: este modelo define cuatro aspectos principales de la labor docente: el docente como persona; el espacio en donde se desarrolla la relación pedagógica; la institución educativa; y el entorno del proceso educativo.

Por otro lado, García *et al.*, señalan que existen diversas fuentes de información para realizar la evaluación docente, aunque frecuentemente se utiliza la opinión de los alumnos, es posible señalar otras fuentes de información externa como: “la percepción de los jefes de departamento o coordinadores, el sondeo de autoridades, así como la opinión de pares académicos y comisiones evaluadoras”,¹⁴⁰ sin dejar de lado la autoevaluación. Es necesario resaltar que ante estos tipos de informantes, cualquiera de las técnicas usadas para la recolección de información presenta problemas como la subjetividad de sus opiniones, la intencionalidad de sus opiniones ya sea negativa o positiva, la falta de sinceridad e inclusive un sesgo, derivado de la relación entre el sujeto evaluado y el evaluador.¹⁴¹

Los instrumentos para la evaluación docente, sin duda alguna deben encaminarse a potenciar el trabajo académico, además su estructuración debe permitir una retroalimentación, de tal manera que se pueda tener una concepción clara de las conductas y procesos desarrollados por los propios docentes; asimismo deben

¹³⁹ *Ibid.*, p. 32.

¹⁴⁰ García, Benilde, *et al.*, *op cit.*, p. 21.

¹⁴¹ *Ibid.*

tener un sustento teórico educativo y de aprendizaje que responda a las incógnitas de ¿cómo enseñar?, ¿cómo aprender?, y ¿cómo evaluar?¹⁴²

De acuerdo con Canales *et al.*, cualquier proceso de evaluación docente debe responder a principios rectores, los cuales son: 1) atender la complejidad y multidimensionalidad de la tarea docente; 2) abrir la posibilidad de explorar el contexto y las incidencias en que ocurre la enseñanza en una institución; 3) recurrir a una diversidad de fuentes de información y evidencia, e intentar la triangulación de la información obtenida; y 4) tomar en cuenta la perspectiva, el significado y la interpretación de los principales involucrados: los docentes y los alumnos.¹⁴³

Como conclusión es necesario mencionar que toda evaluación docente debe brindar información en cuanto a los conocimientos, actitudes, aptitudes y habilidades de los docentes, ya que cada una de estas características es propia de la experiencia que cada docente ha adquirido a través de su práctica y desarrollo profesional. Sin duda alguna, la opinión de los docentes resulta importante para su propia evaluación, siempre que ésta se conciba como un proceso democrático y de cooperación que tenga como objetivos la mejora de su labor, así como el establecimiento de criterios, categorías e indicadores para el proceso de evaluación.¹⁴⁴

Calidad y evaluación

Otro concepto ligado al de evaluación educativa es el de calidad, el cual se ha caracterizado por su dificultad para definirlo.¹⁴⁵ Aunque existen definiciones del concepto calidad, no existe alguna que sea plenamente convincente, sin embargo, señala Latapí que se han logrado identificar los factores que influyen en su mejora,

¹⁴² *Ibid.*, pp. 21-22.

¹⁴³ Canales, Alejandro *et al.* (2004), "Aproximaciones metodológicas al análisis y la evaluación de la docencia", en Mario Rueda y Frida Díaz Barriga (coords.), *La evaluación de la docencia en la universidad. Perspectivas desde la investigación y la intervención profesional*, México, IISUE/Plaza y Valdés Editores/ UNAM, p. 132.

¹⁴⁴ García, Benilde, *et al.*, *op cit.*, p. 22.

¹⁴⁵ Miranda, José y Jesús Miranda (2012), "Reflexiones sobre la calidad de la educación y sus referentes: en el caso de México", *Educere*, vol. 16, núm. 53, Mérida, p. 44.

así como las malas prácticas que impiden su logro.¹⁴⁶ En términos generales, la calidad es definida por el Diccionario de la lengua española como “la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo que permiten juzgar su valor”.¹⁴⁷

Por otro lado, autores como Gairín y Casas sugieren que la calidad remite a diferentes aproximaciones: un primer acercamiento la identifica con la presencia de estándares; en segundo lugar se vincula a la perspectiva que las personas tienen sobre un producto o servicio brindado; y un tercer acercamiento la relaciona con el cumplimiento de las finalidades sociales que justifican la existencia de las instituciones.¹⁴⁸

Por su parte, Sverdlick señala que la calidad “es un concepto que cobra significado, se materializa cuando se aplica a un objeto y se dota de contenido; esto es, supone una valoración sobre las cualidades de aquello a quien se aplica el concepto”.¹⁴⁹ El sentido y el contenido de la calidad respecto a algo son definidos por diferentes actores sociales mediante acuerdos, los cuales buscan definir criterios o rasgos de valor sobre algo en un contexto determinado,¹⁵⁰ es decir, el concepto de calidad es relativo y dinámico, las instituciones y personas conceptualizan a la calidad desde su visión y campo de acción; por ende la calidad de la educación es histórica y socialmente definida, ya que responde a requerimientos particulares de una determinada época.¹⁵¹

El concepto de calidad aplicado en el terreno educativo, implica forzosamente tomar un posicionamiento sobre la finalidad, sentido y funciones de la educación. De acuerdo con Sverdlick hablar de calidad en la educación conlleva otorgar rasgos particulares a la educación, las cuales implican

¹⁴⁶ Latapí, Pablo (2007), “Conferencia magistral al recibir el doctorado Honoris Causa de la Universidad Autónoma Metropolitana”, *Perfiles educativos*, vol. XXIX, núm. 115, p. 116.

¹⁴⁷ Real Academia Española (2019), “Calidad”. Disponible en: <<https://dle.rae.es/?id=6nVpk8P|6nXVL1Z>>

¹⁴⁸ Gairín, Joaquín y Montserrat Casas (2003), *La calidad en educación. Algunas reflexiones en relación con la Ley de Calidad*, Barcelona, PRAXIS, pp. 33-34.

¹⁴⁹ Sverdlick, Ingrid (2012), *¿Qué hay de nuevo en evaluación educativa?: políticas y prácticas en la evaluación de docentes y alumnos: propuestas y experiencias de autoevaluación*, Buenos Aires, Noveduc, p. 40.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 41.

¹⁵¹ Miranda, José y Jesús Miranda, *op cit.*, p 44.

...la concepción de la escuela y de sus funciones, de los procesos de enseñanza y aprendizaje, de la acción de los docentes y de los procesos de evaluación. Así la calidad de la educación cobra significado si se le considera en el marco de problematizar las relaciones entre el sentido y la función de la escuela y el sistema educativo en su conjunto.¹⁵²

En otro orden de ideas, Medina señala que la relación entre calidad y evaluación radica en que la segunda es “una de las herramientas más potentes y potencialmente más útiles”¹⁵³ para lograr la primera. Agrega Schmelkes que “el propósito de la evaluación educativa es mejorar la calidad de la educación”.¹⁵⁴

En este sentido resulta pertinente conocer los principales indicadores y referentes que permiten evaluar la calidad, sin embargo, es preciso señalar que al igual que en la definición del término calidad no existe un consenso entre los diversos actores que permita establecer una definición de dichos indicadores o referentes.

De acuerdo con Murillo y Román, en todos los países de América Latina existen institutos, centros o unidades que se dedican a evaluar la calidad de la educación de sus sistemas. No obstante, aunque en general se ha llegado al acuerdo de entender el concepto calidad educativa como un referente que atiende “aspectos cognitivos, expresivos, ciudadanos y valóricos para el desarrollo integral de los seres humanos”,¹⁵⁵ los sistemas nacionales que evalúan la calidad de la educación continúan atrapados en el concepto de calidad que refiere exclusivamente a evaluar el desempeño de los estudiantes en las áreas curriculares clave,¹⁵⁶ lo cual conduce a entender a la calidad como los resultados académicos de los alumnos.¹⁵⁷

¹⁵² *Ibid.*, pp. 41-42.

¹⁵³ Medina, Antonio (2003), *Modelos de evaluación de la calidad en Instituciones Universitarias*, España, Editorial Universitas, p. 14.

¹⁵⁴ Schmelkes, Sylvia (2015), “La evaluación del desempeño profesional docente: un punto de vista”, en Gilberto Guevara y Eduardo Backhoff (coords.), *La transformación del sistema educativo en México, 2013-2018*, México, FCE/INEE, p. 217.

¹⁵⁵ Murillo, Javier y Marcela Román (2010), “Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina”, *Revista iberoamericana de Educación*, núm. 53. Disponible en: <<https://rieoei.org/historico/documentos/rie53a05.htm>>

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ González, Teresa (2000), “Evaluación y gestión de la calidad educativa”, en Teresa González (coord.), *Evaluación y gestión de la calidad educativa. Un enfoque metodológico*, Málaga, Ediciones Aljibe, p. 57.

En este sentido, los mismos autores sugieren que “evaluar la calidad de la educación exige un enfoque global e integral, acorde a la complejidad y finalidad del objeto de dicha evaluación”,¹⁵⁸ de tal manera que realizar una adecuada evaluación implica partir de una perspectiva que tome en cuenta sus componentes y la interrelación e interdependencia que hay entre ellos.

Desde esta perspectiva, la evaluación de la calidad de la educación requiere:

...hacer un juicio de valor sobre cómo se desarrolla y qué resultados genera el conjunto del sistema educativo y sus componentes; es decir, desde la estructura, la organización y financiamiento; el currículo y su desarrollo; el funcionamiento de las escuelas; el desempeño de los docentes; lo que aprenden los estudiantes en el aula y sus consecuencias en el acceso a oportunidades futuras y movilidad social.¹⁵⁹

De la misma manera se requiere que la evaluación realizada contribuya a la toma de decisiones para la mejora de la calidad y la equidad educativa, y que a la par tome en cuenta todos los componentes del sistema educativo para que la misma evaluación permita un apoyo y retroalimentación entre los mismos.¹⁶⁰

Desde una perspectiva internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por sus siglas en inglés UNESCO, menciona una serie de indicadores que permiten monitorear la calidad de la educación, los cuales se clasifican de la siguiente manera:¹⁶¹

- Indicadores de contexto: brindan información relacionada con factores de contexto que influyen en el aprendizaje (características de los alumnos, condiciones socioeconómicas, aspectos culturales, estatus profesional de los docentes y temas puntuales de las comunidades), generalmente suponen temas cualitativos.

¹⁵⁸ Murillo, Javier y Marcela Román, *op cit.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (2019), “Indicadores de calidad y aprendizaje”. Disponible en: <<https://learningportal.iiep.unesco.org/es/fichas-praticas/monitorear-el-aprendizaje/indicadores-de-calidad-y-aprendizaje>>

- Indicadores de insumos: a través de estos indicadores se mide el reparto, así como el uso de los recursos que facilitan el aprendizaje; se evalúa si los recursos financieros, materiales o humanos son adecuados en cuanto a cantidad.
- Indicadores de procesos: evalúan la manera en cómo se han realizado las actividades del programa educativo, implica conocer si la ejecución se realizó acorde a los criterios de calidad deseados. Implica la evaluación de los procesos educativos, es decir: “la aplicación de los criterios, la calidad de la enseñanza, el tiempo dedicado a la tarea, el ambiente en la escuela y el liderazgo educativo”.¹⁶²
- Indicadores de resultado: evalúan los efectos de las actividades del programa para supervisar que se han alcanzado los objetivos de éste. Reflejan el estado del sistema educativo en cuanto a “conocimiento del tema, competencias, tasas de repetición, progreso y finalización, y satisfacción de las empresas que contratan al alumnado”.¹⁶³ Para evaluar este tipo de indicadores generalmente se recurre a evaluaciones internacionales o nacionales que miden los resultados del aprendizaje de los estudiantes.

Por su parte la OCDE estableció 28 indicadores referentes a la calidad de la educación en su publicación *Panorama de la educación 2016. Indicadores de la OCDE*,¹⁶⁴ que permiten “medir el estado actual de la educación”,¹⁶⁵ dichos indicadores se agrupan de la siguiente forma:

- Indicadores de resultados de las instituciones educativas e impacto del aprendizaje: se compone por 9 subindicadores los cuales contemplan el nivel de educación alcanzado por la población de entre 25 y 64 años; la tasa de graduación en educación secundaria superior o postsecundaria; tasa de graduación de la educación terciaria; la influencia de los padres en el nivel de educación alcanzado; tasa de empleo y desempleo; ventajas de la educación en los ingresos; los incentivos económicos para invertir en la educación;

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), “Panorama de la educación 2016. Indicadores de la OCDE”, España, OECD/Santillana, p. 538.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 17.

resultados sociales con la educación; y la tasa de estudiantes que completan la educación terciaria.

- Indicadores de recursos económicos y humanos: se integra por 7 subindicadores que son el gasto en educación por estudiante; gasto nacional destinado a la educación; inversión pública y privada destinada a educación; gasto público total en educación; gasto de los estudiantes en educación terciaria y ayudas públicas que reciben; gasto en recursos y servicios educativos; y factores que influyen en el gasto educativo.
- Indicadores de acceso a la educación, participación y progresión: contemplan 6 subindicadores los cuales son la tasa de matriculación y años esperados en educación por grupo de edad; tasa de matriculación en la primera infancia y la primaria; tasa de ingreso a la educación terciaria; movilidad estudiantil internacional en educación terciaria; formación y empleo; y número de adultos que participan en la educación.
- Indicadores del entorno de aprendizaje y organización de los centros escolares: se conforma por 6 subindicadores referentes a las horas de enseñanza; ratios de aula y ratios de alumnos por docente; número de horas que los docentes dedican a la enseñanza; reparto de profesores según su edad y sexo; y reparto de directores por edad y sexo, así como las actividades que realizan.

Por otro lado, en el contexto mexicano, el INEE sugiere que la medición de la calidad de la educación contempla la evaluación de los componentes, procesos y resultados de la educación, así como evaluaciones de logro (referidas a los alumnos); evaluaciones de idoneidad y desempeño (referidas a docentes y directivos); y la evaluación de escuelas, de políticas y de programas. Dichos puntos funcionan como referentes utilizados por el Instituto para medir la calidad de la educación, sin embargo, para ello el mismo INEE ha desarrollado una serie de indicadores relacionados con:

- Contexto: [...] se acepta que la calidad de la educación es multideterminada, y que algunas de sus causas fundamentales están fuera del sistema educativo. Se da cuenta del contexto y de su heterogeneidad.
- Agentes y recursos (eficiencia).

- Acceso y trayectoria (disponibilidad, accesibilidad).
- Procesos educativos y gestión (eficiencia, pertinencia).
- Resultados educativos (eficacia).¹⁶⁶

En el caso de la evaluación de logro escolar se contemplan los aprendizajes clave que todo niño o joven debe saber, independientemente del contexto en el que se desarrollen; mientras que en el caso de la evaluación a las escuelas se evalúan siete ámbitos referentes a recursos y procesos. En cuanto a los referidos a recursos se contempla: la infraestructura para el bienestar y el aprendizaje de los estudiantes; mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje; personal que labora en las escuelas; y el material de apoyo educativo. Por otro lado, los que tienen que ver con el proceso refieren a: la gestión del aprendizaje; la organización escolar; y la convivencia escolar para el desarrollo personal y social.¹⁶⁷

En este orden de ideas, González menciona que los factores que tienen una mayor influencia en la calidad de la educación son el profesorado, el currículum, la evaluación y la organización escolar, sin embargo en ellos influyen variables de contexto, proceso o producto.¹⁶⁸

Como se puede observar, no existe un acuerdo entre los referentes o indicadores para realizar una evaluación de la calidad, sin embargo, sí se puede concluir que existen referentes e indicadores comunes entre las diversas instituciones, organismos y autores, de los cuales se puede partir para evaluar la calidad de la educación. En este sentido, es pertinente tomar en cuenta que “una educación será de calidad en la medida en que todos los elementos que intervienen en ella se orientan a la mejor consecución posible”.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Schmelkes, Sylvia (2018), “Definiciones de la calidad de la educación en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Gaceta de la política nacional de evaluación educativa en México*. INEE. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/G10ES.pdf>>

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ González, Teresa, *op cit.*, p. 58.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 57.

Como se puede observar a lo largo de los apartados anteriores, este capítulo está dedicado a una construcción teórico-conceptual que permita entender los conceptos que se entrelazan en la relación entre la Política y la Pedagogía.

En este sentido, como conclusión de este capítulo, se puede establecer que la Política es un área del conocimiento que resulta relevante para entender una parte importante del fenómeno educativo, misma a la que se le han conferido distintas significaciones con características propias, por un lado, se habla de la política como una disciplina normativa-prescriptiva, es decir, como *policy*, y por el otro como una ciencia social positiva, es decir, como *politics*.

La Política, ya sea desde su significación como *policy* o *politics*, en el ámbito educativo, presenta una relación que se puede entender desde dos realidades: 1) como política de la educación, es decir, como una ciencia que estudia la realidad entre la política y la educación, que analiza los conflictos que se producen en el ámbito educativo como consecuencia de la proyección del poder, como *politics*; y 2) como política educativa, es decir, como el conjunto de medios y decisiones encaminados hacia el logro de objetivos y/o modificaciones educativas resultantes de los compromisos, competencias y enfrentamientos de los intereses ideológicos implantados por grupos sociales, grupos políticos, autoridades e inclusive grupos de interés como asociaciones empresariales y/o civiles que influyen en el proceso de la hechura de las políticas educativas, mismas que finalmente se expresan en forma de programas, leyes, mandatos o reformas que inciden el terreno educativo, como *policy*, entendidas como política públicas o gubernamentales según el contexto en el que se realicen las mismas.

En este sentido, las reformas educativas, entendidas como un proceso de regulación y transformación educativa, resultado de las relaciones de poder y luchas ideológicas, forman parte de una tendencia global que actualmente está encaminada hacia la mejora de la calidad de la educación y el enfoque de competencias, en dichas reformas se contemplan acciones entorno a cuestiones educativas como la enseñanza, el currículo educativo, la evaluación de alumnos y docentes, la calidad, entre otros temas, que conforman la estructura del sistema

educativo, sin embargo, uno de los temas que ha resaltado en la formulación de las políticas educativas ha sido la evaluación.

Así, la evaluación educativa se configura como un tema que forma parte de las disciplinas educativas propias de la Pedagogía y a la vez como un eje que conforma la agenda y formulación de las políticas en materia educativa.

La evaluación educativa como proceso, generalmente se ha empleado dentro de las políticas educativas para la rendición de cuentas, así como para señalar los fallos o fracasos de los agentes y/o procesos que integran un sistema educativo, concibiéndola desde un enfoque gerencial-administrativo que se sobrepone al enfoque educativo-didáctico.

No obstante, hay que recalcar que la evaluación educativa es un proceso que va más allá de una escala numérica que señala la eficacia o eficiencia de la educación, es pues, un procesos sistemático y objetivo, con validez, confiabilidad y pertinencia, a través del cual se recopila información propia del objeto a evaluar, dicha información permite identificar una problemática, analizarla y explicarla comparándola con indicadores, criterios, categorías y/o parámetros previamente establecidos, y a la vez permite tomar decisiones o realizar ajustes sobre el objeto evaluado siempre buscando la mejora de éste.

La evaluación es un instrumento para identificar áreas de mejora educativa, es el medio para llegar a un fin, el cual es el mejoramiento del proceso, objeto y/o sujeto educativo evaluado.

En el marco de las reformas educativas, uno de los principales agentes que ha sido objeto de la evaluación han sido los docentes. La evaluación docente persigue fines distintos, por un lado se ha empleado como medio de control y de seguimiento administrativo que incide en aspectos como el salario y/o desarrollo de los docentes, empleándola como una herramienta para señalar la situación de la actividad docente; y por el otro como una medio para la reflexión y crítica de las distintas dimensiones que conforman la profesión docente como los conocimientos, las actitudes, las aptitudes y las habilidades propias de su práctica profesional, con la

cual se busca retroalimentar y mejorar la práctica y la actividad docente con el fin último de mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, y en un sentido global, la calidad de la educación.

La calidad de la educación, es un concepto al que se le otorgan rasgos particulares según quien lo conceptualice, ya sean instituciones, organizaciones o personas, desde su área de estudio o acción, y que además responde a particularidades de un tiempo y espacio, compuesto por distintos indicadores o referentes de los aspectos y componentes que integran a la educación, ya sean referentes a la estructura, el contexto, los agentes, los recursos, el acceso, los procesos educativos, los resultados, etc.

La evaluación de la calidad debe ser un proceso integral en el que se tomen en cuenta todos los aspectos y componentes del sistema educativo (alumnos, infraestructura, docentes, etc.), así como la relación que existe entre ellos, de tal manera que se pueda evaluar la calidad de la educación, es decir, emitir juicios de valor en torno al desarrollo, componentes y resultados del sistema educativo nacional, como conjunto.

En este sentido, el realizar una evaluación educativa, debe contribuir a tomar decisiones para mejorar la calidad de la educación y cada uno de los componentes que conforma dicho sistema, tal es el caso de los docentes y la evaluación dirigida a ellos, de tal forma que ésta funcione como una herramienta para la retroalimentación y a la vez como punto de partida para la mejora del sistema educativo como unidad, pues se puede hablar de una educación de calidad siempre y cuando todos los elementos que en ella intervienen estén orientados a la mejora.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS GOBIERNOS NEOLIBERALES COMO ANTECEDENTE DE LA REFORMA EDUCATIVA 2013

“Si entendemos todo proceso educativo como un proceso de socialización, de normas, de formas de comportamiento, percepciones del mundo, ideas, de adquisición o de difusión de conocimientos y capacidades para la inserción en la vida social y en la economía, para la construcción de instituciones, para la construcción de la vida política, no puede quedar ninguna duda de que lo educativo es profundamente político”

Imanol Ordorika

A lo largo de las últimas décadas, la calidad de la educación ha sido un tema de gran interés no sólo para los grupos académicos, sino también para algunos actores sociales. En la política educativa de México han tenido cabida acuerdos, alianzas, planes, programas y reformas que de manera constante hacen referencia a la calidad de la educación, mismas que forman parte de los antecedentes de la agenda educativa nacional de 2012.

Como marco de análisis de los antecedentes de dicha agenda, es preciso hacer una revisión de las políticas educativas llevadas a cabo en México de cara al neoliberalismo durante los últimos cinco sexenios, los cuales abarcan la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006 a 2012).

Para la revisión de las políticas educativas desarrolladas por los presidentes antes mencionados, se parte de una breve descripción del contexto en el que cada presidente asumió su cargo, enseguida se realiza una revisión del Plan Nacional de Desarrollo de cada sexenio, en particular en materia educativa, y posteriormente se revisa el Programa Sectorial de Educación de cada administración, pues dentro de estos documentos se planean las políticas educativas implantadas a lo largo de los sexenios. A partir de dichos documentos se describen las principales actividades realizadas en materia educativa, sin embargo, es preciso mencionar que el análisis

de dichas actividades se centra en temas relacionados con la educación básica, el magisterio y la evaluación.

En lo que toca al segundo apartado, se presenta una revisión de las principales acciones referentes a la calidad y a la evaluación de la educación mexicana, resultantes de las políticas educativas neoliberales revisadas en el primer apartado de este capítulo. Como primer referente se habla de la evaluación a docentes, en donde se desarrollan de manera concreta las características del Programa Nacional de Carrera Magisterial y de la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica.

Posteriormente, se habla de la evaluación dirigida a estudiantes, de la cual se tiene dos referentes, las evaluaciones internacionales como el Programme for International Student Assessment (PISA), y las nacionales como los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale) y la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE); en este sentido, habría que resaltar que se decidió no incluir la información referente al Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), pues su surgimiento e implementación no corresponden con la temporalidad que abarca este capítulo.

Sin más, este capítulo está orientado a realizar una revisión de los antecedentes en cuanto a las políticas educativa que abrieron camino a la realización de la reforma educativa de 2013 en México.

1. Antecedentes de la agenda educativa nacional 2012

La política educativa en los gobiernos neoliberales (1982-2012)

A partir de la década de los ochenta el papel del Estado en el terreno educativo sufrió un cambio en la mayoría de los países de América Latina. La crisis económica de estos años¹⁷⁰ fue la causa de la pérdida del equilibrio entre el sector educativo y

¹⁷⁰La crisis económica de los años ochenta en los países latinoamericanos, “reconoce sus raíces en los desequilibrios macroeconómicos internos y choques externos que se verificaron en el curso de la década

el sector financiero, de tal manera que ante estas circunstancias “el ascenso de un nuevo modelo económico representó el progresivo sometimiento de los factores de la educación ante la lógica de la rentabilidad financiera del neoliberalismo”.¹⁷¹

De esta manera "neoliberalismo y globalización [...se volvieron términos] que reflejan una misma situación: la expansión mundial de una economía cuyo referente principalmente es el de la libre competencia”,¹⁷² lo cual generó un nuevo marco de actuación para las instituciones y sistemas mundiales.

En este sentido, la globalización exigió una transformación en la educación, las fronteras de los servicios educativos habían sido sobrepasadas al igual que los estándares que debían alcanzar las personas y las instituciones dentro del mundo globalizado para estar dentro de los parámetros de calidad. En el terreno educativo, el Estado neoliberal percibía a la educación como el medio para que los países se desarrollaran económicamente, así el conocimiento, la información y el avance tecnológico representarían una fuente de poder para las naciones.¹⁷³

En este contexto, se fundó el proyecto educativo neoliberal, en el cual impera la idea del conocimiento como un elemento fundamental para el desarrollo de los países dispuestos a impulsarlo y producirlo, aunque dentro de este proyecto educativo el conocimiento es considerado también como una mercancía.¹⁷⁴ De modo que el surgimiento de conceptos como eficiencia, eficacia y calidad ayudó a entender que la educación era vista como un producto y no como un proceso.¹⁷⁵

previa, tanto en los precios de los hidrocarburos como en la disponibilidad y costo del financiamiento externo [...] El déficit externo fue exacerbado por el comportamiento de los precios de los hidrocarburos y, hacia 1981, por el alza en las tasas internacionales de interés [...] Estos déficits externos fueron posibles gracias al nuevo acceso a recursos del sistema financiero internacional, que se tradujo en el incremento del endeudamiento externo, tanto público como privado, con la banca internacional”. En: Bárcena, Alicia (2014), “La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después”, en José Ocampo (coord.), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago de Chile, CEPAL/Cooperación alemana/Banco de desarrollo de América Latina, pp. 9-13.

¹⁷¹ Casanova, Hugo y Juan López (2013), “Educación superior en México: los límites del neoliberalismo (2000-2010)”, *Linhas Críticas*, vol. 19, núm. 38, p. 112.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Cedillo, Laura (2017), “Retos del INEE ante la evaluación docente”, en Ángel Díaz-Barriga (coord.), *Docencia y evaluación en la Reforma Educativa 2013*, México, UNAM/IISUE, p. 36.

¹⁷⁴ Bauman, Zygmunt (2005), *Los retos de la educación en la modernidad líquida*, Barcelona, Gedisa, p. 30.

¹⁷⁵ Cedillo, Laura, *op cit.*

A lo largo de la década de los ochenta, la banca internacional representó un factor determinante para el presupuesto de países como México, además de que ésta ejercía un poder sobre el futuro de los recursos públicos de los países. Aunque en un principio se pensaba que ésta era una situación transitoria, en pocos años se volvió estructural, lo que se reflejó en la orientación de la educación de las décadas siguientes. En contextos como el mexicano, la idea de una educación para todos se fue diluyendo hasta llegar a la idea de aumentar la matrícula y de racionalizar los recursos.¹⁷⁶

El ambiente mexicano de estos años era difícil, luego de la caída de los precios del petróleo, así como de otras materias primas, además del alza en la tasa de intereses en los pagos de la deuda externa a finales de los setenta, llevaron a México a una crisis económica durante los primeros años de la década de los ochenta,¹⁷⁷ lo cual se reflejó en el presupuesto educativo. En México las cifras a partir de 1982, indicaban que por cada peso del Presupuesto Federal 40 centavos eran destinados al pago de la deuda externa, lo que provocó una reducción del presupuesto educativo del 25% al 12% del total del presupuesto federal en el primer año de la crisis económica.¹⁷⁸

En estas críticas condiciones asumió la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), burócrata procedente del Banco de México, quien al conocer la situación del país emprendió un cambio para hacer frente a la globalización. Las medidas tomadas por de la Madrid fueron la reducción del aparato estatal y la firma de un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que le permitiría obtener una prórroga y créditos para reestructurar la deuda con 784 bancos internacionales.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Aboites, Hugo (2012), *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, México, CLACSO/UAM/ ITACA, pp. 40-41.

¹⁷⁷ Alcántara, Armando (2008), "Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 48, p. 149.

¹⁷⁸ Aboites, Hugo, *op cit.*, p. 40.

¹⁷⁹ Vázquez, Josefina (2011), "Renovación y Crisis", en Dorothy Tanck de Estrada (coord.), *Historia mínima ilustrada. La Educación en México*, México, El colegio de México, p. 351.

En este sexenio, el presidente electo nombró a Jesús Reyes Heróles como secretario de Educación Pública, aunque más tarde fue sustituido por Miguel González Avelar, quien al igual que su antecesor se enfrentó a un presupuesto educativo reducido, lo cual lo “obligó a racionalizar el gasto y buscar nuevos caminos para elevar la calidad educativa, aumentar la eficiencia terminal, combatir la deserción, vincular la educación a bienes y servicios y lograr mayor coherencia en los programas”.¹⁸⁰

Durante este sexenio y a un mes de haber tomado posesión, se promulgó la Ley de Planeación lo cual obligó al presidente Miguel de la Madrid a presentar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de éste.¹⁸¹

Bajo esta nueva Ley la administración de este gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, en él se establecían tres propósitos principales: 1) la promoción del desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; 2) la ampliación del acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación; y 3) la mejora de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.¹⁸²

Derivado del PND 1983-1988, el gobierno de Miguel de la Madrid elaboró el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, con el cual se instauró el término “revolución educativa” que apuntaba no sólo a la continuidad de la política educativa de entonces o a una reforma educativa, sino a la revolución de lo existente; en este sentido se planteaba continuar con la búsqueda de una cobertura universal de la educación primaria, así como lograr la descentralización educativa. Además señaló que “para elevar la calidad de la enseñanza se establecería un sistema de evaluación, y se formularían los sistemas de evaluación, supervisión, participación social y administración escolar”.¹⁸³

¹⁸⁰ Vázquez, Josefina, *op cit.*, pp. 351-352.

¹⁸¹ Mendoza, Javier (2018), “Políticas y reformas educativas en México, 1959-2016”, en Patricia Ducoing (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, México, UNAM/IISUE, p. 59.

¹⁸² Presidencia de la República (1983), “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, México.

¹⁸³ Mendoza, Javier, *op cit.*, pp. 59-60.

En este sexenio, el diagnóstico indicaba que la oferta educativa continuaba siendo insuficiente y deficiente, además de que existían fallas en la coordinación, la sistematización y la articulación de los niveles preescolar, primaria y secundaria. En cuanto a la actualización y capacitación magisterial, señala Espinoza que los criterios, objetivos y principios eran poco operativos y eran caducos, pues eran mirados como un requisito puramente administrativo y no como un instrumento que permitiera una mejora a la educación.¹⁸⁴

Además se reconocía que el Sistema Educativo Nacional no permitía la transmisión, promoción y difusión de la cultura,¹⁸⁵ a partir de esto y con base en el PND se plantearon como objetivos centrales del Programa Nacional de Educación: 1) elevar la calidad educativa de todos los niveles mediante la formación integral de los docentes; 2) racionalizar los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos, en especial a los grupos vulnerables; 3) vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con las necesidades del país; 4) regionalizar y descentralizar la educación básica y la educación normal; 5) regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura; 6) mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación; y 7) hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.¹⁸⁶

A partir de esto se anunció el impulso a la revolución educativa, que consistía en: “descentralizar, formar al personal docente, ensanchar la pirámide educativa mediante la extensión de la alfabetización, y el concepto mismo de alfabetización aprender a hacer; y una serie de tareas en torno a ésta”.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Espinoza, Luz (2001), “Las reformas educativas en México”, en *Las reformas educativas en Perú, América Latina y El Caribe*, Instituto Superior (Pr) Pedagógico San Marcos, Perú, p. 147.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Secretaría de Educación Pública (1984), “Programa Sectorial de Educación 1984-1988”, México.

¹⁸⁷ Espinoza, Luz, *op cit.*, p. 148.

Con la descentralización de la educación se pretendía volver al federalismo y hacer posible los servicios educativos, así se inició la transferencia de responsabilidades y del presupuesto para la educación básica a los gobiernos estatales.¹⁸⁸

Por otro lado la educación de las escuelas normales superiores difícilmente ayudaba a construir una cultura e identidad nacional, pues sus acciones no eran pertinentes con las necesidades económicas y sociales del país: además la relación con el sistema educativo superior era casi nula, lo que tendía a incrementar los problemas educativos, pues al extender los servicios posprimarios la Secretaría de Educación Pública (SEP) reclutó indiscriminadamente como docentes a los egresados de las escuelas normales.¹⁸⁹

Para el año 1984 se creó la Dirección General de Evaluación (DGE) quien tuvo a su cargo el examen de ingreso a las escuelas Normales, así como las evaluaciones de los últimos grados de la educación preescolar, primaria y secundaria.¹⁹⁰

Además, se pueden mencionar entre los logros educativos de este sexenio respecto a la educación básica, en el periodo de Miguel González Avelar, el énfasis en la educación bilingüe, la lectura y escritura en la lengua materna en zonas indígenas, lo cual dio paso a la publicación de textos en 40 lenguas indígenas para combatir el rezago y la deserción escolar en estas zonas; asimismo, la ampliación del sistema de educación abierta a primaria, secundaria y capacitación para el trabajo en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).¹⁹¹

Entre los cambios más relevantes de este sexenio, en cuanto a la educación básica y al magisterio, menciona Mendoza: la elevación de la educación normal a nivel licenciatura, así como la transformación de las delegaciones generales de la SEP en los estados en Unidades de Servicios Educativos a descentralizar.¹⁹²

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Espinoza, Luz, *op cit.*, p. 149.

¹⁹⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), "Política Nacional de Evaluación de la Educación", México, p. 18.

¹⁹¹ Vázquez, Josefina, *op cit.*, pp. 351-355.

¹⁹² Mendoza, Javier, *op cit.*, p. 61.

En cuanto a la evaluación, para el año 1985, la SEP informó la creación y el desarrollo del modelo conceptual así como la metodología que permitirían poner en práctica el Sistema Nacional de Evaluación (SNE), con dicho sistema se brindó seguimiento a las “principales líneas de evaluación educativa: la del cumplimiento del programa sectorial, las políticas del sector central y de los estados, y la del proceso de enseñanza-aprendizaje de los tres tipos educativos”.¹⁹³

En conclusión, señala Espinosa que durante este sexenio más que un avance en materia educativa se vivió un retroceso, ya que las metas y objetivos planteados no se alcanzaron, los recursos fueron recortados, y tampoco se logró la articulación de los niveles educativos, y por ende, no se pudo reducir la deserción.¹⁹⁴

Para finales del año 1988 llegó Carlos Salinas de Gortari para estar frente al Poder Ejecutivo en el periodo de 1988-1994. Su gobierno inició arrastrando los mismos problemas que los sexenios pasados, pero los aires de la privatización y de reducción del Estado se hicieron presentes como medio para obtener recursos,¹⁹⁵ fue una de las administraciones que habló con claridad de impulsar la modernización de México para llevarlo a ser un país de primer mundo. Para lograr el objetivo propuesto, durante esta administración se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el cual se pretendía lograr la articulación entre la economía de México, Canadá y Estados Unidos. El TLCAN además permitió el ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE),¹⁹⁶ lo cual según Aboites fue gracias a “la insistente solicitud del gobierno de Salinas de Gortari por ingresar al circuito de las grandes potencias”.¹⁹⁷

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en términos educativos se plantearon los siguientes objetivos que guiarían la política educativa del sexenio:

¹⁹³ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), “Política Nacional...”, *op cit.*, p. 18.

¹⁹⁴ Espinoza, Luz, *op cit.*, pp. 150-151.

¹⁹⁵ *Ibid.* p. 153.

¹⁹⁶ Alcántara, Armando, *op cit.*, p. 153.

¹⁹⁷ Aboites, Hugo, *op cit.*, p. 57.

mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional; elevar la escolarización de la población; descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa de los requerimientos de su modernización y las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.¹⁹⁸

A lo largo de estos años Manuel Bartlett Díaz se desempeñó como secretario de Educación Pública, mismo que en 1989 creó el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994; en su valoración del estado educativo se menciona la insuficiencia de la cobertura y la calidad, la desvinculación entre los ciclos escolares, la concentración administrativa y la existencia de condiciones desfavorables para los docentes. Sobre este diagnóstico se centraron las bases para orientar la política educativa del sexenio, misma que consistió en la ampliación de la cobertura y la redistribución de la oferta educativa, en elevar la calidad, la pertinencia y relevancia de la educación, en la integración por ciclos, en la desconcentración administrativa y en la mejora de las condiciones de los docentes.¹⁹⁹

El proyecto modernizador de Salinas se planteó “vencer el reto de la descentralización”²⁰⁰ educativa, lo cual permitiría adaptarse al mundo dinámico al que se enfrentaba el país, en la mira de este proyecto se encontraban las corporaciones sindicales que representaban un obstáculo para el desarrollo de México. De tal manera que Salinas desplazó del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a Carlos Jongitud Barrios, lo cual ayudó a legitimar su posición, el dirigente fue reemplazado por Elba Esther Gordillo y su propio grupo, los cuales en conjunto boicotearían la descentralización de la educación. En este sentido es necesario mencionar que Manuel Bartlett Díaz sólo estuvo frente al cargo por tres años y medio, pues no logró entenderse con el sindicato ni con la nueva lideresa y por ende no logró la federalización de la educación.²⁰¹

¹⁹⁸ Presidencia de la República (1989), “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, México.

¹⁹⁹ Secretaría de Educación Pública (1989), “Programa para la modernización educativa 1989-1994”, México.

²⁰⁰ Vázquez, Josefina, *op cit.*, p. 357.

²⁰¹ *Ibid.*

Como sustituto se nombró a Ernesto Zedillo Ponce de León, quien permaneció como secretario de Educación Pública dos años hasta finales de 1993 luego de renunciar para hacerse cargo de la campaña presidencial de Luis Donaldo Colosio. Mientras Zedillo estuvo frente a la SEP logró una relación con el sindicato para poner en marcha la descentralización de la educación.²⁰²

Con Zedillo frente a la SEP se anunció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en 1992 por el gobierno federal, los gobernadores de los estados y el SNTE, con el objetivo de extender la cobertura educativa y elevar la calidad de ésta.²⁰³ Esta reforma además de concretar el cambio iniciado con la desconcentración de la SEP, implicó las reformas al artículo 3º constitucional, y a la vez dio paso a la Ley General de Educación²⁰⁴ con el objetivo de “redefinir los derechos de propiedad del diseño de políticas educativas”.²⁰⁵ Estas reformas funcionaron como una base para conducir a un cambio económico y político para hacer frente a la competitividad en el mercado externo.²⁰⁶

El ANMEB contemplaba tres propuestas: 1) Reorganización del sistema educativo; 2) Renovación de los materiales y de los contenidos educativos; y 3) Elevación de la calidad del magisterio.²⁰⁷

De la tercera propuesta se derivaron dos programas, el primero de ellos el “Programa Emergente de Actualización del Maestro”, que tenía como objetivo capacitar a los maestros para el uso de los nuevos planes y programas, mientras el segundo programa llamado “Carrera Magisterial” estaba orientado a la formación horizontal del magisterio y a la estimulación de la calidad educativa; dichos programas derivaron de la falta de formación del magisterio.²⁰⁸

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Secretaría de Educación Pública (1992), “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, México.

²⁰⁴ Mendoza, Javier, *op cit.*, p. 62.

²⁰⁵ Espinoza, Luz, *op cit.*, p. 154.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Secretaría de Educación Pública (1992), *op cit.*

²⁰⁸ *Ibid.*

Por otro lado, durante esta administración se reformó el artículo 3° constitucional en los años 1992 y 1993. En 1992 se amplió la libertad de la educación privada y se limitó la gratuidad de la educación a la impartida por el Estado, a quien además se le facultó con la obligación de promover y atender otros tipos y modalidades educativos; para el año de 1993 se estableció a la educación como derecho de todo individuo y se elevó la obligatoriedad educativa al nivel de la educación secundaria.²⁰⁹

Después de que Zedillo dejara su función como secretario de Educación Pública, tomó su cargo Fernando Solana Morales, quien sólo permaneció por unos meses dejando al frente de la SEP a José Ángel Pescador Osuna para terminar el periodo, al respecto menciona Vázquez que el cambio continuo de secretarios representó un obstáculo para una actuación educativa con una lógica.²¹⁰

Por otro lado, dentro de las actividades educativas se pueden mencionar los programas sociales dirigidos al sector educativo como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) con apoyo del Banco Mundial, el cual patrocinó al Programa de Escuela Digna, reconstruyó escuelas y reparó el mobiliario escolar. En este sexenio también se aumentaron los días efectivos de clase y se fortaleció la enseñanza de la historia patria al decidir impartirla de 4° a 6° grado de primaria.²¹¹

De acuerdo con Vázquez “aunque durante el sexenio se aumentaron los recursos hasta destinar casi 6% del PIB a la educación, ésta mantuvo un perfil deficiente”,²¹² ya que en el año de 1994, alrededor de 100,000 comunidades carecían de servicios educativos, a ello se sumaban otros problemas como la poca creatividad y eficacia del INEA y la defectuosa capacitación del magisterio.²¹³

En el siguiente periodo 1994–2000 ocupó la presidencia Ernesto Zedillo Ponce de León, quien arrancó en un clima de “calma aparente resultado de la ilusión de

²⁰⁹ Bonifacio, José (2019), “Artículo tercero constitucional”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 24, núm. 80, pp. 298-299.

²¹⁰ Vázquez, Josefina, *op cit.*, pp. 357-359.

²¹¹ *Ibid.*, pp. 356-360.

²¹² *Ibid.*, p. 360.

²¹³ *Ibid.*

desarrollo alcanzado que vendió el salinismo.²¹⁴ Sin embargo, en poco tiempo se enfrentó a otra realidad pues el nuevo secretario de hacienda devaluó el peso sin previo aviso, lo cual arrastró la economía hacia abajo y con ello el gasto en materia educativa. Como resultado de esta situación, la administración del sexenio fue austera, se atendió a grupos en vulnerabilidad y hubo una mayor participación de autoridades municipales y estatales en materia educativa.²¹⁵

En este sexenio dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, se plantearon como principales objetivos educativos la cobertura, la calidad, la equidad y la formación de los docentes para garantizar la calidad de su trabajo.²¹⁶ El proyecto educativo de este sexenio tenía en la mira combatir el bajo grado de escolaridad, por lo cual se brindó educación básica de 12 años a los mexicanos, disminuyendo el analfabetismo y brindando una educación para el trabajo.²¹⁷

Durante este sexenio se nombró a Miguel Limón Rojas como secretario de Educación Pública, quien tuvo bajo su mando la elaboración del Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995–2000, dentro de éste se “consideraba a la educación como un factor estratégico de desarrollo, que hace posible asumir modos de vida superiores y que permite el aprovechamiento de las oportunidades que ha abierto la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestra época”.²¹⁸

Los propósitos que guiaron el PDE 1995-2000 fueron la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. Equidad para generar oportunidades para todos los mexicanos, especialmente para los sectores marginados. Calidad para que cada persona pueda desarrollar sus capacidades y creatividad para beneficio propio y de la nación. Pertinencia para que lo aprendido le sea útil al individuo.²¹⁹

En lo que respecta a los docentes, el programa se refiere a ellos como los protagonistas de todo avance educativo, por lo que se pretendió impulsar la

²¹⁴ Espinoza, Luz, *op cit.*, p. 157.

²¹⁵ Vázquez, Josefina, *op cit.*, p. 362.

²¹⁶ Presidencia de la República (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, México.

²¹⁷ Vázquez, Josefina, *op cit.*, pp. 363-364.

²¹⁸ Secretaría de Educación Pública (1995), “Programa Sectorial de educación 1995-2000”, México.

²¹⁹ *Ibid.*

superación profesional del magisterio, la revaloración de su labor, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo.²²⁰

Aunque durante la administración de Zedillo las políticas de su gobierno mantuvieron continuidad respecto a las de Carlos Salinas,²²¹ se presentaron logros educativos propios del sexenio, como el aumento de la demanda de la educación básica, especialmente, en el nivel secundaria. Como apoyo a esto, en el año 1997 se brindaron becas a niños de primaria y secundaria que más las necesitaban, en particular a los de zonas rurales, además el programa de libros gratuitos se extendió a la secundaria, y se publicaron libros como el Atlas geográfico universal. En materia docente, se inició la biblioteca de actualización para el maestro, la cual incluía libros de materias básicas, un manual para los asesores, libros de secundaria en Braille, y para el año de 1999 se incluyó un programa especializado para supervisores y directores de zonas marginadas.²²²

Durante este periodo se le dio impulso a la evaluación educativa desde el gobierno federal. De esta forma uno de los objetivos de la DGE fue poner en marcha el SNEE el cual tenía como fin “medir los resultados educativos y abrir paso a la construcción de indicadores de eficiencia, equidad y aprovechamiento de los estudiantes, apoyado en la definición y el uso de estándares nacionales para medir y evaluar los resultados del aprendizaje”.²²³

Para el año 2000, llegó a la presidencia Vicente Fox Quesada, proveniente del partido de oposición Partido Acción Nacional (PAN). Al igual que en el sexenio pasado se planteó continuar con las reformas establecidas en 1992 y 1993 con el ANMEB, pues de acuerdo al arreglo institucional no habría alteraciones en los siguientes tres sexenios.²²⁴

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ Martínez, Felipe (2011), “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 27, p. 43.

²²² Vázquez, Josefina, *op cit.*, p. 365.

²²³ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), “Política Nacional...”, *op cit.*, p. 20.

²²⁴ Mendoza, Javier, *op cit.*, pp. 64-65.

Durante este sexenio y dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, se consideraba a la educación como punto de partida del progreso individual y colectivo, como una herramienta para el movimiento social y como el camino para construir un futuro, por ello se planteaba como necesario impulsar una revolución educativa que permitiera elevar la competitividad de México y los mexicanos a nivel global para que pudieran tener acceso a una mejor calidad de vida.

Como objetivos educativos se mencionaba una reforma que permitiera alcanzar un sistema educativo “informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas y en las cuales los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje”,²²⁵ en conclusión, se pretendía que todos tuvieran acceso a la educación, que ésta fuera de calidad y que estuviera a la vanguardia.²²⁶

En lo que respecta al Programa Nacional de Educación 2001-2006, dentro del documento se reconocían los pocos avances alcanzados por el sistema educativo nacional para hacer frente a los retos que el crecimiento demográfico, el desarrollo cultural, económico, social y político planteaban a México. Además de reconocer que la educación se enfrentaba a tres grandes desafíos, la cobertura con equidad, la calidad de los procesos educativos y los niveles de aprendizaje e integración y funcionamiento del sistema educativo nacional.²²⁷

En este sentido, en materia de educación básica se buscaba que todos los niños y jóvenes mexicanos tuvieran las mismas oportunidades para acceder, cursar y concluir este nivel educativo, además de alcanzar los aprendizajes que se pretendían para cada grado y nivel. Así, las políticas educativas de este sexenio eran numerosas, entre ellas se incluían: la compensación educativa, la justicia y la equidad educativa, la expansión de la cobertura y la diversificación de la oferta educativa, la calidad del proceso y del logro educativo, la reforma a la gestión institucional, el fortalecimiento de la atención a los pueblos indígenas, el desarrollo de políticas referentes a la educación intercultural, la transformación de la gestión

²²⁵ Presidencia de la República (2001), “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, México.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Alcántara, Armando, *op cit.*, pp. 155-156.

escolar, el fortalecimiento de los contenidos educativos y la producción de materiales impresos, así como el fomento al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, el impulso a la investigación y a la innovación educativa, el funcionamiento eficaz de las escuelas, la formación inicial y continua de los docentes, la consolidación del federalismo en la educación, la evaluación, el seguimiento y el desarrollo de la investigación sobre el desempeño de los alumnos de la educación básica, el fomento a la participación social, así como el impulso a la rendición de cuentas.²²⁸

Menciona Mendoza que los propósitos planteados dentro del Programa Nacional de Educación no fueron nuevos, ya que se repitieron objetivos de gobiernos anteriores como mejorar la calidad educativa, la equidad, la ampliación de la cobertura, la lucha contra el rezago educativo, la vinculación de la educación con la sociedad y con el sector productivo, así como la mejora de la gestión del sistema.²²⁹

Por otro lado, a lo largo del sexenio de Fox se hizo presente la reestructuración de la relación entre el SNTE y el gobierno federal, al mismo tiempo que diversas organizaciones y grupos expresaban la afinidad de su ideología con la del PAN, con lo cual reafirmaban su incesante interés de tener participación en el campo educativo. De esta forma, el SNTE buscó concretar una relación con el nuevo gobierno que le permitiera tener cabida en la política del país, “la apuesta más importante en esta dirección fue el Compromiso Social por la Calidad de la Educación”,²³⁰ firmado el 8 de agosto de 2002, en conjunto con el secretario de Educación Pública Reyes Silvestre Tamez Guerra, otros cinco secretarios de estado, el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE Rafael Ochoa Guzmán, los gobernadores, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, legisladores, representantes de padres de familia, instituciones educativas, organizaciones religiosas y organismos empresariales. Con este compromiso se pretendía impulsar la transformación de la educación, centrada principalmente en el

²²⁸ Secretaría de Educación Pública (2001), “Plan Nacional de Educación 2001 2006”, México.

²²⁹ Mendoza, Javier, *op cit.*, p. 65.

²³⁰ Loyo, Aurora (2010), “Política educativa y actores sociales”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, pp. 193-194.

mejoramiento de la calidad y la equidad.²³¹ Al respecto señala Loyo que los compromisos hechos para elevar la calidad poseían “un sentido más retórico que instrumental”.²³² En este sentido, Mendoza afirma que las acciones y los cambios educativos de este sexenio se realizaron al margen del documento firmado, entre estas acciones se puede mencionar el establecimiento de la obligatoriedad del preescolar en el artículo 3° constitucional, la reforma a la Ley General de Educación, en donde se decretó como obligación del Estado destinar al menos el 8% del PIB a la educación y el establecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como organismo desconcentrado de la SEP.²³³ En el decreto de creación de dicho Instituto, se le atribuyó, en conjunto con la SEP, la definición e instrumentación de “una política nacional de evaluación que contribuyera a elevar la calidad de la educación”.²³⁴

Durante este sexenio también surgieron programas como Escuelas de Calidad y Enciclomedia, se establecieron nuevos planes y programas de estudio en preescolar y secundaria,²³⁵ además de la enseñanza del inglés.²³⁶ En cuanto a los procesos de evaluación desarrollados en este sexenio resaltan: 1) la aplicación de los primeros Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale), 2) la prueba de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE); y 3) la aplicación del Programme for International Student Assessment (PISA).²³⁷

Al respecto de la política educativa de finales del siglo XX, menciona Vázquez que es “evidente que México entra al siglo XXI sin lograr renovar la educación. La simple extensión de sus servicios para mejorar la demanda no ha mejorado la calidad ni ha vencido el rezago educativo”.²³⁸

²³¹ Mendoza, Javier, *op cit.*, p. 66.

²³² Loyo, Aurora, *op cit.*, p. 194.

²³³ Mendoza, Javier, *op cit.*, pp. 66-67.

²³⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), “Política Nacional...” *op cit.*, p. 21.

²³⁵ Mendoza, Javier, *op cit.*, p. 67.

²³⁶ Vázquez, Josefina, *op cit.*, p. 367.

²³⁷ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), “Política Nacional...” *op cit.*, pp. 21-22.

²³⁸ Vázquez, Josefina, *op cit.*, p. 370.

Para el periodo 2006-2012, ocupó la presidencia Felipe Calderón Hinojosa. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, correspondiente a esta administración, se planteó dentro del eje 3, *Igualdad de oportunidades*, la transformación educativa, dentro de ella se establecieron como objetivos: 1) elevar la calidad educativa; 2) reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas; 3) impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida; 4) fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias; y 5) ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.²³⁹

En cuanto al Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se plantearon como objetivos: 1) elevar la calidad de la educación; 2) ampliar las oportunidades educativas para reducir las desigualdades entre los grupos sociales e impulsar la equidad; 3) impulsar el desarrollo y el uso de las TIC; 4) ofrecer una educación integral apegada al artículo 3º; 5) ofrecer servicios educativos de calidad; y 6) fomentar una gestión escolar e instituciones que fortalezcan la participación de la escuela en la toma de decisiones, que promueva la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.²⁴⁰ Todos ellos permanecieron claramente ligados con los objetivos establecidos dentro del PND.

Respecto a dicho programa, menciona el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), que hacía falta un diagnóstico que justificara la acciones que se habían planteado, asimismo señala la ausencia de una visión integral del sistema educativo nacional que sirviera como base para plantear lineamientos que orientarían la política de este sexenio, además de ser un programa demasiado breve. En conclusión “el programa se limitó a esquematizar niveles y modalidades educativas, a enumerar objetivos y metas, sin que estos encontraran asidero en ideas rectoras

²³⁹ Presidencia de la República (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, México.

²⁴⁰ Secretaría de Educación Pública (2007), “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, México.

y en un marco conceptual para articular un proyecto educativo consistente”,²⁴¹ de tal forma que la coordinación del sistema continuó con las acciones educativas del sexenio pasado, como las reformas al nivel básico y medio superior, y el programa de becas. También se realizaron acciones que no estaban previstas, como la Alianza para la Calidad de la Educación (ACE).²⁴²

Dicha alianza, fue la política educativa con mayor impacto durante este sexenio, se firmó el 15 de mayo de 2008, y con ella se estableció que las plazas de nueva creación en las escuelas públicas fueran asignadas a través del concurso nacional de oposición. Los ejes principales de esta alianza fueron: 1) la modernización de los centros escolares; 2) la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas; 3) el bienestar y desarrollo integral de los alumnos; 4) la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y 5) la evaluación para mejorar.²⁴³

En este acuerdo se plantearon puntos fundamentales que enmarcaban la relación del SNTE y el gobierno, el primero de ellos fue la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, y el segundo evaluar para mejorar. Respecto al primer punto, se derivaron tres compromisos: el ingreso y promoción, la profesionalización, y los incentivos y estímulos.²⁴⁴

En cuanto a ingreso y promoción, sin duda esto parecía un gran cambio, pero resultó una propuesta gradualista y con una nueva fachada, ya que solamente se incluyeron plazas de nueva creación y el concurso de ingreso fue manejado por las secciones sindicales en acuerdo con los gobernadores. El concurso estuvo limitado para ciertos aspirantes, no se les dio difusión a los exámenes, además de que no se informó quiénes y con qué criterios se elaboraron los exámenes. Por ello, el entonces secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio Irazábal, instaló el Órgano de Evaluación Independiente con carácter Federalista (OEIF), para

²⁴¹ Observatorio Ciudadano de la Educación (s.d.), “Las cuentas de la administración de Felipe Calderón en materia educativa”, *Comunicado Nueva Época*, núm. 1, pp. 1-2.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Echenique, Leticia y Aldo Muñoz (2013), “Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical”, *Espacios Públicos*, vol. 16, núm. 36, México, p. 86.

²⁴⁴ *Ibid.*

garantizar la imparcialidad, transparencia e igualdad de oportunidades para los profesores que decidieran concursar. Fue así como la SEP cedió al SNTE una de las facultades que le otorgaba la Ley General de Educación, la evaluación de los docentes.²⁴⁵

Derivado de la ACE, en mayo de 2011, la SEP y el SNTE firmaron el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de la Educación Básica, a partir de ello se estableció que la evaluación docente sería obligatoria, pero con carácter formativo, de tal forma que permitiera una mejora en las competencias profesionales y en la calidad de la educación; aunque se establecía que no habría sanciones respecto a los resultados de la evaluación, éstos fueron considerados en el Programa Nacional de Carrera Magisterial.²⁴⁶

En cuanto a la educación básica, Fernando González Sánchez, subsecretario de educación básica, puso en marcha la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB), la cual realizó cambios en planes y programas de estudio en la educación básica, dicha reforma recibió críticas con respecto a que era un modelo educativo basado en competencias, que presentaba una saturación de contenidos y, además, se criticó la intención de articular de manera artificial los tres niveles de la educación básica.²⁴⁷

En lo que concierne al ámbito internacional, en 2008 se firmó el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas Mexicanas, por medio de éste la OCDE apoyaría a la SEP en el diseño e implementación de políticas públicas.²⁴⁸ Como parte del acuerdo se publicaron dos documentos: “Mejorar las Escuelas: Estrategias para la Acción en México” y “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México”, a través de los cuales se emitían una serie de recomendaciones para la política educativa de México. Sin duda, este acuerdo

²⁴⁵ *Ibid.*, pp. 86-87.

²⁴⁶ Mendoza, Javier, *op cit.*, p. 69.

²⁴⁷ Observatorio Ciudadano de la Educación, *op cit.*, pp. 7-8.

²⁴⁸ Mendoza, Javier, *op cit.*, pp. 69-70.

serviría como un marco de referencia para la política educativa del siguiente sexenio que se vería materializado en la reforma educativa 2013.

En conclusión, señala Granados que:

las transformaciones políticas y demográficas, la revolución del conocimiento, la expansión de las nuevas tecnologías, la globalización económica, la evolución de los procesos productivos y la innovación científica [...] introdujeron mayores retos a la forma como [...] los gobiernos enfrentan la cuestión educativa.²⁴⁹

Como se puede observar, a lo largo de las últimas décadas, el Gobierno Mexicano ha puesto en marcha una serie de políticas educativas que, en conjunto, responden a la lógica del modelo neoliberal, así como a la globalización.

A partir del año 1982, en México se fundó el modelo educativo neoliberal, con el cual se concibió al conocimiento como un elemento y a la vez como un producto que permitiría lograr el desarrollo económico del país, de esta manera, conceptos como la eficacia, la eficiencia y la calidad permearon el ámbito educativo y se vieron reflejados en las diferentes políticas educativas.

Desde el año 1982, en la política educativa de los sexenios que precedieron a la reforma educativa del 2013, el término calidad educativa fue recurrente, pues en cada Plan Nacional de Desarrollo de las diferentes administraciones, así como en los Programas Nacionales de Educación, se planteó como objetivo elevar y/o mejorar la calidad de la educación, y a la par también se mencionó como objetivo la formación de los docentes para garantizar la calidad de su trabajo y con ello de la educación.

En este sentido es necesario adoptar una posición sobre el concepto “calidad educativa”, el cual remite a los rasgos, referentes o indicadores propios del Sistema Educativo Nacional, en este caso, del mexicano, los cuales permite emitir un juicio de valor respecto a éste según el tiempo y espacio en el que se desarrolle. La calidad educativa requiere ser concebida de manera global, de forma tal que para

²⁴⁹ Granados, Otto (2018), *Reforma educativa*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 29

emitir un juicio de valor sobre el estado de ésta se tomen en cuenta todos sus componentes, así como la relación de interdependencia que existe entre ellos.

Si bien, los componentes que integran dicho concepto son diversos, según por quienes sean definidos, se puede establecer un consenso entre los indicadores que permiten monitorearla, en este sentido, una propuesta para referir a ella contempla indicadores relacionados con: 1) el contexto y las variables socioeconómicas y culturales que intervienen en los procesos de enseñanza y aprendizaje; 2) la eficiencia de los recursos y agentes que conforma el SEN; 3) el nivel de acceso y participación que tienen los mexicanos en el SEN; 4) los resultados educativos, como reflejo de los aprendizajes logrados; y 5) la eficacia y pertinencia de los procesos y de la gestión educativa, dicha propuesta está relacionada con los indicadores propuestos por el INEE.²⁵⁰

En este sentido, las acciones implantadas para lograr una mejora en la calidad de la educación fueron graduales a lo largo de los sexenios antes abordados, en cada uno de ellos se pueden identificar acciones como la lucha contra el rezago y la deserción, la búsqueda de una mayor cobertura educativa, la ampliación de las oportunidades educativas, la búsqueda de la infraestructura escolar, la evaluación de docentes y estudiantes, entre otras, que en conjunto se pensaron e implementaron para lograr mejorar la calidad de la educación.

Sin embargo, también hay que resaltar que el logro de la calidad de la educación se ha usado como un justificante para la implementación políticas que responden a intereses del momento, entre las cuales resaltan múltiples acciones como la evaluación educativa y la misma rendición de cuentas, olvidando que la calidad sólo es el reflejo de los rasgos, referentes e indicadores del sistema educativo que requieren ser atendidos en conjunto para mejorarlo, y como objetivo lograr una educación de calidad.

²⁵⁰ CFR. Schmelkes, Sylvia (2018), "Definiciones de la calidad de la educación en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", *Gaceta de la política nacional de evaluación educativa en México*. INEE. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/G10ES.pdf>>

En este sentido las principales políticas educativas que se implementaron con miras a la mejora de la calidad de la educación, a lo largo de los sexenios revisados, fueron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica en 1992, en donde se planteó puntualmente la actualización y evaluación del magisterio con el programa de Carrera Magisterial; asimismo se puede mencionar el Compromiso Social por la Calidad de la Educación en 2002; la Alianza por la Calidad de la Educación en 2008, con la cual se empezaba a buscar una profesionalización de los docentes, así como la evaluación de éstos para mejorar la calidad de la educación; y el Acuerdo de cooperación México-OCDE, el cual además del tema de la calidad educativa, incluía la evaluación docente como parte de las políticas educativas que deberían ser consideradas por México. En conjunto estas políticas respondieron a la tendencia global de la evaluación docente como referente principal de la situación de la calidad educativa en México.

2. Principales referentes de la medición de la calidad educativa de México

A lo largo de los gobiernos neoliberales desarrollados en el apartado anterior se realizaron diversas acciones en materia de evaluación como resultado de las políticas educativas encaminadas a lograr una educación de calidad en México.

En este sentido, resulta relevante hacer una revisión de las evaluaciones dirigidas tanto a docentes como a estudiantes, pues de acuerdo con el Gobierno de México, éstas dan cuenta del estado de la calidad de la educación en México y a la vez permiten tomar decisiones para contribuir a elevar la calidad de la educación básica.

Evaluación a docentes

Carrera Magisterial

De acuerdo con Ortiz, en el contexto mexicano a finales de los ochenta se desarrolló una opinión generalizada acerca de la desmoralización que el magisterio vivía a nivel nacional, resultante de la desprofesionalización y burocratización del trabajo docente, así como de la falta de sentido e incentivos en su labor pedagógica. En

este contexto tanto el SNTE como los mismos docentes comenzaron a hablar de lo que sería el Programa Nacional de la Carrera Magisterial (PNCM).²⁵¹

Como se revisó en el apartado anterior, en 1992 durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el gobierno federal y los gobiernos estatales en conjunto con el SNTE, firmaron el ANMEB, estableciendo tres líneas centrales de acción que son: 1) la reorganización del sistema educativo; 2) la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y 3) la revaloración de la función social del magisterio; fue en esta última línea donde se planteó crear el PNCM.²⁵² De este modo, el 14 de enero de 1993 la SEP y el SNTE, mediante sus titulares y la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial (CNCM) firmaron el PNCM.²⁵³

A lo largo de los años los lineamientos generales de operación del PNCM han sido modificados, sin embargo, para fines de esta investigación se partirá de lo estipulado en los lineamientos generales 2011 del PNCM.²⁵⁴ De acuerdo con dichos lineamientos, la Comisión Nacional del SNTE señala que el PNCM es un sistema de promoción horizontal, de carácter individual y voluntario, que tiene como objetivos principales: 1) contribuir a elevar la calidad de la educación nacional a través del fortalecimiento de la profesionalización docente mediante la actualización e innovación de la práctica docente; 2) valorar la actividad docente, mediante el fortalecimiento y aprecio social de la labor docente; y 3) reconocer y estimular a los docentes que obtengan logros educativos significativos. En conjunto con estos objetivos, se plantearon una serie de objetivos específicos dentro del mismo documento, los cuales son: a) fomentar en los docentes el desarrollo de estrategias educativas y procedimientos didácticos para la mejora del aprendizaje de los alumnos, así como la consolidación de una cultura de evaluación; b) estimular al docente en la mejora del aprendizaje de los alumnos; c) reconocer las actividades

²⁵¹ Ortiz, Maximino (2013), *Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional*, México, cuadernos de discusión 12, SEP, p. 7.

²⁵² Secretaría de Educación Pública (2013), "Programa Nacional de Carrera Magisterial", México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programa-nacional-de-carrera-magisterial>>

²⁵³ Ortiz, Maximino, *op cit.*, pp. 7-8.

²⁵⁴ Secretaría de Educación Pública (2011), "Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales", México.

extraclase que realizan los docentes y que tienen impacto en el desarrollo de los alumnos; d) ponderar la capacitación, actualización y superación profesional docente a través de su participación en procesos de formación continua; e) estimular a los docentes que se desempeñan en escuelas ubicadas en zonas de bajo desarrollo y a los docentes que enfrentan barreras de aprendizaje y participación; y f) fomentar la permanencia de los docentes en la función en la que se desempeñan.²⁵⁵

De acuerdo con los lineamientos generales 2011, pueden participar en el PNCM de manera única los docentes afiliados al SNTE, quienes además deben laborar en escuelas de educación básica pública cuya categoría esté registrada en el Catálogo aprobado para el programa,²⁵⁶ además de tener un nombramiento en Código 10 (alta definitiva) o 95 sin titular (interinato limitado), que se ubiquen en los niveles y modalidades que se mencionan en seguida: Educación Inicial, Educación Preescolar, Educación Primaria, Internados, Educación Indígena, Secundaria General, Secundaria Técnica, Telesecundaria, Educación Física, Educación Artística, Educación Especial, Educación Extraescolar y Centros de Formación para el Trabajo.

A la par con los niveles y modalidades antes mencionados, es necesario que el docente desempeñe sus funciones en alguna vertiente del Programa, las cuales son: 1) docentes frente a grupo 2) maestros en funciones directivas o de supervisión; y 3) profesores en actividades técnico pedagógicas. Aunado a ello, es indispensable que al momento de las inscripciones el docente cuente con los estudios necesarios según el nivel o modalidad en el que participa, en este caso no es necesario acreditar la antigüedad en el servicio profesional docente; sin embargo, en el caso de acreditar estudios diferentes a los necesarios para el nivel o modalidad educativa en el que el docente trabaja, la acreditación de la antigüedad en el servicio profesional es necesaria.

²⁵⁵ *Ibid.*, pp. 7-8.

²⁵⁶ El "Catálogo de categorías susceptibles de incorporarse o promoverse en Carrera Magisterial" puede ser consultado dentro de los lineamientos generales del PNCM 2011.

Por otro lado, el sistema de promoción horizontal por el cual está integrado el PNCM contempla cinco niveles de estímulo: A, B, C, D, y E. La incorporación al Programa inicia en el nivel A, los niveles son consecutivos y seriados; no obstante, los años de permanencia en cada nivel son distintos dependiendo si el docente labora en una zona de bajo desarrollo o en una zona urbana o rural, de tal forma que en el primer caso pueden tardar 8 años, mientras que en el segundo pueden tardar hasta 14 años.

De la misma manera, los estímulos económicos que se le otorgan a los docentes varían de acuerdo al nivel en el que se encuentren, en el caso del nivel "A" el apoyo es equivalente a 9 horas, para el nivel "B" a 8.5 horas, para el nivel "C" a 8 horas y para los niveles "D" y "E" a 7 horas.

En lo que respecta al refrendo de los niveles, de acuerdo con los lineamientos generales, no es necesario que los participantes refrenden el nivel de estímulo obtenido hasta el ciclo escolar 2010-2011, sin embargo, los obtenidos desde el ciclo escolar 2011-2012 se deben refrendar, de lo contrario serán cancelados.

A partir de la entrada en vigor de los lineamientos generales 2011, se exige que los participantes que ingresen al programa cumplan con las condiciones y requisitos necesarios para refrendar su nivel; para ello deberán obtener un puntaje igual o superior a 70 puntos en el último año de permanencia que se requiere para el nivel en que se encuentran, ya sea con el promedio de las evaluaciones en los anteriores 2, 3, o 4 años o con el resultado de una sola evaluación. De forma simultánea, deberá refrendarlo en las etapas subsecuentes con 70 puntos en la evaluación global hasta obtener el puntaje necesario para ascender de nivel.

En caso de que los docentes no participen en la evaluación u obtengan menos de 70 puntos al finalizar los años de permanencia requerida en cada nivel, se deberán inscribir en el ciclo escolar posterior, a un programa de capacitación, actualización y superación profesional con base en los resultados obtenidos en el aprovechamiento escolar y la preparación profesional, y además deberán presentar de manera obligatoria una evaluación global en la que tendrán que obtener 70 puntos como mínimo para conservar el nivel de estímulo en el que se encuentren

en ese momento o que les permita ascender de nivel, de lo contrario descenderán al nivel anterior del que tienen.

De no obtener los 70 puntos en la evaluación extraordinaria se descenderá al nivel anterior, si es necesario refrendar el nivel al que descienden se deberá evaluar de nueva cuenta en el siguiente ciclo escolar. Con dicha evaluación tienen como opción obtener el puntaje necesario para ascender de nivel o por otro lado pueden refrendar el nivel en que se encuentran. En caso de que no se promuevan ni refrenden dicho nivel, podrán presentar una evaluación global adicional que les permitirá promoverse, refrendar el nivel o descender al nivel anterior según el puntaje obtenido. En el caso de los docentes que desciendan de nivel, pueden ascender al siguiente nivel sin haber acumulado los años de permanencia del nivel al que descendieron.

En cuanto a los docentes que se encuentren en el nivel A, de no refrendarlo se les retirará el estímulo correspondiente regresando a plaza inicial, y para quienes conservan el nivel E, es necesario que lo refrenden obteniendo como mínimo un puntaje de 70 con el promedio de los resultados de 3 etapas consecutivas o en una evaluación única, en el supuesto de no lograr el puntaje necesario descenderán de nivel, sin embargo, podrán presentar una evaluación extraordinaria, una evaluación global adicional y en el caso de lograr el puntaje ascender al nivel en el que se encontraban. Sin excepción alguna, los docentes que no cuenten con los 70 puntos como mínimo o que no presenten las evaluaciones globales para el refrendo serán sujetos a que se les retire el estímulo otorgado.

Por otro lado, el sistema de evaluación del PNCM establece los ejes que se deben evaluar para que los participantes puedan incorporarse, promoverse o refrendar el nivel de estímulo que han obtenido. A cada eje le corresponde un puntaje que varía según la vertiente en la que se ubica el participante, dicho factor es evaluado de distinta manera para cada vertiente. En el siguiente cuadro se pueden observar los factores y el puntaje correspondiente según la vertiente a evaluar.

Cuadro 1. Puntuación de los factores que se evalúan con el PNCM

	FACTORES	PUNTAJES MÁXIMOS		
		1 ^a Vertiente	2 ^a Vertiente	3 ^a Vertiente
1	APROVECHAMIENTO ESCOLAR	50	40	30
2	FORMACIÓN CONTINUA	20	20	20
3	ACTIVIDADES COCURRICULARES	20	20	20
4	PREPARACIÓN PROFESIONAL	5	5	5
5	ANTIGÜEDAD	5	5	5
6	GESTIÓN ESCOLAR	****	10	****
	APOYO EDUCATIVO	****	****	20
	Total	100	100	100

Fuente: Tomado de Secretaría de Educación Pública (2011), “Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales”, México, p. 29.

De acuerdo con lo establecido en los lineamientos generales 2011, el primer factor “Aprovechamiento escolar”, en la primera vertiente, hace referencia al conjunto de logros de aprendizaje, apegados a los planes y programas de estudio, que los alumnos obtuvieron en un grado o asignatura a lo largo de un ciclo escolar, en este caso le corresponden 50 puntos y es evaluado con instrumentos que son aplicados a los alumnos. La puntuación lograda es el resultado del promedio de los aciertos que tienen los alumnos en el instrumento de evaluación que se les aplicó convertido a la escala de Carrera Magisterial. En el caso de docentes que sumen logros educativos con alumnos que enfrenten barreras de aprendizaje y participación, podrán obtener 10 puntos adicionales, los cuales se sumarán al puntaje obtenido en el “Aprovechamiento escolar”, siempre y cuando no se rebasen los 50 puntos correspondientes a este factor.

El mismo factor aplicado en la segunda vertiente refiere a las acciones y estrategias que son impulsadas por el personal directivo y de supervisión para elevar el aprendizaje de los estudiantes. En este caso le corresponden 40 puntos, los cuales se promedian con el puntaje obtenido en este factor por los docentes, directores o personal de supervisión a cargo.

Para la tercera vertiente este factor hace referencia a las actividades que lleva a cabo el personal en actividades técnico pedagógica para elevar el aprendizaje de

los estudiantes, en este caso le corresponden 30 puntos de los 100 globales, y es evaluado con los resultados del mismo factor que obtienen los alumnos de los docentes, ya sea a nivel escuela, zona, sector escolar, nivel o modalidad en que trabaje el sujeto a evaluar.

En lo que respecta al segundo factor, “Formación continua”, refiere a las acciones realizadas por los docentes de manera permanente y secuencial para profesionalizar la práctica educativa con el objetivo de actualizarla e innovarla según los avances en materia didáctica, metodológica, pedagógica, cultural, tecnológica y científica. Dicha actualización e innovación se realiza mediante proyectos académicos que pueden ser de corto, mediano o largo plazo. A este factor le corresponde 20 puntos de los 100 posibles en las 3 vertientes. La acreditación de este factor se lleva a cabo mediante módulos secuenciales que se articulan curricularmente, con la acumulación de puntajes y créditos, en cada etapa el participante puede obtener diplomados o posgrados.

Existen diferentes opciones para la capacitación, actualización y superación profesional, dichas opciones se pueden consultar en los *Cursos del Catálogo Nacional* que establece la SEP, los cuales van de 30 a 40 horas de estudio cada uno y son impartidos de manera presencial, semipresencial o a distancia, los participantes pueden cursar hasta 4 cursos en una misma etapa.

En el caso de los diplomados, pueden ser consultados en *Diplomados del Catálogo Nacional* que emite la SEP, su duración mínima es de 120 horas de estudio y de igual manera son impartidos de manera presencial, semipresencial o a distancia, se permite cursar un diplomado por etapa al cual le corresponden 20 puntos del total global.

En lo que respecta a las especialidades, maestrías y doctorados, pueden ser consultados en el Catálogo Nacional que emite la SEP, éstos se encuentran articulados curricularmente con el proyecto de formación continua de cada participante, también se imparten de forma presencial, semipresencial o a distancia y el puntaje que se le otorga al participante varía de acuerdo con el número de horas que cursó en cada etapa.

El tercer factor, “Actividades cocurriculares”, para las tres vertientes, contempla las diferentes acciones extraordinarias que realizan los participantes en horas que no son de trabajo y que se encamina a fortalecer el aprendizaje de los estudiantes, a favorecer la integración social, apoyar la integración social, crear las condiciones necesarias para el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje, así como la creación de una comunidad con un ambiente seguro y sano. A dicho factor le corresponden 20 puntos del total global.

Para los docentes de la primera vertiente la evaluación de este factor está a cargo del Consejo Técnico Escolar o equivalente, dicha evaluación contempla el cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de Carrera Magisterial y el número de horas laboradas fuera de la jornada laboral correspondiente.

En cuanto al personal de la segunda vertiente, el puntaje asignado se otorga de acuerdo con el promedio obtenido por los docentes, directivos o personal de supervisión que tienen a cargo en las “Actividades cocurriculares”, sin embargo, para obtener el puntaje es necesario que el personal directivo o de supervisión acompañen las actividades cocurriculares y brinden orientación, además de cumplir con un número de horas laboradas fuera de su jornada laboral establecida.

Para los docentes que realizan actividades técnico pedagógicas, el puntaje de este factor se obtiene de acuerdo con el cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de Carrera Magisterial, con el cual brindan acompañamiento al personal de la primera y segunda vertiente en las actividades cocurriculares, además de la acumulación de horas laboradas fuera de su jornada laboral establecida.

El cuarto factor, “Preparación profesional”, contempla la evaluación de habilidades, conocimientos, capacidades y competencias profesionales que los docentes necesitan para llevar a cabo sus funciones, a este factor le corresponden 5 puntos del total global. La evaluación se realiza con un instrumento elaborado por la instancia responsable en colaboración con las autoridades educativas de las entidades federativas, además la construcción del banco de reactivos se forma en conjunto con los responsables de las áreas de evaluación, currículo y formación continua de la SEP, cada banco está elaborado con base en los conocimientos y

habilidades que los docentes requieren para realizar su trabajo con calidad. Cada tipo de examen se construye según los requerimientos del programa y la función que desempeñan los docentes. Para la asignación del puntaje se contempla que los docentes laboren en condiciones similares, nivel, modalidad educativa y vertiente.

El quinto factor, “Antigüedad”, refiere a los años como docente frente a grupo, en funciones directivas o de supervisión, o en alguna actividad técnico pedagógica, a este factor se le asignan 5 puntos del total global y su acreditación se realiza mediante una constancia expedida por el área administrativa correspondiente. El puntaje de este factor es proporcional a los años de servicio docente y, por lo tanto, con el paso del tiempo va en aumento.

El sexto factor, “Gestión escolar”, únicamente aplica para el personal de la segunda vertiente, y se refiere a las actividades correspondientes a las funciones del personal directivo y de supervisión establecidas. Dichas actividades se relacionan con la asesoría, supervisión, seguimiento y apoyo a los docentes que están a su cargo. A este factor le corresponden 10 puntos del total global, el cual se integra por la elaboración de programas de actividades y el cumplimiento de éstas.

El séptimo factor, “Apoyo Educativo”, únicamente es aplicable al personal de la tercera vertiente, consiste en las acciones de acompañamiento en el salón de clases, el asesoramiento educativo, la superación profesional y la creación de materiales educativos, realizadas en su área de trabajo que favorecen los procesos y procedimientos de enseñanza y aprendizaje, a dicho factor le corresponden 20 puntos del total global. Para su evaluación el docente deberá de seleccionar una de las 4 actividades antes mencionadas, aunque su procedimiento para la evaluación no está especificado dentro de los lineamientos generales.

En conjunto, la evaluación de estos factores permitirá obtener una evaluación global, que en una etapa podría sumar hasta 100 puntos. En este sentido es relevante mencionar que es posible solicitar la corrección de los resultados obtenidos en la evaluación en caso de ser necesario.

En cuanto a la promoción es necesario señalar que para promoverse los docentes deben acreditar el nivel en que se encuentren, contar con los requisitos normativos preestablecidos y, además, obtener los más altos puntajes de las evaluaciones globales de su grupo de dictaminación, el cual no debe ser inferior a la obtenida en el proceso de incorporación.

Como se puede observar a lo largo de los párrafos anteriores, uno de los fines del establecimiento del PNCM es “elevantar la calidad de la educación”, para lo cual se consideraron, entre otros objetivos específicos, el fomento al desarrollo de estrategias educativas y procedimientos didácticos, así como la participación de los docentes en actividades a favor de su capacitación, actualización y superación continua, entre las cuales se pueden mencionar los cursos, diplomados, especialidades, maestrías y doctorados establecidos en el Catálogo Nacional, contemplados como acciones a tomar en cuenta dentro de los factores empleados para evaluar a los docentes, asimismo, se consideró como objetivo el impulso al reconocimiento de las actividades cocurriculares realizadas por los docentes.

En conclusión, se puede mencionar que el PNCM se estableció como un sistema de evaluación profesional voluntario que contemplaría, además de la preparación profesional, las dimensiones referentes al aprovechamiento escolar, la formación continua, las actividades curriculares, la gestión escolar, la antigüedad y el apoyo educativo; mismo que lejos de repercutir en la estabilidad laboral de los docentes de la educación básica, buscó estimular el desempeño y fortalecer a los docentes para su mejora, la de los aprendizajes de los alumnos y la de la calidad educativa.

Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica

Como se revisó en el apartado anterior, al margen de la Alianza por la Calidad de la Educación, firmada el 15 de mayo de 2008 entre el Gobierno Federal y el SNTE, se estableció como uno de los ejes principales “evaluar para mejorar”,²⁵⁷ con el fin de

²⁵⁷ Echenique, Leticia y Aldo Muñoz, (2013), “Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical”, *Espacios Públicos*, vol. 16, núm. 36, México, p. 86.

“elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y propiciar el diseño adecuado de políticas educativas”.²⁵⁸

En este sentido, derivado de dicha Alianza, surgió el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica,²⁵⁹ entre la SEP y el SNTE, firmado en mayo de 2011. Según la información establecida en dicho Acuerdo, los maestros son los principales actores del sistema educativo e impactan directamente en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes, por lo cual resulta necesario poner a su alcance las herramientas para fortalecer su formación docente.

El establecimiento del Acuerdo busca evaluar a todos los docentes frente a grupo, docentes en funciones de apoyo técnico pedagógico y directivos de educación básica, con el fin de obtener un “diagnóstico integral de sus competencias profesionales, así como del logro educativo de sus alumnos”,²⁶⁰ para establecer la mejor vía para su formación continua de acuerdo con las áreas de oportunidad detectadas con la evaluación; a la vez, se pretende que dicha evaluación sirva como una guía para asegurar la calidad y la pertinencia de los programas de estudio de la educación básica y normal, así como un punto de partida para el diseño y el desarrollo de políticas educativas que repercutan de manera positiva en el aprendizaje de los estudiantes y la calidad de la educación.

Según los lineamientos del Acuerdo, la evaluación universal docente es de carácter obligatorio para los docentes frente a grupo, los docentes en funciones de apoyo técnico pedagógico y para los directivos de educación básica, tanto de escuelas públicas como privadas, sin embargo, dicha evaluación tiene un objetivo formativo, de tal forma que a partir de los resultados de la evaluación realizada se busca desarrollar estrategias encaminadas a la mejora de las competencias y desempeño profesional, así como la mejora de la calidad de la educación. La evaluación universal se realiza cada tres años, iniciando su periodicidad en 2012 con la

²⁵⁸ Gobierno Federal (2011), “Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de la Educación Básica”, México.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*

educación primaria, en 2013 con la educación secundaria y finalmente en 2014 con la educación inicial, preescolar y especial.

Conforme al Acuerdo, se establece que, aunque no hay sanciones respecto a los resultados de la evaluación, éstos son considerados en el Programa Nacional de Carrera Magisterial para la acreditación de los factores correspondientes, así como para el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, según los lineamientos de cada programa.

De esta forma, según la información del Acuerdo, se contemplaron los aspectos de “Aprovechamiento escolar” y “Competencias profesionales” para realizar la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, como se puede observar en el siguiente cuadro a dichos aspectos le corresponden distintos puntajes de un total de 100 puntos, según lo que se evalúe:

Cuadro. 2 Aspectos y puntajes de la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica.

Aspecto	Dimensiones y características	Puntaje
<i>Aprovechamiento escolar</i>	Se evalúa con base en los resultados de ENLACE o de los instrumentos estandarizados y/o estrategias establecidas.	Le corresponde un valor de hasta 50 puntos de un total de 100.
<i>Competencias profesionales</i>	Se distribuye de la siguiente manera: a) Preparación Profesional (PP): refiere a los exámenes estandarizados para identificar las áreas de oportunidad en cuanto a los contenidos pragmáticos y la metodología de enseñanza, de acuerdo con el perfil de puesto que desempeñe el sustentante, se aplica cada 3 años y se lleva a cabo por nivel educativo en todas sus modalidades y vertientes. b) Desempeño Profesional (DP): se evalúa con base en los estándares o instrumentos, así como las estrategias que la SEP emita para tal fin. c) Formación Continua (FC): refiere a los trayectos formativos como área de oportunidad que fueron detectados con la evaluación del aprovechamiento escolar, así como los detectados con las evaluaciones de desempeño y preparación escolar.	Le corresponde un valor de hasta 50 puntos de un total de 100, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: a) Preparación Profesional (PP): le corresponden hasta 5 puntos de un total de 50. b) Desempeño Profesional (DP): le corresponden hasta 25 puntos de un total de 50. c) Formación Continua (FC): le corresponden hasta 20 puntos de un total de 50.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno Federal (2011), “Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de la Educación Básica”, México.

Una vez aplicada la evaluación universal, la SEP debe establecer, con base en la legislación correspondiente y los resultados de la Evaluación Universal, los Programas de Formación Continua y Superación Profesional que deben instrumentar las autoridades educativas para la mejora del desempeño de los sustentantes, dichos programas de formación pueden ser: “semi-presenciales, asesoría en línea, abiertos y a distancia”.²⁶¹ Sin embargo, según el Acuerdo, las competencias a las que se les da prioridad para su fortalecimiento, están relacionadas con las áreas de “matemáticas, español, ciencias, tecnologías de la información e inglés”.²⁶²

Finalmente cabe destacar que, conforme a los lineamientos del Acuerdo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación participa en el diseño de las evaluaciones universales establecidas, asimismo, los resultados de dichas evaluaciones son de carácter público y serán comunicados al SNTE, a los docentes, directivos y supervisores.

Evaluación a estudiantes

Programme for International Student Assessment (PISA)

El Programme for International Student Assessment, por sus siglas en inglés PISA, o Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, es un proyecto desarrollado por la OCDE entre 1997 y 1999, su primera aplicación se llevó a cabo un año después, en el 2000, en ella participaron 32 países de los cuales 28 eran miembros de la OCDE, entre ellos México, (sin embargo, a lo largo de los años se ha incrementado el número de países que participan).²⁶³

El objetivo de PISA es “evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.d.), “El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve”, París, OECD PISA/ OCDE/ Santillana, p. 4.

necesarios para la participación plena en la sociedad del saber”,²⁶⁴ según la OCDE dicho programa se dirige a la población que está por iniciar la educación post-secundaria o a punto de ingresar al campo laboral, en general, personas que están por cumplir 15 años.²⁶⁵

De acuerdo con el informe “El programa PISA. Qué es y para qué sirve”²⁶⁶ publicado por la OCDE, el diseño de PISA permite conocer las competencias, habilidades, pericia y aptitudes con las que cuentan los alumnos para analizar y resolver problemas, manejar información, así como hacer frente a situaciones de la vida adulta que requieran ponerlas en práctica. De esta forma se afirma que PISA no busca verificar que ciertos datos o contenidos se hayan adquirido, sino evaluar la existencia de habilidades, capacidades y aptitudes necesarias para la vida. Los resultados que arroja PISA no sólo permiten describir el nivel en que se presentan las competencias que se evalúan, sino conocer la ubicación de los resultados de los países participantes a nivel internacional.

Según la información proporcionada por este mismo informe, la evaluación de PISA se realiza cada tres años, lo cual permite que los países que participan monitoreen el desempeño y el alcance que se ha logrado respecto a las metas educativas planteadas. En cada ciclo de evaluación se presta mayor atención a una de las áreas a evaluar, ya sea lectura, matemáticas o ciencias, de este modo para el año 2000 la atención se centró en la competencia de lectura, en 2003 en matemáticas y en 2006 en ciencias, así, la parte más extensa del examen (66% aproximadamente) se concentró en el área a la que se le dio prioridad en la evaluación. Para la aplicación de PISA se utilizan muestras representativas que van de 4,500 a 10,000 alumnos por país, lo cual permite realizar conclusiones generales del país y no por regiones o estados.

²⁶⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), “Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA)”. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/programainternacionaldeevaluaciondelosalumnos/pisa.htm>>

²⁶⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.d.), “El programa PISA de...”, *op cit.*, p. 3.

²⁶⁶ *Ibid.*

En lo que respecta a la contextualización de PISA, el mismo reporte indica que no está ligada a currículos o planes de estudio específicos de cada país, pues PISA no se centra en la evaluación de contenidos en particular, lo cual, según la OCDE, no es sinónimo de que la prueba sea indiferente ante los diversos contextos, puesto que mediante cuestionarios de contexto dirigidos al responsable de cada escuela, estudiantes y padres de familia, se recaba información del contexto de los estudiantes, abarcando desde las condiciones del propio entorno de éstos, hasta las condiciones de la escuela a la que asisten. En conjunto con la prueba PISA se aplican dichos cuestionarios de contexto.

PISA está diseñada para ser contestada en dos horas. Los cuadernillos de esta prueba están integrados por preguntas directas con respuesta única, y por preguntas que requieren que los estudiantes elaboren sus propias respuestas, para la aplicación de PISA se imprimen alrededor de 13 cuadernillos diferentes.

Por otro lado, en cuanto a las competencias evaluadas por PISA, la competencia lectora, de acuerdo con la OCDE, es entendida como “la capacidad de un individuo para comprender, utilizar y reflexionar sobre textos escritos, con el propósito de alcanzar sus objetivos personales, desarrollar su conocimiento y sus capacidades, y participar en la sociedad”,²⁶⁷ en la evaluación de esta competencia se contemplan las habilidades de los estudiantes para relacionarse con diversos textos, como textos en prosa continua (narraciones breves, notas periodísticas o cartas); o textos en prosa discontinua (manuales de operación de un instrumento, textos publicitarios, argumentaciones científicas, entre otros); en conclusión, en esta área se evalúan las capacidades que tienen los alumnos para “recuperar información, interpretar un texto y reflexionar sobre su contenido”.²⁶⁸

En cuanto a la competencia matemática, según la OCDE, es “la capacidad del alumno por razonar, analizar y comunicar operaciones matemáticas”.²⁶⁹ Dentro de la prueba PISA esta competencia se evalúa mediante tres procesos, cada uno de

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 7.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 8.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 12.

ellos con diferente grado de complejidad, el primero de ellos llamado *reproducción* implica el uso de operaciones cotidianas, cálculos simples y problemas de la vida diaria; en segundo lugar, los procesos de *conexión* implican el uso de ideas y procedimientos matemáticos, así como el uso de modelos para solucionar problemas que no se presentan cotidianamente; finalmente, los procesos de *reflexión* implican la resolución de problemas matemáticos más complejos. En conjunto, la evaluación de la competencia matemática incluye problemas de “cantidad, espacio y forma, cambio y relaciones y probabilidad”.²⁷⁰

En lo que respecta a la competencia en el área de ciencias, de acuerdo con especialistas de la OCDE, contempla no sólo los conocimientos científicos que los alumnos tienen, sino el uso que le dan a los mismos con el objetivo de “identificar preguntas, adquirir nuevos conocimientos, explicar los fenómenos científicos y sacar conclusiones basadas en evidencias, sobre asuntos relacionados con la ciencia”.²⁷¹ De esta forma las sub-competencias que se evalúan en el área de ciencias implican: 1) identificar asuntos o temas científicos; 2) explicar científicamente los fenómenos; y 3) usar la evidencia científica. En conjunto, la evaluación de éstas sub-competencias implica conocimientos sobre la vida, la salud, la tierra, el medio ambiente y la tecnología.

Los resultados de la evaluación de las tres áreas del conocimiento muestran el grado de dominio que los alumnos tienen en competencias específicas de cada área evaluada, dicho dominio es categorizado por la OCDE en distintos niveles según el área que se evaluó a la cual le corresponde un puntaje específico (generado por la propia escala de PISA), así como un diagnóstico del significado a los diferentes niveles de competencias. De manera correlacional los resultados obtenidos a nivel nacional son colocados en tablas generales que permiten ver el lugar alcanzado por cada país en la prueba PISA.

De acuerdo con la OCDE, PISA está pensada para generar herramientas para el diseño de políticas públicas de los países que participan, de manera que se genere

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*, p. 17.

un beneficio para la educación. Es en este sentido que la aplicación cíclica de PISA facilita el seguimiento de los resultados de las políticas públicas implantadas en los países.

Por otro lado, de acuerdo con la OCDE, la realización de PISA ha permitido “reconocer claramente el vínculo entre la calidad de la educación y el progreso de los países”,²⁷² además de que ha generado que los gobiernos y la opinión pública centren su atención en el tema educativo y en la prioridad de éste. Según el informe referido, el motivo que impulsa la aplicación de PISA es que los países participantes desarrollen acciones orientadas a la mejora de la calidad de sus propios sistemas educativos.

En este sentido, para el desarrollo de acciones en pro de la mejora de la calidad de la educación, los países evaluados deben tomar en cuenta: 1) los datos que arroja la prueba (tablas generales de puntajes obtenidos por los países participantes), 2) los datos referentes al contexto socioeconómico y escolar de las poblaciones a las que se evaluó; y 3) los detalles de las competencias y/o aspectos en las que los alumnos fallan luego de ser evaluados. Sin embargo, señala la OCDE que la información que resulta más relevante luego de realizar las evaluaciones es la que refiere al “cómo y por qué fallan algunas poblaciones de alumnos”.²⁷³

De acuerdo con la OCDE, algo que ha facilitado el análisis de los resultados ha sido que las competencias están definidas por grados y tipos, lo cual permite detectar los aspectos del sistema educativo que necesitan ser atendidos, además de “la gran cantidad de preguntas pensadas para comprender las actitudes del estudiante así como sus circunstancias sociales y culturales [representan una herramienta que...] valora todos los factores que podrían estar incidiendo en la formación de los jóvenes”.²⁷⁴

En conjunto el análisis puntual de los resultados de las evaluaciones, proporciona información útil para que los países que participaron en PISA diseñen y pongan en

²⁷² *Ibid.*, p. 30.

²⁷³ *Ibid.*, p. 26.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 28.

práctica políticas públicas que respondan a los problemas identificados en conjunto con los factores que éstos involucran.

Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale)

De acuerdo con el folleto “Excale. Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Proceso de construcción y características básicas”,²⁷⁵ publicado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el nacimiento de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale) surgió con el fin de conocer e informar cuál es el nivel de rendimiento académico de los estudiantes a nivel nacional y estatal, así como los factores más relevantes que tienen influencia en éste. El INEE define a los Excale como “instrumentos teóricos y técnicamente sólidos”,²⁷⁶ mismos que fueron aplicados por primera vez en junio de 2005.

De acuerdo con dicha publicación, los resultados que arroje la aplicación de las pruebas Excale, deben permitir:

- a) construir una visión general de lo que los estudiantes aprenden como resultado de la escolaridad formal; b) conocer los puntos fuertes y débiles del currículo nacional, atendiendo variables como grado y asignatura, modalidad educativa, género y estrato social; c) establecer comparaciones del rendimiento escolar, así como de las tendencias del aprendizaje a lo largo del tiempo entre diversos grupos de alumnos y áreas temáticas; y d) mejorar la evaluación a gran escala de las disciplinas evaluadas.²⁷⁷

Las características principales de las pruebas Excale son: 1) ser de tipo criterial, es decir, se evalúa el dominio que los alumnos tienen particularmente en una disciplina, se evalúa cada contenido temático prestando atención en los conocimientos, habilidades y actitudes importantes en particular para cada disciplina y para cada grado escolar; 2) está alineada al currículo nacional, es decir, se evalúan los aprendizajes pretendidos por el currículo nacional; y 3) su diseño es matricial, en

²⁷⁵ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2005), “Excale. Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Proceso de construcción y características básicas”, México.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 1.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 2.

este sentido, los reactivos que conforman la prueba se agrupan en bloques para ser distribuidos de manera uniforme entre los estudiantes, de tal manera que no todos contestan las mismas preguntas.

Según la publicación del INEE, las evaluaciones del aprendizaje que se realizan con estas pruebas se centran en asignaturas que el mismo Instituto considera instrumentales, como es el caso de las materias de matemáticas y español, así como las asignaturas que cubren una mayor área curricular y se relacionan con las ciencias naturales y sociales.

La aplicación de la prueba se realiza a los últimos años de cada ciclo escolar y a los que según el INEE “representan momentos de inflexión en el desarrollo del aprendizaje en nuestro sistema educativo”.²⁷⁸ En este sentido, la prueba se aplica a 3° de preescolar, 3° y 6° de primaria, 3° de secundaria y 3° de bachillerato, a cada nivel le corresponde una evaluación de dominio curricular en áreas distintas. En la siguiente tabla se puede observar la asignatura a evaluar de acuerdo con el nivel o grado escolar de los estudiantes.

Cuadro 3. Niveles, grados y asignatura a evaluar

NIVEL	GRADO	DOMINIO CURRICULAR
Preescolar	3°	Razonamiento Numérico
		Razonamiento Verbal
Primaria	3° y 6°	Matemáticas
		Español
		Ciencias Naturales
		Ciencias Sociales
Secundaria	3°	Matemáticas
		Español
		Ciencias Naturales
		Ciencias Sociales
Bachillerato	3°	Matemáticas
		Español
		Ciencias
		Humanidades

Fuente: Tomado de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2005), “Excale. Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Proceso de construcción y características básicas”, México, p. 3.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 3.

De acuerdo con el INEE, los resultados que se obtienen a partir de la aplicación de los Excale permiten conocer lo que los estudiantes aprenden del currículo nacional, sin embargo, para entender las diferencias en el logro académico de los estudiantes, el INEE implementó como estrategia paralela a los Excale cuestionarios de contexto, los cuales tienen como fin identificar los principales factores que se asocian con el rendimiento escolar. Dichos cuestionarios se basan en el Modelo de Logro Educativo INEE, en el cual se plantea la relación del rendimiento académico de los alumnos con diversas variables que se relacionan entre sí y que provocan efectos diferenciales en los diversos niveles del sistema educativo nacional. De este modo, los cuestionarios deben permitir conocer las diferencias de aprendizaje de acuerdo al género, grupo étnico, nivel socioeconómico, situación laboral, modalidad y entidad federativa, y a la par debe permitir identificar los factores personales, económicos y sociales que influyen en el aprendizaje.

El INEE señala que los Excale se implementan con un esquema de evaluación racional que permite realizar un seguimiento de las generaciones de los estudiantes a lo largo de su trayectoria escolar, puesto que su aplicación se realiza cada cuatro años a un mismo grado escolar. De esta forma, se planteó una implementación gradual para evaluar todos los grados y áreas temáticas poco a poco. Así, para el año 2005 se tenía prevista su aplicación en 3° de secundaria y 6° de primaria y se evaluarían las materias de español y matemáticas; el año posterior, se evaluarían, además, ciencias sociales y ciencias naturales en 3° de primaria, para 2007 se evaluarían las habilidades de lenguaje y matemáticas en 3° de preescolar y en el año 2008 las 4 asignaturas en 3° de secundaria.

Como conclusión, es necesario señalar que, la interpretación y el análisis de los Excale, permiten conocer los aprendizajes y habilidades cognitivas de los estudiantes mexicanos, así como el avance del Sistema Educativo Nacional en cuanto al desempeño ideal que se espera que los alumnos tengan respecto a la asignatura evaluada y, por otro lado, permiten conocer las variables socioeconómicas que influyen en la educación, lo cual a la vez sirve para evaluar el Sistema Educativo Nacional. Dicha información contribuye al conocimiento de los

alcances y limitaciones del Sistema Educativo Nacional y a la vez promueve la calidad de la educación básica mediante la mejora de los resultados de la evaluación.

Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)

De acuerdo con la página oficial de la SEP, la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a instituciones públicas y privadas de México.²⁷⁹

Según la publicación de la SEP llamada “ENLACE. Evaluar para aprender. Información Básica”,²⁸⁰ los propósitos de la prueba ENLACE son: 1) estimular la participación de los padres y alumnos en la tarea educativa; 2) brindar los elementos necesarios para facilitar la planeación de la enseñanza en el salón de clases; 3) atender las necesidades específicas de capacitación de maestros y directivos; 4) sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y de políticas públicas; y 5) atender criterios de transparencia y de rendición de cuentas.

Dentro de la misma publicación, la SEP señala que esta prueba es de carácter censal y aporta información confiable al país con relación al grado de preparación que tienen los alumnos de educación básica, así como los estudiantes del último grado de educación media superior.

La aplicación de la prueba ENLACE en educación básica se realizó año tras año a partir del 2006 en escuelas de educación primaria y secundaria.²⁸¹ En el caso de la educación primaria se aplicó a los alumnos de 3° a 6° año, y en educación secundaria a los tres grados; la evaluación se realizó de acuerdo con los planes y programas de estudio oficiales de las materias de español y matemáticas, aunque desde el año 2008 se agregó una tercera materia a evaluar que se rotaba cada año.

²⁷⁹ Secretaría de Educación Pública (2014), “¿Qué es ENLACE?”, México. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/que_es_enlace/>

²⁸⁰ Secretaría de Educación Pública (2013), “ENLACE. Evaluar para aprender. Información básica”, México. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/ENLACE_InformacionBasica.pdf>

²⁸¹ Secretaría de Educación Pública (2014), “Aplicación”, México. Disponible en: <<http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/aplicacion/>>

Así, en el 2008 se evaluó ciencias, en 2009 formación cívica y ética, en 2010 historia, en 2011 geografía, en 2012 ciencias y para 2013 de nueva cuenta formación cívica y ética.²⁸² De acuerdo con la SEP la aplicación de la prueba en educación básica tenía como fin valorar el rendimiento académico de los estudiantes en las asignaturas a evaluar.²⁸³

En este sentido, según la información planteada en la publicación de la SEP “ENLACE. Evaluar para aprender. Información Básica”, los resultados de las pruebas sirven como información útil para las autoridades, investigadores, e incluso, para el personal encargado de la toma de decisiones en materia de política pública, puesto que les permite contrastar la información obtenida. En lo que respecta a los docentes, alumnos y padres de familia, la información que arroja la aplicación de la prueba es únicamente de carácter estadístico.

En lo que toca al proceso de aplicación, éste es coordinado por la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP y en cada Estado por el área o instituto estatal de evaluación.²⁸⁴

En cuanto al diseño de las pruebas ENLACE, éstas se conforman por reactivos de opción múltiple que permiten “la exploración de conocimientos, habilidades y competencias, la aplicación de reglas y procedimientos, el análisis de casos específicos o la vinculación de situaciones”,²⁸⁵ entre otros aspectos. La prueba está integrada de 50 a 74 reactivos por grado-asignatura, y está diseñada para ser contestada en 8 sesiones de 45 minutos cada una a lo largo de 2 días. Adicionalmente a los exámenes ENLACE, se diseñan cuestionarios de contexto que están dirigidos a directores, docentes y padres de familia.

Por otro lado, menciona la SEP, dentro de esta misma publicación, que las pruebas ENLACE no son de alto impacto individual, por lo que los resultados obtenidos a partir de su aplicación no deben generar repercusiones académicas en los alumnos,

²⁸² Secretaría de Educación Pública (2014), “¿Qué es ENLACE?”, *op cit.*

²⁸³ Secretaría de Educación Pública (2013), “ENLACE. Evaluar para aprender. Información básica”, *op cit.*

²⁸⁴ Secretaría de Educación Pública (2014), “Procedimiento general”, México. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/aplicacion/procedimiento_general/>

²⁸⁵ Secretaría de Educación Pública (2013), “ENLACE. Evaluar para aprender. Información básica”, *op cit.*

y agrega que aunque los resultados que se obtienen generan información importante, no pueden ser utilizados como la única fuente para crear conclusiones de la calidad de la educación básica o media superior, de las escuelas o inclusive del desempeño educativo de cada Estado. En este sentido, funciona como una prueba complementaria de otras evaluaciones nacionales o internacionales como Excale y/o PISA.

En cuanto al material utilizado, cada año se imprimen más de 160 millones de hojas de respuesta las cuales contienen datos generales de cada alumno y cada escuela.²⁸⁶ La impresión de las pruebas, el empaque y la distribución están a cargo de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG).²⁸⁷ De acuerdo con la SEP, se contratan y capacitan aproximadamente 182,780 aplicadores, que se encargan de llevar el material a las escuelas y coordinan la aplicación de los exámenes en conjunto con padres de familia y la sociedad civil.²⁸⁸

En tanto al procedimiento general de la aplicación de ENLACE, de acuerdo con la SEP, el aplicador asiste a la escuela con los materiales para realizar el examen, los cuales se envían en cajas selladas para garantizar la confidencialidad de las mismas, dichas cajas son abiertas únicamente en presencia del director, padres de familia y observadores externos. Una vez en el plantel, el aplicador se acredita con el director a quien le explica la logística, además se encarga de confirmar la presencia de padres de familia que fungirán como supervisores durante el proceso de aplicación, y de observadores externos, a la par verifica el intercambio de grupos entre los maestros que aplicarán la prueba.²⁸⁹

Durante el proceso de aplicación se le entrega a cada estudiante un cuadernillo impreso que contiene los reactivos de opción múltiple, además de una hoja de respuestas con un talón desprendible que se entrega a los alumnos al terminar la prueba para que puedan consultar sus resultados.²⁹⁰

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ Secretaría de Educación Pública (2014), "Procedimiento general", *op cit.*

²⁸⁸ Secretaría de Educación Pública (2013), "ENLACE. Evaluar para aprender. Información básica", *op cit.*

²⁸⁹ Secretaría de Educación Pública (2014), "Procedimiento general", *op cit.*

²⁹⁰ *Ibid.*

De acuerdo con la publicación “ENLACE. Evaluar para aprender. Información básica”, para garantizar que los resultados se puedan comparar, además de su aplicación censal, se elige una muestra de escuelas a las que se les administra una prueba pretest con reactivos que se incluirán en la prueba del año siguiente, para su aplicación se contrata personal externo. La aplicación de los pretest permite medir los posibles sesgos que pudieran existir por acciones como la copia, dictado o difusión de resultados en la prueba censal.

Siguiendo el documento referido, una vez que se aplicó la prueba, los cuadernillos se dejan en la escuela para que en conjunto alumnos y docentes resuelvan los reactivos y refuercen los contenidos que presentan alguna dificultad. Posteriormente, se devuelven las hojas de respuesta a las autoridades educativas estatales para ser trasladadas hasta la SEP por la CONALITEG; más tarde, los resultados se almacenan en una base de datos para ser analizados, eliminando los resultados de reactivos que presentan errores de impresión o que tienen valores psicométricos por debajo del valor aceptable.

Para detectar copia o dictado de respuestas entre los alumnos se usan los métodos K-index y Scrutiny, en caso de detectar el factor copia en grupos de docentes que participan en el PNCM, se le aplica una sanción que afecta directamente al puntaje que se obtienen en el factor aprovechamiento escolar, que como se revisó anteriormente, conforma uno de los factores utilizados en la evaluación global de los docentes en dicho programa.

Para la calificación de la prueba se utiliza la teoría de respuesta al reactivo, evaluando tres niveles de dificultad: alta, media y baja, según tres categorías de procesos cognitivos en las materias evaluadas, que en el caso de español son: extracción, interpretación y reflexión; y en el de matemáticas: reproducción, conexión y reflexión.

A partir de lo anterior, los resultados se presentan en cuatro niveles de logro, los cuales son: insuficiente, elemental, bueno y excelente. Finalmente, se publican los reportes a nivel escuela, grupo y estudiante, dichos reportes van acompañados de guías dirigidas a los maestros que contienen el análisis de los reactivos. En lo que

respecta a los cuestionarios de contexto, se analizan por expertos para publicar los factores de contexto en la enseñanza-aprendizaje.

De acuerdo con la publicación referida de la SEP, ENLACE permite realizar una evaluación del sistema educativo nacional, que facilita generar elementos objetivos, medibles y comparables que influyen en el diseño de políticas, acciones y medidas para hacer que la educación sea pertinente y de calidad.

Sin duda alguna, las evaluaciones a estudiantes como PISA, Excale y ENLACE son el resultado de una globalización que trajo consigo la comparación del desempeño educativo entre los países y entre los alumnos de una misma nación. Con dichas pruebas se planteó evaluar los conocimientos y habilidades que los estudiantes debían poseer según el grado escolar que cursen, con el fin de saber cuánto saben.

En el caso particular de la prueba PISA, se busca saber cuánto saben los estudiantes mexicanos en comparación con los estudiantes del resto de los países que participan en la prueba, los resultados de dichas evaluaciones, se traducen en rankings que determinan que países tienen la mejor educación de acuerdo a los puntajes obtenidos, en este sentido, los rankings funcionan como la evaluación de los resultados obtenidos en la prueba.

En conjunto, el empleo de dichas pruebas (nacionales e internacionales) implican la evaluación de la calidad de la educación y del desempeño de los docentes, y a la vez funciona como un elemento para la rendición de cuentas, pues se responsabiliza a las instituciones y al mismo personal docente de los resultados de la evaluación, en este sentido, los resultados de las evaluaciones también implican un punto de partida para la toma de decisiones referente a la política educativa de México.

CAPÍTULO III

LA CONSTRUCCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA 2013

“Si no podemos medir lo que es valioso, acabaremos valorando nada más lo que es medible”

Z. Bimbaum

Este capítulo está orientado a la revisión de los documentos que sirvieron como punto de partida para la realización de la reforma educativa de 2013 en México, el contexto en el que se desarrolló la misma, así como la revisión de los objetivos, beneficios y estrategias planteados en ella.

Dentro del primer apartado se desarrollan los documentos que configuran el marco de antecedentes de la reforma educativa 2013. En primera instancia, como parte del Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó dos textos: el primero de ellos titulado, “Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México” en 2010, y un segundo que lleva por nombre, “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México” en 2011. Por su parte, Mexicanos Primero publicó el documento titulado, “Ahora es cuando Metas 2012-2024”, así como la película “¡De Panzazo!”, ambos en el año 2012; en conjunto, los documentos antes mencionados, representan la influencia de dichos grupos de poder en las políticas educativas del sexenio 2012-2018.

En el segundo apartado de este capítulo, se incluye una aproximación de la propuesta educativa del Gobierno Federal, así como los documentos que contienen las políticas educativas del sexenio 2012-2018 perteneciente a la administración de Enrique Peña Nieto. Dicha revisión se realiza a partir de cinco dimensiones de análisis que propone Casanova:²⁹¹ la política, la legislativa, la judicial, la mediática y la pedagógica. Con las dimensiones antes mencionadas no se busca mostrar la

²⁹¹ Casanova, Hugo (2018), “La política educativa gubernamental 2012-2018”, en Patricia Ducoing (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, México, UNAM/IISUE, pp. 77-102.

realidad de la política educativa como un todo fragmentado, sino como un todo complejo que se pretende analizar y describir de manera separada para entender el contexto de la reforma educativa 2013.

Finalmente, como parte del segundo apartado, se presentan y desarrollan de manera sintética los objetivos, los beneficios, los cambios y las estrategias que plantea la reforma educativa 2013, en especial los que impactan al personal docente.

1. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Mexicanos Primero como marco de configuración de la agenda educativa 2012-2018

La influencia de la OCDE en la reforma educativa 2013

El 18 de mayo de 1994, México se unió a la OCDE como el miembro número 25 de los 36 países miembros que actualmente integran dicha organización. De acuerdo con esta Organización, los beneficios que México obtuvo al ingresar a la OCDE son: 1) las políticas públicas de los distintos dominios son comparadas con las que se llevan a cabo en el contexto internacional; 2) se fortaleció la administración pública del país; 3) diferentes sectores del país pueden usar el análisis de información que resulte importante; y 4) la OCDE ha contribuido en el mejoramiento de asuntos relativos a las políticas públicas de México.²⁹²

La misión de la OCDE es el fomento de políticas que permitan una mejora económica y social de las personas a nivel mundial, además la OCDE brinda un foro en el cual los gobiernos pueden compartir experiencias y buscan soluciones a las problemáticas de los países miembros, asimismo se fijan tendencias a partir del análisis y la comparación de datos, y se definen estándares internacionales en cuanto a políticas públicas.²⁹³

²⁹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.d.), “15 años de México en la OCDE”. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/15aosdemexicoenlaocde.htm>>

²⁹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.d.), “Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde>>

Aunque el trabajo de la OCDE en un principio se enmarcó en el ámbito económico, en la actualidad se ha extendido a otros 14 campos con direcciones propias, entre ellos el campo de la educación. En el terreno educativo se pretende ayudar a los países miembros para que tengan una educación de calidad, pues ésta es considerada por la OCDE como un factor para el desarrollo personal, el crecimiento económico y la cohesión social. La Dirección de la Educación trabaja con los países miembros para desarrollar y poner en marcha políticas eficaces para los sistemas educativos en temas como la evaluación y la mejora de resultados educativos. Además, realiza trabajos como el compendio anual de estadística e indicadores “Miradas sobre la educación”, en el cual se plasma la evolución de los sistemas educativos y de formación; además, presenta la evaluación de las competencias a jóvenes de 15 años, cada tres años, realizada mediante el Programme for International Student Assessment (PISA), y realiza una vez al año la publicación “Análisis de las políticas de educación” en donde se localizan indicadores de las diversas políticas en materia educativa.²⁹⁴

Para el año 2008 se presentó el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, dentro del cual se plantea poner a los niños y a las escuelas mexicanas en el centro del sistema educativo, de tal forma que se lograría incrementar la productividad laboral, la competitividad y el crecimiento económico. Para la realización de dicho acuerdo se elaboraron reportes analíticos, documentos de trabajo y un sinnúmero de talleres, seminarios, reuniones, visitas y trabajos realizados de la mano de algunos estados como Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Puebla y Veracruz, además de consultas con expertos y actores educativos de México y del mundo. A partir de ello se hizo una recopilación de datos, los cuales plantean un análisis realizado por expertos de la OCDE y los actores educativos de México, y que fueron publicados en dos textos: *Mejorar las Escuelas: Estrategias*

²⁹⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.d.), “El trabajo de la OCDE”. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/eltrabajodelaocde.htm>>.

para la Acción en México y Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México.²⁹⁵

En estos documentos se habla de la situación de la educación en México, los logros, retos y posibilidades a futuro, además mediante una serie de recomendaciones se plantean las oportunidades que México tiene para formar mejores docentes, escuelas y por ende mejores resultados de los estudiantes. Por otro lado, se propone el establecimiento de estándares para los maestros, lo que implica la profesionalización, el reclutamiento, selección y evaluación de los docentes. En este sentido, también se habla del fortalecimiento del liderazgo y de la gestión escolar a través de estándares para los directores de escuelas. Finalmente, durante la presentación de este acuerdo, el secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio, señaló que “Mejorar la calidad de las escuelas mexicanas es el primer paso para convertir a México en un país desarrollado”.²⁹⁶

A continuación, se presenta una descripción de los textos antes mencionados, con el objetivo de conocer los antecedentes que guiaron la reforma educativa 2013 en México.

Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México

La publicación “Mejorar las Escuelas: Estrategias para la acción en México”,²⁹⁷ de acuerdo con la OCDE, tiene como objetivo contribuir a que los países miembros y asociados de la OCDE, especialmente México, fortalezcan sus sistemas educativos. Esta publicación se enfoca en las políticas públicas que permiten la optimización de la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar en las escuelas, con el objetivo de que mejoren los resultados de los estudiantes de educación básica. Dicha publicación es el resultado de un acuerdo establecido con la SEP para mejorar la

²⁹⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010), “El Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas”. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elacuerdodecooperacionmexicoocdeparamejoraralocalidaddelaeducacionenlasescuelasmexicanas.htm>>

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010), *Mejorar las Escuelas. Estrategias para la Acción en México*, París.

calidad y la equidad del sistema educativo mexicano (2008-2010); según la OCDE, el apoyo solicitado por parte del gobierno mexicano se enfoca en las áreas de trayectoria profesional docente, gestión escolar, liderazgo y participación social.

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo de miembros del Consejo Asesor de la OCDE en Gestión Escolar y Política Docente en México, este grupo de expertos y analistas de la OCDE estuvo coordinado por Sylvia Schmelkes. De acuerdo con la OCDE este reporte es el “resultado del diagnóstico y análisis de la situación en México y de sus retos educativos”,²⁹⁸ en comparación con los países miembros de la OCDE.

El informe propone una estrategia global para las escuelas mexicanas, en él se incluyen “recomendaciones para mejorar la calidad y el potencial de los docentes mediante estándares nacionales claros, poniendo un mayor énfasis en la formación, desarrollo profesional, selección, contratación y procesos de evaluación”.²⁹⁹ Asimismo se incluyen recomendaciones para mejorar la eficacia escolar,³⁰⁰ la autonomía escolar, el financiamiento estable y la contratación de profesionales, así como los procedimientos de formación de éstos.

El documento se divide en 5 capítulos, en el primero de ellos, llamado *Condiciones para el éxito de la reforma educativa*, se habla de principios básicos que han servido como guía para el desarrollo de los sistemas educativos de alto desempeño para países miembros de la OCDE, se describen además los factores relacionados con un mejor desempeño escolar y se analizan las políticas públicas y las prácticas de los países con un alto desempeño, así como los países que han mejorado de

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 3.

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ La mejora de la eficacia escolar es un nuevo movimiento con el cual se busca “conocer cómo puede una escuela llevar a cabo procesos satisfactorios de cambio que incrementen el desarrollo de todos los alumnos mediante la optimización de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de las estructuras organizativas del centro, y aplicar ese conocimiento a una mejora real de la escuela. Este enfoque muestra, por tanto, “dónde ir y cómo ir”, y su objetivo es eminentemente práctico: ayudar a los centros docentes a cambiar para conseguir sus objetivos educativos de forma más eficaz”. Muñoz-Repiso, Mercedes y Javier Murillo (2010), “Un balance provisional sobre la calidad en educación. Eficacia escolar y mejora de la escuela”, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 8, núm. 2, España, p. 183.

manera rápida, es decir, en un periodo que puede abarcar unos años o una generación.

En el segundo capítulo, *Trabajar para la mejora educativa de México*, se describen a detalle los logros del sistema educativo mexicano, entre los cuales se pueden mencionar: 1) la tasa casi universal de niños de entre 5 y 14 años de edad inscritos; 2) el avance en los esfuerzos destinados a garantizar que los jóvenes terminen la escuela con una base rígida de calificaciones; 3) el aumento en el porcentaje de estudiantes graduados de la educación media superior de 33% al 44%, del año 2000 al 2008 respectivamente; 4) la reducción de la brecha entre los estados ricos y pobres, en cuanto al número de estudiantes que han dejado la escuela, el porcentaje que repitió el año escolar, así como el número de estudiantes que completaron la educación sin desertar, esto principalmente en la educación primaria; 5) la descentralización de la educación básica y de las escuelas Normales, y la educación especial e indígena; 6) el aumento de la inversión educativa; 7) el desarrollo de una variedad de programas que responden a las necesidades educativas en las escuelas; 8) la introducción del Concurso Nacional de Asignación a Plazas Docentes, lo que propicia la acreditación y selección de docentes de mayor calidad. Asimismo, se describen los retos a los que se enfrenta el país actualmente, así como las principales reformas en cuanto a educación básica que el país necesita para dar respuesta a estos retos.

En lo que respecta al tercer y cuarto capítulo, *Trayectoria profesional docente: Consolidar una profesión de calidad*, y *Mejorar la eficacia escolar en México, el papel que juega el liderazgo, la gestión y la participación social*, respectivamente, se brinda un análisis particular y recomendaciones para establecer una profesión docente de calidad y mejorar la eficacia de ésta a través del liderazgo, la gestión escolar y la participación social.

Finalmente, en el capítulo cinco, *Estrategias para mejorar las escuelas en México: Guía para la implementación*, se habla de cómo implementar las recomendaciones de los 2 capítulos anteriores.

Las 15 recomendaciones que plantea la OCDE son:³⁰¹

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

³⁰¹ *Ibid.*, pp. 67-191.

11. Crear liderazgo instruccional y capacidad docente dentro de las escuelas y grupos de escuelas, promover que las escuelas trabajen juntas en asociaciones o grupos.
12. Incrementar la autonomía escolar y promover la innovación.
13. Reducir las desigualdades en el financiamiento escolar y racionalizar los programas para alcanzar un programa flexible que se adapte a las necesidades de las escuelas.
14. Fortalecer la participación social dando a los consejos escolares mayores responsabilidades en relación a la escuela, y a la escuela mayores responsabilidades en relación a la comunidad.
15. Crear un Comité de Trabajo para la Implementación y buscar más apoyo por parte de otros sectores de la sociedad.

Sin embargo, para fines de esta investigación, en el siguiente cuadro se presentan las recomendaciones emitidas dentro de dicho documento por la OCDE, referentes a los docentes, recuperando sus características principales:

Cuadro 4. Recomendaciones de la OCDE para una reforma educativa en México referentes a los docentes

Recomendación	Características principales
<i>Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • México necesita implementar estándares docentes que permitan saber cuáles son las habilidades, el conocimiento y los valores que se asocian a una enseñanza eficaz, en estos estándares se debe definir qué se considera como buena enseñanza. • Para que estos estándares sean completos deben contener: estándares de contenido (qué se está midiendo); reglas para recolectar evidencias (cómo se va a medir); y estándares de desempeño (qué tan bueno es lo suficientemente bueno y cómo juzgar la evidencia).
<i>Atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las Normales.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario mejorar la calidad de los candidatos en las instituciones de formación inicial docente, en especial en las escuelas Normales. • Es posible mejorar la calidad del personal docente mediante la reducción del número de personas que ingresan a los programas de formación inicial docente y a la vez favorecer el ingreso de personas que cuentan con un mayor potencial. • Es necesario que las instituciones de formación docente eleven su nivel de exigencia para quienes ingresen a sus programas de formación ya que ello permitirá mejorar la enseñanza en el país.
<i>Crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe establecer un sistema riguroso de estándares de acreditación que las escuelas normales y las instituciones de

<p><i>formación inicial docente, desarrollar estándares específicos para formadores de docentes y establecer mecanismos de control de calidad más altos.</i></p>	<p>formación docente deben cumplir, basado en estándares específicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los estándares de acreditación para estas instituciones deben tomar en cuenta: las calificaciones de los miembros del cuerpo docente, los procesos de asignación de plazas docentes, la evaluación y promoción, la calidad del currículum y el alineamiento de éste con el de las escuelas; los mecanismos de ubicación de alta calidad para docentes en proceso de formación, la colaboración de las universidades para asegurar el acceso a la investigación en enseñanza y aprendizaje, además de la calidad de las instalaciones. • Se debe valorar el índice de aceptación de sus estudiantes en el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes.
<p><i>Revisar, mejorar y ampliar los mecanismos de diagnóstico que determinan si los candidatos docentes y los docentes en servicio están listos para enseñar.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe desarrollar y mejorar el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, además de introducir el uso de instrumentos que se basen en el desempeño para medir el conocimiento y habilidades docentes.
<p><i>Abrir progresivamente todas las plazas docentes a concurso y revisar el proceso de asignación de las plazas buscando alinear mejor las necesidades de los candidatos y de las escuelas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las plazas docentes deben abrirse a concurso, tanto plazas nuevas como vacantes. • El sistema de asignación docente debe mejorar para que exista concordancia entre las escuelas y los docentes, además de que debe vincularse con los resultados del examen docente. • El Sistema de Corrimiento debe mantenerse, sin embargo, es necesario mejorarlo.
<p><i>Establecer un periodo de prueba para todos los docentes principiantes, durante el cual habría una tutoría y apoyos intensivos, seguido de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente. Además crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer ayuda.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los primeros años de práctica son clave para la calidad docente, la formación y la selección inicial docentes hacen importante un periodo formal de inducción y uno de prueba, en los cuales los docentes puedan demostrar que su práctica en la realidad favorece el aprendizaje del estudiante, así como su capacidad de encargarse de otros aspectos docentes. • Existen profesionales de la educación que trabajan tanto fuera como dentro de las escuelas, los supervisores y asesores técnico pedagógicos (ATP), son quienes podrían hacerse cargo de la evaluación del periodo de prueba docente y de la inducción del docente principiante. • La creación y formación de ATP es clave para el establecimiento de un sistema que apoye y evalúe a los docentes en el periodo de prueba, esto representa una estrategia para recompensar y reconocer a los docentes excepcionales y ampliar su influencia en otras escuelas y regiones.
<p><i>Construir un sistema sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela como los cursos que ofrece el Catálogo Nacional de Formación Continua.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario que la oferta de desarrollo profesional se diversifique y se haga más coherente y relevante con las necesidades de las escuelas. • Se deben redoblar esfuerzos en cuanto al aumento del Catálogo Nacional de Formación Continua, éste debe extenderse para que las oportunidades de desarrollo profesional se amplíen y se apoyen en las necesidades de las escuelas. • Se deben crear estrategias para que en conjunto escuelas y docentes definan y estructuren el desarrollo profesional que satisfaga sus necesidades escolares, a la vez se debe asegurar que estos programas de desarrollo profesional sean apoyados y

	acreditados como parte de la trayectoria profesional docente, y que sean vinculados a los sistemas formales de evaluación.
<p><i>Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • México requiere de un sistema de evaluación docente basado en estándares, el cual debe ser formativo en sus primeros años y debe contar con apoyo profesional, después de haber sido implementado y de haber socializado sus reglas puede incluir variables formativas y sumativas como recompensa a docentes de excelencia o apoyos para los docentes de menor desempeño. Los docentes que presenten un bajo desempeño de manera permanente tienen que ser excluidos del sistema educativo. • La evaluación debe formar parte de una estrategia de política docente que incremente los resultados de los aprendizajes de los estudiantes, el desempeño de la escuela y que asegure a los docentes una retroalimentación con miras a su mejora profesional. • Para realizar una evaluación docente existen diferentes opciones e instrumentos. La evaluación debe estar a cargo de evaluadores entrenados y competentes para una evaluación exitosa, éstos deben contar con el conocimiento del trabajo que realizan los docentes, con la formación para realizar las observaciones según los estándares docentes establecidos y los procedimientos de evaluación, así como autonomía en relación al docente evaluado. • El marco de evaluación mexicano debe definir estándares en cuanto a: 1) el uso del tiempo de instrucción, lo que contempla el uso del tiempo para cada área, la asistencia y puntualidad; 2) planeación y preparación; 3) el ambiente del aula; 4) enseñanza, que se refiere a qué tan atractiva, desafiante y adaptada es para la diversidad de estudiantes en el aula; y 5) responsabilidades profesionales.

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2010), “Mejorar las Escuelas. Estrategias para la Acción en México”, París, pp. 67-191.

Al finalizar las recomendaciones advierte la OCDE que:

No invertir en las amplias reformas de la política docente y el liderazgo escolar recomendadas por el Consejo Asesor puede ser, a largo plazo, mucho más costoso para el futuro de México que las inversiones que [... se señalan a lo largo del] documento.³⁰²

³⁰² *Ibid.*, p. 190.

Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México

El segundo informe que presentó la OCDE fue “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México”,³⁰³ en el año 2011. La elaboración de este informe estuvo orientado por el Consejo Asesor de la OCDE sobre Políticas de Evaluación e Incentivos Docentes en México, además de expertos y analistas como José Luis Gaviria, Jorge Juárez Barba, Enrique Roca Cobo, Halsey Rogers, Lucrecia Santibáñez, Susan Sclafani, Margarita Zorrilla, Leonel Zúñiga, Mathew Springer y Eva Baker, todos ellos bajo el mando de Carlos Mancera. Esta publicación es el resultado de talleres internacionales, de reuniones técnicas realizadas con distintos actores del sistema educativo mexicano, las visitas de campo, los reportes temáticos de expertos invitados y la investigación e información disponible en la OCDE.

De acuerdo con la OCDE, México es la décimo cuarta economía mundial, lo cual ha llevado al país a enfrentarse a distintos retos educativos. Entre los retos prioritarios se puede identificar la mejora de la calidad educativa, el incremento del logro académico, la reducción de la deserción educativa y el aseguramiento del acceso educativo tanto a niños como a jóvenes.

Dentro de este informe se plantean una serie de conclusiones y recomendaciones sobre políticas públicas propuestas por el Consejo Asesor de la OCDE, cuyo objetivo es el establecimiento de un marco adecuado para la evaluación e incentivos docentes en México, además de que se busca que el gobierno mexicano continúe con los “procesos de políticas educativas en curso dentro del marco de las reformas”.³⁰⁴

En el informe se señala que los docentes son el pilar que asegura el éxito del sistema educativo, sin dejar de lado la importancia de otras variantes como el

³⁰³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*, México.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 21.

contenido curricular, el liderazgo escolar o la calidad, es por ello que muchos países están centrando su atención en el papel que juegan los maestros.

Por otro lado, aunque se afirma que México ha presentado avances en la matrícula estudiantil y en la construcción de un marco institucional para la evaluación de los resultados del aprendizaje de los alumnos, se señala que aún existen cosas por hacer como la mejora de la planta docente del país y la búsqueda del prestigio de la profesión docente que ratifique su igualdad o similitud frente a otras profesiones que son mejor valoradas en la sociedad, lo cual coadyuvará al progreso del desempeño educativo. Para ello, el Consejo Asesor ha recomendado la implementación de un sistema de evaluación educativa realmente eficaz que posibilite la medición de los esfuerzos educativos respecto al aprendizaje de los estudiantes.

Como temas clave, en el informe se resalta la rendición de cuentas como punto de partida para la mejora del aprendizaje de los alumnos, sin embargo, se señala que es importante que la naturaleza y características del sistema de rendición de cuentas que se establezca esté subordinado al sistema educativo que rige al país.

En este sentido se habla del uso de los resultados del aprendizaje de los alumnos como un referente de las mejoras educativas, por ello se recalca la necesidad de crear un sistema que utilice diversas formas para medir el avance de los estudiantes, además de diversas fuentes que sirvan como referencia cuantitativa, como lo son las pruebas estandarizadas. Al respecto, se señala que los instrumentos deben contar con un diseño adecuado de tal forma que la información que arrojen sirva como horizonte para la mejora del sistema educativo.

Otro de los temas que se incluyen es el de los Métodos de Valor Agregado (MVA)³⁰⁵ dentro de los diferentes contextos escolares de México, mismos que posibilitan realizar mediciones más justas y equitativas. En contextos como el mexicano se

³⁰⁵ De acuerdo con la OCDE los métodos o modelos de valor agregado son un tipo de modelo estadístico que estima las contribuciones de las escuelas en el avance de los estudiantes sobre objetivos educativos declarados o prescritos, medidos al menos en dos momentos. En: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011), *La medición del aprendizaje de los alumnos. Mejores prácticas para evaluar el valor agregado de las escuelas*, p. 44.

considera que el incluir los MVA permitirá incrementar la rendición de cuentas y la mejora escolar, además de realizar medidas más justas y exactas del avance de los alumnos y del desempeño de las escuelas. Aunque el uso de MVA no es una constante entre los países miembros y asociados de la OCDE, su empleo se ha incrementado como auxiliar en la rendición de cuentas y en la mejora escolar de los distintos sistemas educativos.

En lo que respecta al tema de la evaluación de los docentes en servicio, dentro del informe se afirma que una planta laboral de docentes bien calificada es necesaria para mejorar los resultados escolares de los estudiantes. En consecuencia, menciona la OCDE que los contextos educativos en donde se contempla la rendición de cuentas públicas y la evaluación docente justa y eficaz, brindan información que permite la mejora y el otorgamiento de apoyos adicionales; por ello la evaluación de docentes es considerada como un mecanismo que garantiza la calidad, puesto que se identifican los niveles de desempeño y ofrece evidencias para la toma de decisiones.

En el caso de México, la evaluación de los docentes en servicio puede contribuir con la mejora del magisterio, con su reconocimiento y con los resultados educativos generales; sin embargo, para realizar una evaluación es necesario elaborar los estándares de enseñanza que guíen a los docentes para una buena práctica de la enseñanza, sin dejar de lado las oportunidades para el desarrollo y la mejora profesional de los docentes.

Posteriormente, se aborda el tema de los incentivos para docentes en servicio, al respecto se señala que en México es necesario que se determine la combinación de incentivos, monetarios o no, que resulten más eficaces, sin olvidar que el sistema de incentivos debe apoyar la mejora continua de los alumnos, los docentes y la escuela, además de que los incentivos y estímulos deben basarse en un proceso de medición y evaluación justo y adecuado para ser otorgados.

En conclusión, se recomendó a México la puesta en marcha de reformas que enmarcaran: el fortalecimiento del sistema de evaluación enfocado en los resultados del aprendizaje de los estudiantes; el fortalecimiento de políticas docentes mismas

que contemplan la evaluación magisterial; y que se asegurara que los actores educativos realmente estén comprometidos y motivados para que haya una mejora en el desempeño.

Finaliza la OCDE mencionando que se encuentra lista para realizar un acompañamiento a México durante la puesta en marcha de las reformas educativas.

La influencia de Mexicanos Primero en la reforma educativa 2013

Otro de los grupos de interés que tuvo influencia en la reforma educativa de 2013 fue Mexicanos Primero, la fundación de dicha organización data del 27 de septiembre de 2005, cuando Claudio Xavier González Guajardo, Emilio Azcárraga Jean y un grupo de personajes se unieron para su creación. La fundación de Mexicanos Primero marcó el inicio de la influencia de los hombres más ricos del país en las decisiones educativas de México.³⁰⁶

En menos de un año, durante la administración de Felipe Calderón, Mexicanos Primero pudo intervenir en la educación del país, ya que tuvieron acceso pleno a la SEP, así como a información privilegiada de ésta.³⁰⁷

Para lograr influir en la política educativa de México se crearon cuatro documentos: 1) “Contra la pared: estado de la educación”, publicado en 2009; 2) “Brechas: estado de la educación”, publicado en 2010; 3) “Metas: estado de la educación”, publicado en 2011; y 4) “Ahora es cuando. Metas 2012-2024”, publicado en 2012. Entre otros trabajos se realizó un índice educativo, se difundieron campañas mediáticas en contra del magisterio y se creó la película “¡De panzazo!”, la cual fue estrenada y proyectada en 2012 en las salas de Cinépolis, cabe resaltar que el director de dicho cine es parte del patronato de esta organización.³⁰⁸

³⁰⁶ Camacho, Zósimo (2016), “La concentración SEP-Mexicanos Primero”, *Contralínea*, 13 de noviembre. Disponible en: <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2016/11/13/la-concertacion-sep-mexicanos-primero/>>

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Sánchez, Miriam (2013), “¿Quién manda en la educación?”, *La Jornada, Opinión*, 2 de junio. Disponible en:<<https://www.jornada.unam.mx/2013/06/02/opinion/014a1pol>>

Mexicanos Primero es una organización que se denomina a sí misma como una iniciativa ciudadana que busca que el derecho a aprender le sea cumplido a todos los niños, niñas y jóvenes. Esta organización se guía bajo el lema “Sólo la educación de calidad cambia a México” y se rige además bajo otros 8 principios: 1) La verdadera independencia está en la educación de calidad; 2) El derecho de los niños es primero; 3) Que no falte ningún alumno a la escuela; 4) Los maestros son la clave para avanzar ¡no los dejemos solos!; 5) Lo que no se evalúa no se puede mejorar y lo que no se transparenta no se puede cambiar; 6) Ni un paso atrás en la transformación educativa ¡Siempre avanzar!; 7) La escuela debe ser un proyecto de la comunidad, no el reflejo; y 8) El lugar de México en el mundo es el lugar de mi hijo en la escuela.³⁰⁹

En lo que respecta a sus acciones para lograr que el derecho a la educación se cumpla, éstas están orientadas hacia: 1) la recuperación de la rectoría democrática del Estado en educación; 2) la mejora de las condiciones para los maestros y directores; 3) el gasto transparente y eficiente; 4) la dotación de autonomía y participación en las escuelas; 5) la contribución al desarrollo integral de la primera infancia; 6) el énfasis en el plurilingüismo y desarrollo de todos los lenguajes; y 7) en proponer la educación en y para la ciudadanía, discernimiento ético y valores universales.³¹⁰

Retomando los trabajos realizados por Mexicanos Primero, el documento “Ahora es cuando. Metas 2012-2024” y la película “¡De Panzazo!”, son dos producciones que influyeron en la reforma educativa de 2013,³¹¹ pues en ellos se presentan recomendaciones para la política educativa de México similares a las que se plantean dentro de la reforma educativa 2013. A continuación, se presentan ambas publicaciones.

³⁰⁹ Mexicanos Primero (s.d.), “¿Quiénes somos?”. Disponible en: <<https://www.mexicanosprimero.org/index.php/mexicanos-primero/quienes-somos>>

³¹⁰ Mexicanos Primero (s.d.), “Nuestras Acciones”. Disponible en: <<https://www.mexicanosprimero.org/index.php/mexicanos-primero/nuestras-acciones>>

³¹¹ Casanova, Hugo, *op cit.*, p. 80.

Ahora es cuando. Metas 2012-2024.

El documento “Ahora es cuando. Metas 2012-2024”,³¹² presentado en 2012, fue coordinado por David Calderón y su consejo académico, el cual estuvo integrado por reconocidos especialistas en educación.

Dentro del documento se afirma que México está rezagado en cantidad y calidad educativa, lo que se ve reflejado tanto en la educación pública como en la privada del país, lo cual coloca a la juventud mexicana en una gran desventaja frente al resto del mundo. En éste sentido se señala que para que la situación sea diferente se requiere de un cambio en la educación del país que permita que los mexicanos desarrollen su talento y posibilite alcanzar al mundo desarrollado en el 2024 en cantidad y calidad educativa.

Para lograr lo anterior, Mexicanos Primero plantea algunas condiciones necesarias, las cuales son: 1) ser realistas, que se refiere al reconocimiento de la situación de la educación en México; 2) tener fe en nosotros mismos, que alude a tener la confianza, la voluntad y la fuerza suficiente para alcanzar la visión que se plantea; 3) ser exigentes y ambiciosos en el desarrollo del capital humano de México, que implica el compararnos con los países más desarrollados del mundo, lo que conlleva a que todos los jóvenes de México terminen el nivel medio superior, y que se mejoren los resultados educativos; 4) tener no sólo visión, sino también las vías concretas y prácticas para lograr las metas, dentro de esta condición se contemplan los caminos que se establecen dentro del documento que se refieren a la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado mexicano, la profesionalización docente, el uso transparente y eficaz del gasto público, y la autonomía y participación de los padres de familia en las escuelas; 5) ser veloces, es decir, avanzar más rápido para alcanzar a los demás países; 6) tener el valor para enfrentar a los intereses creados, a los complacientes, a los derrotistas, a los corruptos y corruptores, a los reaccionarios, a quienes maltratan y humillan a los docentes; 7) tener tenacidad para lograr las metas y vencer las resistencias; 8) ser

³¹² Mexicanos Primero (2012), “Ahora es cuando. Metas 2012-2024”, México.

responsables todos, pues la escuela es de la comunidad escolar, los maestros, los padres de familia y los ciudadanos; y 9) ser generosos.

“Ahora es cuando. Metas 2012-2024”, establece un calendario de intervenciones para llegar a un escenario prospectivo de 12 años que abarca de 2012 a 2024. Dentro de este informe se proponen dos metas: 1) todos y todas con bachillerato; y 2) todos y todas con aprendizaje al nivel del mundo.

Para lograr estas metas en el reporte se plantean cuatro vías: 1) recuperar la rectoría del Estado mexicano en educación; 2) la profesionalización docente; 3) gasto transparente y eficiente; y 4) la autonomía y la participación en las escuelas.

Sin embargo, para fines de esta investigación, es preciso centrarse en el segundo camino para la transformación, la *profesionalización docente*. En el reporte se afirma que los docentes tienen en sus manos la calidad de la educación, por lo que es necesario el establecimiento de un servicio profesional de carrera docente que permita un “sistema único y transparente de selección, reclutamiento, avance profesional y estímulo a la labor”³¹³ docente. Para ello se plantea que al inicio del ciclo 2013-2014, se establezca un documento clave que sirva como marco de la buena enseñanza, como un referente claro y aceptado por la sociedad de las expectativas de la acción y el perfil de los docentes de la educación obligatoria. Además, en el año 2013, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), debe ser autónomo y contar con las facultades necesarias para hacerse cargo del diseño de la evaluación de los docentes, la cual deberá ser obligatoria y universal. A partir del mismo año se les debe brindar el apoyo necesario a los docentes para que puedan identificar “los aprendizajes fundamentales [y al mismo tiempo para] que asimilen la dinámica de la relación tutora”.³¹⁴

Asimismo, entre el inicio del año 2013 y a finales del 2015, se debe rediseñar la oferta para la formación continua de los docentes, después de haber realizado consultas y pilotes de la misma. De esta manera, se busca que para 2016 se establezca el “fundamento normativo y educativo para que los diagnósticos de los

³¹³ *Ibid.*, p. 32.

³¹⁴ *Ibid.*

maestros [funcionen como la base de un] sistema de certificación inicial y periódica para la licencia profesional”,³¹⁵ así como un reglamento general de las condiciones de trabajo docente.

Para 2017, gracias a los antecedentes del marco de buena enseñanza y a los estándares docentes, apegados al Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal, se debe concluir la reforma de las escuelas Normales. Finalmente, como parte de los esquemas de pago, se plantea que deberán ser progresivos, en este sentido, se menciona que se deberán otorgar compensaciones salariales a los docentes que laboren en comunidades rurales o indígenas, así como a los docentes que atiendan necesidades educativas especiales.

Concluye el informe afirmando que:

...la falta de un ejercicio colectivo de conciencia sobre la grave situación en que se encuentra la educación obligatoria de nuestro país ha oscurecido la urgente necesidad de plantearnos medidas pertinentes y radicales que permitan definir una ruta clara enfocada a que los niños y jóvenes de hoy desarrollen todo su potencial para que se conviertan en adultos capaces de participar activamente en la sociedad y ejercer plenamente sus derechos políticos y sociales en el mundo del mañana.³¹⁶

Película ¡De Panzazo!

Otra de las producciones de Mexicanos Primero que influyó en la reforma educativa 2013 fue la película “¡De Panzazo!”³¹⁷ misma que además funcionó como una estrategia para realizar una campaña mediática en contra de los docentes y que a la par sirvió para preparar el camino que llevaría al entonces presidente Peña Nieto a encarcelar a Elba Esther Gordillo.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 34.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 48.

³¹⁷ Rulfo, Juan Carlos (prod. y dir.) y Carlos Loret de Mola (dir.) (2012), “¡De Panzazo!”, película, México, Instituto Mexicano de Cinematografía -Estímulo Fiscal a Proyectos de Inversión en la Producción y Distribución Cinematográfica Nacional/Mexicanos Primero.

La película “¡De panzazo!” fue estrenada en 2012 en las salas de Cinépolis bajo la producción de Mexicanos Primero, el director de la película fue Juan Carlos Rulfo, mientras que la realización del guion estuvo a cargo de Carlos Loret de Mola y Mexicanos Primero.³¹⁸

La película ¡De Panzazo! afirma mostrar al espectador lo que pasa en las escuelas y que generalmente es ignorado. En el inicio de la película se asegura que lo que se relata es una realidad dura, que no ha salido a la luz por años y que además hay gente poderosa que está interesada en que no se sepa, sin detallar quiénes son.

A lo largo de la película se incluyen una serie de entrevistas realizadas a padres de familia, estudiantes, maestros, directores y autoridades educativas como Elba Esther Gordillo, lideresa del SNTE, y Alonso Lujambio Irazábal, secretario de Educación Pública de entonces, así como a supuestos especialistas en el tema como Denise Dresser, Sylvia Schmelkes o Federico Reyes Heróles, que le confieren credibilidad al discurso de la cinta. Aunado a ello, se presentan una serie de cifras educativas de México que son comparadas con las de otros países como Estados Unidos, Corea, Canadá, entre otros, que sirven como referente del estado educativo del país.

De manera general, durante la película y la realización de las entrevistas se desprestigia al magisterio, se le ridiculiza, se hacen burlas de él y se le culpa del desastre educativo que enfrenta México, personajes como los directores de escuela responsabilizan a los docentes en servicio de la situación educativa del país, inclusive se señala a la educación que ofrecen las escuelas normales como el problema central de la educación, ya que de ella no están saliendo normalistas bien formados.

En lo que concierne al tema de la evaluación, se señala en la cinta que mientras los alumnos son evaluados de manera periódica, en la historia de México los docentes jamás han sido evaluados, ya que las plazas son heredadas o compradas, precio

³¹⁸ Sánchez, Miriam, *op cit.*

que de acuerdo con Elba Esther Gordillo oscila entre los \$50,000 y los \$100,000 pesos.

Retomando el tema de la evaluación, se menciona que a partir de 2007 quienes quieren ser maestros en México presentan un examen, excepto en los estados de Oaxaca y Michoacán; sin embargo, ocho de cada diez maestros que lo presentan reprobaban y aun así siguen dando clases. Ante ello, afirma Loret de Mola que, si los maestros no saben, mucho menos los alumnos, y a la par sugiere que sería bueno evaluar a todos los maestros, y a quienes resulten buenos, otorgarles un aumento de sueldo, mejores prestaciones, mejores condiciones y algún bono, mientras que a los malos maestros se les debería capacitar o correrlos, ya que mientras no exista una evaluación a los docentes el sindicato seguirá decidiéndolo todo.

Aunque en la película no se analizan, y mucho menos, se realiza una crítica a las políticas educativas responsables de la situación de la educación en el país, sí se aprovecha para impulsar “estrategias concretas tales como la evaluación, la calidad, las escuelas de tiempo completo, el padrón de profesores, entre otras”.³¹⁹

La película finaliza mencionando que a pesar de que hay avances en el sistema educativo, aún queda mucho por hacer, resaltando que la educación de calidad cambia a México.

2. El desarrollo de la Reforma Educativa 2013 en México

Agenda educativa 2012-2018

El primero de diciembre de 2012, durante su toma de protesta, el presidente Enrique Peña Nieto dejó ver que la educación sería un tema relevante durante su gobierno. A lo largo de su discurso en Palacio Nacional se presentaron los 5 ejes bajo los que trabajaría su administración: lograr un México en paz, un México incluyente, un México con educación de calidad, un México próspero y hacer de México un país

³¹⁹ Casanova, Hugo, *op cit.*, p. 80.

con responsabilidad global; además, se plantearon 13 decisiones de su gobierno, la séptima de ellas se refería a la reforma en materia educativa, y se afirmaba que:³²⁰

Ha llegado el momento de la Reforma Educativa. Una nación basa su desarrollo en la educación. El capital humano es la base del desarrollo y del progreso de un país; esta es la razón por la que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa.³²¹

Además, se anunciaba la iniciativa para la reforma del artículo 3° Constitucional, la subsecuente reforma a la Ley General de Educación, así como la creación del Servicio Profesional de Carrera Docente y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. De forma adicional se instruyó al secretario de Educación Pública para que solicitara al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la realización de un Censo de Maestros, Escuelas y Alumnos de Educación Básica y Especial, que serviría como base para una operación eficiente y transparente del sistema educativo mexicano.³²²

Un día después, el 2 de diciembre de 2012, se firmó el Pacto por México, por el presidente Enrique Peña Nieto y los líderes de los tres principales partidos políticos;³²³ Jesús Zambrano Grijalva por el PRD; María Cristina Díaz Salazar por el PRI; y Gustavo Madero Muñoz por el PAN. En este sentido, es preciso señalar que “había actores que se habían quedado fuera del acuerdo nacional, y uno de los actores fundamentales que se había quedado fuera de este acuerdo era el magisterio disidente”.³²⁴

Retomando, dentro de este documento se plantearon acuerdos sobre 5 temas que impulsarían el crecimiento económico y el desarrollo social de México: Sociedad de Derechos y Libertades; Crecimiento económico, el empleo y la competitividad;

³²⁰ *Ibid.*, p.81.

³²¹ Peña, Enrique (2012), “Mensaje a la nación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Presidencia de la República, 1 de diciembre. Disponible en: <<https://www.gob.mx/presidencia/videos/mensaje-del-presidente-enrique-pena-nieto-en-palacio-nacional-1-diciembre-2012>>

³²² *Ibid.*

³²³ Casanova, Hugo, *op cit.*, p. 83.

³²⁴ Imanol, Ordorika (2018), “Política, educación y política”, en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, p. 177.

Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática.³²⁵

Entre estos 5 temas figuraba el educativo, mismo que se desarrolló como un subtema derivado del acuerdo *Sociedad de Derechos y Libertades*. Este acuerdo contenía seis subtemas, el tercero de ellos titulado *Educación de calidad con equidad*, planteaba tres objetivos:

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.³²⁶

Para este fin se planteó crear el Sistema de Información y Gestión Educativa; consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; otorgar autonomía de gestión de las escuelas; crear escuelas de Tiempo Completo; dar computadoras portátiles con conectividad; crear el Servicio Profesional Docente; fortalecer la educación inicial de los maestros; incrementar la cobertura en la educación media superior y superior y crear un Programa Nacional de Becas.³²⁷

Como resultado del Pacto por México, en el marco de la dimensión legislativa, el 10 de diciembre de 2012 la iniciativa de reforma en materia educativa fue enviada a la Cámara de Diputados, quienes la aprobaron el día 19 del mismo mes y la turnaron a la Cámara de Senadores, mismos que un día después la aprobaron con algunos cambios y la devolvieron a la Cámara de Diputados, quienes de nueva cuenta la aprobaron y la enviaron a las legislaturas de los estados, el día 21 de diciembre de 2012. La reforma educativa fue declarada constitucional para el 6 de febrero de 2013 y fue publicada el 26 de febrero del mismo año en el Diario Oficial de la

³²⁵ Gobierno de la República (2012), "Pacto por México", México.

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ Casanova, Hugo, *op cit.*, pp. 83-84.

Federación. Así, se anunció una nueva reforma educativa que implicaría modificaciones a los artículos 3° y 73° constitucionales.³²⁸

A partir de la reforma del artículo 3° se estableció el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el cual quedó bajo la coordinación INEE, mismo que a partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013 se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, atribuyéndole además la responsabilidad de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en el nivel básico, y medio superior.³²⁹ A la par se modificó la Ley General de Educación y se expidió la ley reglamentaria del INEE.³³⁰ Dentro del decreto de reforma al artículo 73° constitucional, se facultó al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente (SPD) en términos del artículo 3° de la propia Constitución.³³¹ El día 11 de septiembre de 2013 se aprobaron las leyes secundarias que describen las reglas específicas de operación de la reforma educativa.³³²

En este sentido dentro de la dimensión política, los documentos que puntualiza la propuesta oficial en materia educativa son, en primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), mismo que fue presentado en mayo de 2013, y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, presentado en diciembre del mismo año.³³³

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 convergen ideas y visiones, así como propuestas y líneas de acción para llevar a México a su máximo potencial, éste se elaboró bajo el liderazgo del presidente de la República, Enrique Peña Nieto. El PND está conformado por cinco metas nacionales mencionadas en párrafos

³²⁸ *Ibid.*, p. 87-88.

³²⁹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2015), "Reforma Educativa. Marco Normativo", México, INEE/Comisión de la Educación y Servicios Legislativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, p. 50.

³³⁰ DOF (2013), "Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", 11 de septiembre. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013>

³³¹ DOF (2013), "Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de educación pública", 14 de noviembre. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5322028&fecha=14/11/2013>

³³² Casanova, Hugo. *op cit.*, p. 88.

³³³ *Ibid.*, p 84.

anteriores, sin embargo, vale la pena profundizar en la meta nacional número tres, “Un México con educación de Calidad”, misma que tiene como objetivo:

...garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano. Esta meta busca incrementar la calidad de la educación para que la población tenga las herramientas y escriba su propia historia de éxito. El enfoque, en este sentido, será promover políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para un aprendizaje a lo largo de la vida. En la misma línea, se buscará incentivar una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimente el desarrollo del capital humano nacional, así como nuestra capacidad para generar productos y servicios con un alto valor agregado.³³⁴

Las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo en materia educativa se dirigen al establecimiento del Servicio Profesional Docente, el cual contempla la formación, selección, actualización y evaluación del magisterio y de los asistentes técnico pedagógicos (ATP); el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento escolar; la revisión de planes y programas de estudio; la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación; la disminución del abandono escolar, una mejora en la eficiencia terminal; así como el impulso del Sistema Nacional de Evaluación. De la misma, manera se incluyen estrategias referentes a la inclusión y la equidad, el acceso a la cultura y al deporte, así como la promoción científica y tecnológica.³³⁵

En cuanto al Programa Sectorial De Educación (PSE) 2013-2018, elaborado bajo la supervisión del secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet Chemor, tiene como base la meta nacional “México con Educación de Calidad”, establecida en el PND 2013-2018. El PSE toma en cuenta para su construcción la Reforma Constitucional en materia educativa promulga el 26 de febrero de 2013, así como las leyes reglamentarias subsecuentes, es decir, la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la

³³⁴ Presidencia de la República (2013), “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, México.

³³⁵ *Ibid.*

Educación, así como el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”.³³⁶

El PSE 2013-2018 está integrado por 6 objetivos, cada uno acompañado por estrategias y líneas de acción propias, que buscan lograr un México con educación de calidad, dichos objetivos son:

- 1) Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población;
- 2) Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuya al desarrollo de México;
- 3) Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa;
- 4) fortalecer la práctica de las actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral;
- 5) Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral;
- 6) Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.³³⁷

Por otro lado, en la dimensión política se enmarcan acciones referentes a la cúpula sindical (SNTE), así como las acciones de control y sometimiento del magisterio, que generaron acciones de resistencia por parte de los mismos, en especial por los pertenecientes a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). De igual manera se enmarca el nombramiento de Aurelio Nuño Mayer como secretario de Educación, quien continuaría con las acciones de la reforma educativa, tras el deterioro de salud del entonces secretario Emilio Chuayffet Chemor, el 27 de agosto de 2015.³³⁸

A lo largo de la segunda mitad de 2015 y la primera de 2016, la SEP desplegó una campaña de promoción institucional, presentando un esquema centrado en las llamadas 7 prioridades de la reforma educativa, las cuales son: 1) colocar a la

³³⁶ Secretaría de Educación Pública (2013), “Programa Sectorial de Educación 2013-2018”, México, p. 19.

³³⁷ *Ibid.*, pp. 23-33.

³³⁸ Casanova, Hugo, *op cit.*, p. 86.

escuela y a los estudiantes en el centro del Sistema Educativo; 2) mejorar la infraestructura, equipamiento y los materiales educativos; 3) ofrecer un óptimo y continuo desarrollo profesional docente; 4) revisar los planes y programas de estudio; 5) mejorar la equidad e inclusión educativa; 6) vincular al mundo educativo con el mercado laboral; y 7) implementar una reforma administrativa al interior de la SEP.³³⁹ A estas prioridades las acompañaba una campaña de promoción personal del secretario quien visitaba una escuela diferente por semana.³⁴⁰

A la par de estas acciones continuaba el proceso de evaluación docente, que se realizó bajo un fuerte resguardo policiaco. De tal forma que el propio titular de la SEP, Aurelio Nuño, afirmó “habrá suficientes policías federales en cada uno de los estados”.³⁴¹

En la dimensión judicial se pueden mencionar diversos hechos, sin embargo, el más significativo apunta a la detención de Elba Esther Gordillo, efectuada el 26 de febrero de 2013, luego de apenas casi tres meses de que Enrique Peña Nieto asumiera el cargo como presidente, quien fue acusada por presunto desvío de fondos del sindicato para su uso personal, los cuales procedían de las recaudaciones sindicales, y que ascienden a más de 2 mil millones de pesos de acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR).³⁴² Este hecho pondría fin a una alianza histórica entre la cúpula del SNTE y los gobiernos de la modernización.³⁴³

Dos días después de la detención de la maestra, fue nombrado con 268 votos a favor, cero en contra y una abstención, como nuevo líder sindical, Juan Díaz de la

³³⁹ Secretaría de Gobernación (s.d.), “7 prioridades de la reforma educativa”. Disponible en: <<https://www.gob.mx/7prioridadessep/articulos/conoce-las-7-prioridades-de-la-reformaeducativa>>

³⁴⁰ Casanova, Hugo, *op cit.*

³⁴¹ Roldán, Nayeli (2015), “Entre policías y sin observadores ciudadanos, así será la evaluación de 149 mil maestros”, *Animal Político*, 13 de noviembre. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/2015/11/ent-re-policias-y-sin-observadores-ciudadanos-asi-sera-la-evaluacion-de-149-mil-maestros/>>

³⁴² “Detienen a Elba Esther Gordillo, PGR la acusa de malversación de fondos” (2013), *Excélsior*, 26 de febrero. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284>>

³⁴³ Casanova, Hugo, *op cit.*, p. 89.

Torre, por el 36 Consejo General Extraordinario del SNTE, de esta forma daba inicio una nueva etapa entre la cúpula sindical y el gobierno nacional.³⁴⁴

Entre los distintos sucesos en el terreno judicial, también se enmarcan las múltiples manifestaciones por parte del magisterio de frente a la reforma educativa. Una de las principales se dio en “el estado de Guerrero, en donde la autopista del Sol constituyó un campo de batalla entre las fuerzas opositoras a la reforma y los representantes de los gobiernos federal y estatal”,³⁴⁵ sin olvidar las diversas marchas, plantones, y bloqueos que acontecieron dentro de la Ciudad de México y a lo largo de estados como Oaxaca, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Chiapas y Baja California.

Dentro de estos acontecimientos es necesario señalar “el asesinato de ocho personas durante una concentración de la CNTE en Nochixtán,³⁴⁶ Oaxaca”,³⁴⁷ la aprehensión de dirigentes y líderes del magisterio disidente y el uso de las fuerzas policiacas durante el proceso evaluativo, lo cual deja en claro el papel opresor y punitivo de una de las tantas reformas estructurales del gobierno mexicano.³⁴⁸ Al respecto, menciona Díaz Barriga que “México contribuye a la evaluación del desempeño docente mostrando que la evaluación se puede realizar de manera militarizada [lo que representa] un grave legado que nos dejan los colegas del INEE y la descalificación de los docentes como profesionales”.³⁴⁹

Después de casi 6 años de la reforma educativa, la maestra Elba Esther Gordillo fue puesta en libertad el 7 de agosto de 2018, tras permanecer más de cinco años en prisión domiciliar, un Tribunal Federal canceló el proceso penal en su contra.³⁵⁰

³⁴⁴ “¿Quién es Juan Díaz de la Torre, el nuevo dirigente del SNTE?” (2013), *Excélsior*, 28 de febrero. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/28/886630>>

³⁴⁵ Casanova, Hugo, *op cit.*, p. 89.

³⁴⁶ La forma correcta de referirse a dicha localidad de Oaxaca es Nochixtlán.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 90.

³⁴⁹ Díaz Barriga, Ángel (2018), “La reforma educativa 2013-2017: entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico”, en Hugo Casanova (coord.) *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, p. 57.

³⁵⁰ Mosso, Rubén (2018), “Elba Esther Gordillo recupera su libertad”, *Milenio*, 8 de agosto. Disponible en: <<http://www.milenio.com/policia/gordillo-absuelta-lavado-delincuencia-organizada-abogado>>

En cuanto a la dimensión mediática, se puede mencionar a los distintos medios de comunicación, como las televisoras y la radio, que se manifestaron a lo largo del proceso de la reforma educativa, a través de mensajes que tenían como objetivo persuadir a la sociedad sobre las bondades que ésta traería consigo. Los diversos mensajes carecían de un argumento o sentido crítico, haciendo evidente que su apoyo estaba orientado hacia la política educativa del gobierno, pues se hicieron presentes las descalificaciones de los medios de comunicación hacia las expresiones de descontento de la resistencia magisterial.³⁵¹

Por otro lado, la dimensión pedagógica tardó casi cuatro años en llegar después de la puesta en marcha de la reforma educativa. El 21 de julio de 2016 el gobierno federal presentó el Modelo Educativo 2016,³⁵² el cual según la página oficial del gobierno mexicano se construyó con la ayuda de todos los mexicanos, pues entre los meses de agosto y septiembre de 2016, mediante la realización de foros de consulta nacionales y estatales, los mexicanos externaron sus opiniones, las cuales fueron analizadas y se tomaron en cuenta para preparar los documentos definitivos que fueron presentados.³⁵³

Al respecto, menciona Casanova que el Modelo Educativo presentado está a destiempo de su papel como fundamentación de la política educativa nacional, además de que presenta limitaciones en términos de forma y contenido, agrega que se asemeja más a un tratamiento conceptual del hecho educativo en lugar de un planteamiento estratégico de actuación;³⁵⁴ añade Ordorika que:

...el nuevo modelo educativo no es un modelo educativo, es una serie de argumentos de distinto nivel: unos de orden pedagógico, otros de carácter de política laboral, otros de políticas institucionales, puestos ahí juntos como si eso fuera un todo coherente y que no tienen ninguna posibilidad de desarrollarse.³⁵⁵

³⁵¹ *Ibid.*, p. 90.

³⁵² Secretaría de Educación Pública (2016), "El Modelo Educativo 2016. El Planteamiento Pedagógico de la Reforma Educativa", México.

³⁵³ Gobierno de México (2016), "Nuevo Modelo Educativo", México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/modeloeducativo2016/>>

³⁵⁴ Casanova, Hugo, *op cit.*, pp. 91-92.

³⁵⁵ Ordorika, Imanol, *op cit.*, p. 179.

De acuerdo con la SEP, el Nuevo Modelo Educativo (NME) “tiene como fin último colocar una educación de calidad con equidad donde se pongan los aprendizajes y la formación de niñas, niños y jóvenes en el centro de todos los esfuerzos educativos”.³⁵⁶

El NME 2016, “explica cómo la organización del sistema educativo en cinco grandes ejes contribuirá a que niñas, niños y jóvenes de nuestro país desarrollen su potencial para ser exitosos en el siglo XXI”,³⁵⁷ de tal manera que el documento se divide en cinco ejes principales de trabajo, los cuales son: 1) escuela al centro, 2) planteamiento curricular; 3) formación y desarrollo profesional docente; 4) inclusión y equidad; y 5) gobernanza. Estos cinco ejes representan la propuesta de la SEP para articular los diversos componentes del sistema para “lograr el máximo logro de aprendizaje de niñas, niños y jóvenes”.³⁵⁸

Dentro del primer eje, *la escuela al centro*, se habla de “la escuela como comunidad con autonomía de gestión”, en este punto se plantea que, bajo el liderazgo del director escolar, se logre la participación de toda la comunidad educativa en aspectos como la toma de decisiones de la organización interna escolar, la contextualización curricular y el uso de recursos financieros. Se plantea un distanciamiento entre la escuela y la gestión escolar, pues según la SEP:

...el enfoque administrativo de la gestión escolar ha producido dinámicas indeseables como la subordinación de lo pedagógico, la burocratización, la falta de contextualización o pertinencia de las acciones, la superposición de tareas, el uso ineficiente del tiempo en el aula y en la escuela, la ausencia de una visión estratégica orientada hacia las prioridades educativas, y la frustración personal y colectiva de las comunidades escolares.³⁵⁹

En segundo lugar, se habla de la “asistencia, acompañamiento y supervisión pedagógica”, con ello se hace referencia a la necesidad de formar profesionales que

³⁵⁶ Secretaría de Educación Pública (2017), “Modelo Educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad”, México, p. 27.

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 14.

³⁵⁹ Secretaría de Educación Pública (2016), *op cit.*, p. 96.

brinden apoyo técnico pedagógico para la mejora de la práctica docente, además se incluyen temas como “materiales educativos” e “infraestructura y equipamiento escolar”, ambos considerados como recursos primordiales para que los alumnos aprendan. En lo que respecta al primero de ellos, se alude a la necesidad de contar con el suficiente material didáctico y libros de textos gratuitos para tal fin, además de contemplar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; en el segundo de los temas resulta indispensable resaltar que se toma en cuenta el tema de inclusión, ya que se busca contar con la infraestructura necesaria para alumnos con alguna discapacidad; finalmente se agrega la “reducción de carga administrativa”, con el fin de que las escuelas tengan una mayor autonomía y creatividad para resolver los problemas que se les presenten y logren el aprendizaje esperado de los alumnos.

En lo que respecta al segundo eje, *planteamiento curricular*, se menciona que la sociedad del conocimiento exige personas que cuenten con capacidades mayores en relación con el pensamiento analítico, crítico y creativo, por lo que se busca pasar de la organización tradicional de los conocimientos a una organización basada en conocimientos clave.

Dentro de este eje, el punto referido a “la vigencia del humanismo y sus valores”, hace mención de la filosofía bajo la que se orienta el sistema educativo nacional plasmada en el artículo 3° constitucional, resaltando los principios de fraternidad e igualdad, la formación y respeto de los derechos humanos, además de la democracia y justicia, bajo los que se debe educar. Asimismo, se agrega la necesidad de formar a los educandos con una visión crítica e histórica.

En el punto de “los desafíos de la sociedad del conocimiento” se hace mención de la necesidad de un proceso de formación permanente que les permita a las personas contar con las competencias y conocimientos necesarios para hacer frente a los retos que se les presenten.

Por otro lado, en el punto de “las oportunidades desde las ciencias de la educación”, se alude a la cercanía que la política educativa nacional debe mantener con los

avances en temas como el desarrollo cognitivo, la inteligencia y el aprendizaje, de tal forma que sean tomados en cuenta dentro del currículo.

Por su parte, en el apartado de “contenidos educativos”, se habla del currículo nacional de la educación básica y del Marco Curricular común de la educación media superior, en los cuales se remarca el enfoque por competencias, además de las competencias para la vida (aprender a aprender, aprender a convivir y aprender a ser).

En el punto de “ambientes de aprendizaje” se alude a la necesidad de variantes no materiales como las acciones, experiencias y vivencias personales, las condiciones socio-afectivas, entre otras, para lograr un ambiente de aprendizaje propicio para el educando.

Dentro del tercer eje, *formación y desarrollo profesional docente*, aunque se reconoce la existencia de factores internos y externos que influyen en la calidad de la educación, se plantea como punto de partida para la transformación educativa la revisión de la formación y desarrollo profesional de los docentes, de tal forma que la profesionalización docente se hace necesaria desde la formación inicial y durante toda la vida laboral de los maestros, ya que se considera al docente como un pilar para el logro de los aprendizajes de los alumnos.

Dentro de este eje se habla de tres temas, en primer lugar, de “los procesos de evaluación”, los cuales funcionan como un mecanismo para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes, por ello la creación del Servicio Profesional Docente (SPD), dicha evaluación está planteada con fines de actualización y fortalecimiento del desarrollo profesional de los docentes y no con fines punitivos. En lo que respecta al punto de “desarrollo profesional docente”, se alude a la formación y actualización docente de acuerdo con las propias necesidades del docente y de la escuela.

Finalmente, en el apartado de “la formación inicial” se hace referencia a la necesidad de que las escuelas formadoras de maestros estén actualizadas y alineadas con los fines del Modelo Educativo 2016 para que éstas continúen siendo las formadoras

de docentes del país. En lo que respecta a las escuelas normales, se menciona que es necesario la renovación y fortalecimiento de su planta docente, así como una revisión de sus planes y programas de estudio.

En el eje de *inclusión y equidad* se habla de la diversidad de contextos existentes en México, ante lo cual se plantea a la escuela como un espacio que debe garantizar la igualdad de oportunidades educativas, un espacio que debe valorar la diversidad y que además debe brindar educación de calidad con equidad.

En el tema de la inclusión, se alude a la necesidad de crear las condiciones pertinentes para garantizar el acceso a la educación de calidad. En cuanto a la equidad, se plantea la destinación de recursos a poblaciones vulnerables o en desventaja, en ambos puntos no se deja de lado la formación docente, ya que se plantea una orientación y acompañamiento para lograr la transformación hacia escuelas inclusivas y equitativas.

Dentro del eje, *la gobernanza en el sistema educativo*, de acuerdo con la SEP “el logro de los propósitos planteados exige un gobierno tan complejo y participativo como el modelo mismo”,³⁶⁰ al respecto, menciona Casanova, “una modalidad de gobierno claramente inexistente en México”,³⁶¹ puesto que se plantea una participación social y la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Dentro del punto llamado “la colaboración entre ámbitos de gobierno”, se plantea la necesaria colaboración entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para lograr la implementación exitosa del modelo educativo 2016, esto a través de compromisos y metas en común, con el objetivo de ofrecer una educación de calidad.

En lo que respecta al punto “la relación entre la autoridad educativa y el sindicato”, se habla de las tareas del SNTE, las cuales son el acompañar y velar por los derechos laborales del magisterio, además de agregar su postura respetuosa de frente a las políticas en materia educativa que dictamine la autoridad educativa.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 75.

³⁶¹ Casanova, Hugo, *op cit.*, p. 97.

Entre otros temas, se menciona la participación de la sociedad a través del Consejo Nacional para la Participación Social en la Educación (CONAPASE); así como la participación del INEE como agente encargado de la evaluación y medición de la educación; y se agrega el poder legislativo como agente crucial para la aprobación y modificación de la reforma educativa y las leyes secundarias.

Por último, en el apartado “la administración del sistema educativo” se propone la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) para tener un control escolar que permita a las áreas administrativas brindar los apoyos materiales y humanos necesarios a cada escuela.

El documento concluye mencionando que el Modelo Educativo 2016 implica:

...un proceso a desarrollar, como un continuo inacabado, sujeto a una dinámica de mejoramiento [y convoca a una] amplia participación en la que intervienen expertos y miembros del magisterio de todo el país [...] alienta una movilización pedagógica nacional [que] dé cabida a ideas y elementos [...] reconozca los espacios que corresponden a las voces plurales provenientes de regiones y localidades [...] sea gradual.³⁶²

Además, puntualiza la SEP que “una educación de calidad representa la mejor inversión que puede hacer nuestro país por sus ciudadanos y su propio desarrollo”³⁶³ pues ésta permite que las personas se formen integralmente y que estén preparadas para hacer frente a los retos que se les presenten. Es por ello que el NME presenta un nuevo planteamiento pedagógico que asegure que el Estado brinde una educación gratuita, laica y de calidad.

A manera de conclusión, afirma Imanol Ordorika:

lo que hemos tenido es una cosa absurda en donde lo que hubo fue una reforma educativa que no tocaba lo educativo y luego un nuevo modelo educativo, y más allá de lo que se ha dicho el orden tendría que ser inverso [agrega] este nuevo

³⁶² Secretaría de Educación Pública (2016), *op cit.*

³⁶³ Secretaría de Educación Pública (2017), *op cit.*, p. 187.

modelo está muerto, es un cadáver, pero está presente, el del control laboral de los maestros a través del Servicio Profesional Docente.³⁶⁴

Puntos estratégicos de la reforma educativa

Luego de la promulgación de la reforma constitucional en materia educativa el 26 de febrero de 2013, se aseguraba que el Estado le daría al Sistema Educativo Nacional los recursos necesarios para impulsar su mejoramiento y fortalecimiento en materia de equidad, además de que la reforma aseguraba que el Estado cumpliría con su obligación de garantizar una educación de calidad en la educación obligatoria pública. Para ello se estipuló “la creación de un servicio profesional docente; el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como máxima autoridad en materia de evaluación”.³⁶⁵ Aunado a ello se realizaron una serie de reformas subsecuentes que ya han sido mencionadas anteriormente en este capítulo.

De acuerdo con lo estipulado dentro del documento oficial de la “Reforma educativa. Resumen Ejecutivo”,³⁶⁶ su fin último es la mejora del aprendizaje de los alumnos a través del mejoramiento de las prácticas educativas. En este sentido, dentro del mismo documento se establecen como objetivos: 1) Responder a una exigencia social por fortalecer a la educación pública, laica y gratuita; 2) Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad; 3) Fortalecer las capacidades de gestión de la escuela; 4) Establecer un servicio profesional docente con reglas que respeten los derechos laborales de los maestros; 5) Propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos; y 6) Sentar las bases para que los elementos del SEN sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente.

Dichos objetivos, de acuerdo con el Gobierno de México, traerían consigo beneficios como la mejora a la calidad de la educación, el fortalecimiento de la gratuidad de la

³⁶⁴ Ordorika, Imanol, *op cit.*, pp. 177-179.

³⁶⁵ Gobierno de la República (s.d.), “Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo”, México, p. 3.

³⁶⁶ *Ibid.*

educación, el fortalecimiento y apoyo a la escuela en el centro de las decisiones principales, la evaluación docente centrada en el mérito y reconocimiento de los mismos, una educación inclusiva para todos, así como el uso correcto de los recursos públicos.

Para lograr concretar los objetivos y los beneficios antes mencionados se planteó realizar 13 cambios que implicarían estrategias para impactar al sector educativo, dichos cambios fueron:

1. Otorgar Autonomía de gestión escolar.
2. Contar con un Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE).
3. Impulsar la Participación de los padres de familia.
4. Conformar un Sistema Educativo responsable y eficiente.
5. Crear el Sistema de Información y Gestión Escolar (SIGE).
6. Crear el Servicio Profesional Docente (SPD).
7. Desarrollar en mejores condiciones la formación continua y el desarrollo profesional.
8. Fortalecer al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
9. Crear el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).
10. Implementar las Evaluaciones del magisterio transparentes, objetivas y justas.
11. Fortalecer la equidad e inclusión.
12. Crear el Fondo de aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
13. Centralizar el pago de nómina.

Sin embargo, para fines de esta investigación basta con resaltar los cambios número 2, 4, 6,7 y 10 que repercuten de manera directa en el magisterio.

Con la reforma educativa se planteó contar con un *Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)*, con el cual se buscó brindar apoyo institucional y profesional a los docentes para que mejoraran su práctica educativa, así como el funcionamiento de las escuelas. A través del SATE se planteó brindar asistencia a los docentes para que adoptaran métodos y estrategias de enseñanza adecuadas.

Además, se propuso la creación del *Servicio Profesional Docente (SPD)*, pues según el Gobierno de México a lo largo de los años se habían realizado prácticas indebidas que habrían repercutido en la vocación y dignidad de los docentes, así como en el derecho de recibir una educación de calidad. Con el SPD se buscó constatar que quienes tuvieran funciones de dirección y supervisión, así como de docencia, acreditaran a través de mecanismos que sus capacidades eran suficientes para desempeñar sus funciones, de esta manera se establecieron mecanismos para el ingreso, la promoción, la permanencia y el reconocimiento.

Como parte de la reforma educativa se ha impulsado como estrategia que las autoridades evalúen de manera obligatoria el desempeño de docentes, directivos y personal de supervisión que laboren en la educación obligatoria impartida por el Estado. Con dicha evaluación que el Gobierno de México describe como integral, se buscó conocer “el nivel de desempeño y cumplimiento de los requerimientos inherentes a la función”.³⁶⁷

La Reforma establece que ningún maestro en servicio podría ser despedido por los resultados obtenidos en la evaluación de desempeño, sin embargo, se pide que se cursen programas remediales para corregir las insuficiencias detectadas y presentar nuevamente la evaluación hasta dos veces más para acreditar las condiciones para la permanencia.

Otro de los cambios propuestos fue la *Formación continua y el desarrollo profesional*. A diferencia de la preferencia que se les daba a los cursos autorizados por las autoridades educativas en los años anteriores, y a pesar de que no respondían a las necesidades de las escuelas, los maestros y los contenidos curriculares, con la reforma educativa se impide que las autoridades obliguen a los docentes a optar por cursos que no respondan a sus necesidades.

De acuerdo con la reforma, el desempeño de los docentes requiere de estímulos y apoyos permanentes, para que éste se dé en las mejores condiciones posibles, además asegura que el sistema educativo depende del avance profesional de los

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 8.

docentes; es en este sentido que se aseguró que la formación continua de los docentes se desarrollaría en mejores condiciones, ubicando a la escuela al centro y estimulando el buen desempeño profesional.

Finalmente, otro de los cambios implementados, que repercute en los docentes, fueron las *Evaluaciones del magisterio transparentes, objetivas y justas*. De acuerdo con la reforma, anteriormente las evaluaciones docentes consideraban como principal elemento para la evaluación del desempeño docente el aprovechamiento de sus alumnos, el cual era observado en los puntajes obtenidos en la prueba ENLACE, sin embargo, el propio Gobierno de México expresó dentro de la reforma que ENLACE no es un instrumento idóneo para tal fin.

En este sentido, la reforma planteó una evaluación “objetiva, equitativa y útil a partir de la identificación de las capacidades que todo docente debe tener”.³⁶⁸ Con la identificación de las cualidades se podrán definir los criterios y niveles de logro que diferencian los distintos dominios de la profesión docente, lo cual según el Gobierno de México se debe consolidar a través de consultas con actores educativos y con los mismos docentes que se desempeñan en diferentes contextos y modalidades del SEN.

Como conclusión, retomando a Cabrero para analizar la hechura de las políticas en México a lo largo del sexenio 2012-2018, se puede observar que el aparato estatal en dicho contexto funcionó como el productor de la sociedad mexicana, pues se encargó de definir, formular, diseñar e implementar las políticas gubernamentales propias del sexenio, mismas que se desarrollaron desde una relación social vertical encabezada por el Estado.

La definición de la agenda gubernamental de este sexenio fue impermeable. Se continuó con la misma línea de acción sobre temas abordados en sexenios pasados como la calidad educativa, de tal forma que los problemas educativos se definieron por el aparato gubernamental sin considerar la participación de los distintos actores educativos en el proceso de negociación y/o ajuste de la agenda gubernamental,

³⁶⁸ *Ibid.*

trayendo consigo la insatisfacción y subordinación de actores pertenecientes al magisterio, los especialistas en educación y la sociedad misma, ante las decisiones tomadas por la autoridad pública.

La definición de la agenda educativa del sexenio 2012-2018, estuvo influenciada por la OCDE y Mexicanos Primero, organizaciones que emitieron sus puntos de vista y recomendaciones a través de los documentos y la película revisada en el primer apartado de éste capítulo, los cuales más tarde se reflejaron en la formulación y el diseño de la política educativa del país.

La formulación y el diseño de las políticas educativas de este sexenio fue un proceso propio del Estado, el cual se dio a conocer hasta la toma de protesta del presidente Enrique Peña Nieto, en donde se hizo evidente la relevancia que tendría la educación como parte de las políticas educativas del sexenio, pues desde la presentación del PND, se planteó como uno de los objetivos “lograr un México con educación de calidad”, además de la decisión tomada en cuanto a la puesta en marcha de una reforma en materia educativa, la reforma al artículo 3° Constitucional, las reformas subsecuentes a la LGE, así como la creación del Servicio Profesional de Carrera Docente y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Asimismo, habría que mencionar el Pacto por México, en el que por supuesto el tema de la educación era relevante, pues se planteó como subtema “la educación de calidad y equidad” como parte de los 5 acuerdos para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país, lo cual sirvió como base para turnar a la Cámara de Senadores y Diputados la iniciativa de reforma en materia educativa, misma que después de ser promulgada y publicada, trajo consigo la modificación y expedición de las leyes reglamentarias subsecuentes, además del establecimiento del PSE 2013-2018, mismo que permanecía alineado con el objetivo educativo presentado desde el inicio del sexenio Peñista, así como con las leyes reglamentarias subsecuentes.

En este sentido, resulta importante mencionar que el sentido pedagógico que debía servir como guía para la construcción de la agenda educativa del sexenio 2012-2018, estuvo a destiempo, haciéndose presente hasta 2016 con el Nuevo Modelo Educativo presentado por el gobierno federal.

En conjunto, la reforma educativa y las leyes reglamentarias subsecuentes, representan la política educativa formulada para la operación de dicho sexenio, mismas que permanecieron irreversibles y representaron el centro de atención de las críticas y opiniones de especialistas en educación, el magisterio y la sociedad. Además, habría que mencionar el proceso de implementación de la política educativa de este sexenio, el cual estuvo a cargo del mismo aparato estatal.

No obstante, tal implementación no estuvo exenta de confrontaciones, el magisterio disidente realizó diferentes protestas y manifestaciones en distintos estados del país ante la reforma educativa y las evaluaciones docentes desplegadas a partir de ésta, las cuales se desarrollaron bajo el resguardo policiaco, lo que dejó ver su carácter punitivo y de control, mismo que estuvo apoyado por los distintos medios de comunicación quienes emitían críticas orientadas hacia la política educativa del gobierno, haciendo hincapié en la necesidad de contar con una educación de calidad en México, y de las bondades que traería consigo la reforma educativa 2013, sin perder la oportunidad de descalificar a los docentes que formaban parte de la resistencia magisterial.

En definitiva, se puede inferir que, en el contexto mexicano lo que realmente se hace son políticas gubernamentales pues éstas se definen, formulan, diseñan e implementan a partir de los propios intereses y la visión del gobierno.

CAPÍTULO IV

LA EVALUACIÓN DOCENTE DE LA REFORMA EDUCATIVA 2013 Y SU RELACIÓN CON LA CALIDAD EDUCATIVA

"La pregunta llega muchas veces terriblemente más tarde que la respuesta"

Oscar Wilde

El presente capítulo está conformado por cuatro subtítulos que constituyen los ejes de análisis de la investigación presentada, los cuales son: 1) Acciones planteadas en materia de evaluación docente y cambios esperados en torno a la calidad de la educación; 2) El planteamiento y desarrollo de los procesos de evaluación docente; 3) Medidas tomadas en materia de evaluación docente y su impacto en la calidad de la educación básica; y 4) Opiniones respecto a la evaluación docente y su relación con la calidad planteadas en la reforma educativa.

Para el desarrollo del primer eje de análisis, se retomaron los objetivos mencionados en el Pacto por México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación correspondientes al periodo 2013-2018, así como la información del eje de formación y desarrollo profesional docente, referente a la evaluación docente, planteada dentro del Modelo Educativo a lo largo del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto.

Por su parte para la construcción del segundo eje de análisis, se analizaron las etapas, instrumentos, dimensiones y criterios de evaluación correspondientes a los años 2014-2015 y 2015-2016, para el ingreso al SPD y para la evaluación del desempeño docente respectivamente, cabe mencionar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), los resultados de la evaluación del desempeño se encuentran ligados con la permanencia y el reconocimiento de los docentes en el SPD.

En lo que respecta al tercer eje de análisis, se muestran los resultados obtenidos por los docentes que participaron en el concurso de oposición para el ingreso a partir del año 2014 y hasta el año 2017, así como los resultados de los mismos en cuanto a la evaluación del desempeño docente al término de su segundo año como docentes, en los periodos 2016-2017 y 2017-2018. Asimismo, se realiza una revisión de los resultados de la evaluación del desempeño docente en el ciclo escolar 2015-2016, así como los resultados de los docentes evaluados en el ciclo escolar 2016-2017.

Asimismo, se analizan las diversas evaluaciones realizadas con el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) a México, en primer lugar, las correspondientes a los años 2006 y 2015, es decir, las evaluaciones realizadas antes y después de la reforma educativa 2013, años en los que la prueba se centró en la asignatura de ciencias, lo que permite hacer una comparación entre los puntajes obtenidos en ambos años y con ello verificar el avance de la calidad educativa correspondiente a los aprendizajes y al rendimiento de los alumnos en dicha asignatura. De forma complementaria, se comparan los puntajes obtenidos por los estudiantes mexicanos en los años 2012 y 2015, antes y después de la reforma educativa, en las tres asignaturas que conforman la prueba (ciencias, lectura y matemáticas), para observar los cambios en el rendimiento de los alumnos mexicanos en dichas asignaturas.

Además, dentro del mismo eje de análisis, se incluye una revisión de los indicadores que, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), dan cuenta de la calidad de la educación básica en México, antes y después de la reforma educativa 2013. Dichos indicadores fueron consultados en la Base de Datos de Evaluaciones del INEE y refieren a la tasa de matriculación y la tasa de cobertura neta en los ciclos escolares 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017, la tasa de asistencia escolar en los años 2008, 2012 y 2016, la tasa de eficiencia terminal correspondiente a los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2015-2016, y la escolaridad promedio de la población de 15 años o más desde el año 1970 hasta el año 2016.

También se incluyen datos y cifras referentes a los 7 ámbitos que integran la Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), considerados dentro del marco básico mínimo irreductible, como reflejo de las condiciones que se espera que las escuelas tengan para brindar el derecho a la educación de calidad. Para analizar los componentes de dicho marco, se retoman los datos y cifras planteados en la publicación del INEE titulada “La educación obligatoria en México. Informe 2019”,³⁶⁹ la información que constituye dicha publicación fue retomada de reportes del 2015 del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), así como de evaluaciones realizadas por la ECEA y el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) en los años 2016, 2017 y 2018.

Finalmente, dentro del cuarto eje de análisis, se plantean algunas críticas a la reforma educativa y su instrumentación, en particular referentes al tema de la evaluación docente, y de manera conjunta se puntualizan algunas propuestas por parte de los expertos, tanto para la reforma educativa como para la evaluación docente implementada.

Resulta necesario precisar que para esta investigación se decidió retoman la opinión de críticos y expertos en materia educativa para la construcción de este último subtítulo, pues éstos suponen una expertise que los dota de conocimientos actualizados, habilidades y competencias profesionales que les permite emitir criterios de valor sobre el tema de la reforma educativa 2013, la evaluación propuesta con dicha reforma y su relación con la calidad de la educación, sustentados en sus amplios conocimientos, investigaciones, estudios bibliográficos y su experiencia.

³⁶⁹ Instituto Nacional para la Evaluación de la educación (2019), “La educación obligatoria en México, Informe 2019”, México.

1. La reforma educativa 2013 en busca de la calidad

Es evidente que uno de los aspectos centrales de la reforma educativa 2013 fue la evaluación dirigida a los docentes. Aunque dentro de la reforma se habla de otros temas, las miradas y opiniones de un gran sector de la sociedad, académicos e investigadores se centraron en dicho tema.

Para conocer más a fondo el tema de la evaluación docente, este apartado está estructurado con base en una serie de subtítulos que permitirán la construcción de un panorama más claro en torno a los motivos, objetivos, procesos, resultados y críticas que se desarrollaron ante dicho tema. El primer cuestionamiento es:

Acciones planteadas en materia de evaluación docente y cambios esperados en torno a la calidad de la educación

Dentro del discurso gubernamental planteado dentro del Pacto por México, se incluyó el tema de *Educación de calidad con equidad*, como subtema del acuerdo titulado *Sociedad de Derechos y Libertades*. De acuerdo con la información planteada en dicho Pacto, la *Educación de calidad con equidad*, buscaba: 1) aumentar la calidad de la educación básica lo que debería reflejarse en mejores resultados de las evaluaciones internacionales como PISA; 2) aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media y superior; y 3) la recuperación de la rectoría del sistema educativo nacional por el Estado mexicano, manteniendo el principio de laicidad.³⁷⁰

Para alcanzar dichos objetivos, se acordaron 9 acciones, las que se plantean en seguida son las que tienen una correlación directa con la evaluación docente: a) la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa; y b) la creación del Servicio Profesional Docente.

Una vez firmado el Pacto por México, se presentó la iniciativa de reforma en materia educativa, la cual se aprobó y publicó el 26 de febrero de 2013, en ella se

³⁷⁰ Gobierno de la República (2012), "Pacto por México", México.

establecieron como medidas en materia de evaluación docente: 1) la creación del Servicio Profesional Docente que implica mecanismos para: el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia; y 2) las evaluaciones del magisterio transparentes, justas y objetivas. Dichas medidas, en conjunto con las 11 restantes, buscaban como beneficio una mejora en la calidad de la educación, misma que se vería reflejada en el mejoramiento de las prácticas educativas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.³⁷¹

Por otro lado, como parte de las adiciones al artículo 3° constitucional, se incluyó la responsabilidad del Estado por garantizar una educación obligatoria de calidad, de tal manera que “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos garantice el máximo logro de los aprendizajes de los educandos”.³⁷²

Siguiendo la misma línea del discurso gubernamental, dentro del PND 2013-2018, el objetivo educativo del sexenio del entonces presidente Enrique Peña Nieto fue que México contara con una educación de calidad que permitiera la mejora del Sistema Educativo Nacional, misma que se vería reflejada en los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas de logro académico como PISA.³⁷³ Partiendo de la información presentada en dicho PND, la calidad de la educación básica representa un gran reto, pues de acuerdo con la evaluación realizada por PISA en 2009, México se posicionó en el lugar 48 de los 65 países participantes y en el último lugar de los países miembros de la OCDE.

Para mejorar la calidad en la educación, el gobierno de México planteó dentro del PND 2013-2018 “transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización”,³⁷⁴ puesto que, al haber una mejora en los resultados, la sociedad en conjunto con los padres de familia reafirmarían la confianza en la labor docente. No obstante, para lograr lo anterior, el Gobierno de

³⁷¹ Gobierno de la República (s.d.), “Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo”, México, p. 3.

³⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), México, Art 3°.

³⁷³ Presidencia de la República (2013), “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, México, pp. 59-61.

³⁷⁴ *Ibid.*

México propuso como solución el fortalecimiento de los procesos de formación inicial, así como los procesos de selección docente, lo cual permitiría contar con maestros, directores y supervisores mejor capacitados para realizar su labor educativa.

En este sentido, resulta relevante señalar que de acuerdo con el PND 2013-2018, el 60% de los participantes de la Consulta Ciudadana realizada en materia de educación, afirmaron que el contar con maestros, directores y supervisores mejor capacitados representaría “la principal vía para la mejora de la calidad de la educación básica”.³⁷⁵

Como se mencionó dentro del capítulo 3 del presente trabajo, en el PND 2013-2018 se plantean una serie de estrategias encaminadas hacia la mejora de la calidad educativa, sin embargo, para fines de este apartado basta resaltar la estrategia 3.3.1, la cual refiere a “Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico”,³⁷⁶ puesto que el tema principal de esta investigación gira en torno a la evaluación docente.

Dicha estrategia del PND 2013-2018, se encuentra alineada con el primer objetivo del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, el cual refiere a “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”.³⁷⁷ Como una de las estrategias para lograr dicho objetivo del PSE, en materia de evaluación docente, se buscó “Fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno”, para lo cual entre las líneas de acción se planteó: 1) El fortalecimiento de la profesionalización docente en la educación básica a través de la puesta en marcha de las acciones planteadas en la LGSPD; y 2) El diseño e impulso de

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 123.

³⁷⁷ Secretaría de Educación Pública (2013), “Programa Sectorial de Educación 2013-2018”, México, p. 37.

esquemas de formación continua para docentes de educación básica según lo previsto en la LGSPD.³⁷⁸

Finalmente, retomando el discurso planteado dentro del Modelo Educativo, en el eje de formación y desarrollo profesional docente, se incluyó como tema referente a la evaluación docente “los procesos de evaluación docente...”³⁷⁹ como mecanismo de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de éstos en el Sistema Educativo Nacional; con dichos mecanismos se buscó “seleccionar a los mejores docentes”,³⁸⁰ y que éstos a la vez mejoraran “su práctica [para] favorecer el logro de mejores resultados del aprendizaje”,³⁸¹ lo cual según la SEP lograría una educación de mayor calidad.³⁸²

Como se puede observar, a lo largo de los diferentes discursos y documentos gubernamentales, el fin último de la reforma educativa se encaminó a la mejora de la calidad de la educación, misma que se vería reflejada en el progreso de los aprendizajes de los alumnos. De acuerdo con dichos documentos, la calidad educativa se alcanzaría con una serie de medidas que impactan al campo educativo, entre ellas se hace énfasis a la evaluación docente y al fortalecimiento de la profesionalización docente.

En este sentido, según los documentos antes mencionados, las acciones tomadas en materia educativa, y en especial las relacionadas con la evaluación docente, están encaminadas al logro de una educación de calidad.

El planteamiento y desarrollo de los procesos de evaluación docente

Una vez aprobada la reforma educativa 2013 y las modificaciones de las leyes secundarias, se estableció en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), como atributo del INEE, la coordinación del Sistema Nacional

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 45.

³⁷⁹ Secretaría de Educación Pública (2017), “Modelo Educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad”, México, pp. 130-131.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 131.

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² Secretaría de Educación Pública (2016), “El Modelo Educativo 2016. El Planteamiento Pedagógico de la Reforma Educativa”, México, p. 22.

de Evaluación Educativa, la evaluación de la calidad y el desempeño, así como los resultados del SEN referentes a la educación básica y media superior. Asimismo, el Instituto quedó a cargo de diseñar y realizar las mediciones y evaluaciones a los componentes del SEN, entre ellos los docentes.³⁸³

En cuanto al Servicio Profesional Docente, en materia de evaluación docente, se estableció como obligación del Instituto: 1) Establecer los procesos de evaluación; 2) Establecer los programas anuales y a mediano plazo, conforme a los que se realizarán los procesos de evaluación establecidos en la LGSPD; 3) Expedir los lineamientos a los que deben ajustarse las Autoridades Educativas para realizar las evaluaciones correspondientes al ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el SPD; 4) Autorizar, validar y aprobar la idoneidad de los parámetros, indicadores, etapas, aspectos, así como los métodos de evaluación obligatorios para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el SPD; y 5) Supervisar los procesos de evaluación y la emisión de los resultados.³⁸⁴

Se establecieron así dos mecanismos de evaluación docente para fines distintos; por un lado, se planteó el “concurso de oposición” como mecanismo para el ingreso y la promoción de los docentes y, por otro lado, la “evaluación del desempeño docente” como mecanismo para la permanencia de los mismos, aunque ésta también repercutiría en aspectos como el reconocimiento y la promoción. En este sentido, habría que recordar que tanto los “concursos de oposición” como la “evaluación del desempeño docente” son mecanismos que se implementaron en la educación básica y en la educación media superior, pero para fines de este trabajo únicamente se abordará lo referente a la educación básica.

De acuerdo con la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), el ingreso es entendido como el “proceso de acceso formal al SPD”,³⁸⁵ se lleva a cabo mediante concursos de oposición y tienen como fin garantizar que el sustentante cuenta con los conocimientos idóneos así como con las capacidades necesarias

³⁸³ Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013), México, Art. 25°.

³⁸⁴ *Ibid.*, Art. 28°.

³⁸⁵ Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), México, Art. 4°.

para la función a la que se postule. Los concursos de oposición son públicos y se realizan según las convocatorias expedidas por las autoridades correspondientes.³⁸⁶

En la educación básica el ingreso a una plaza docente puede dar lugar a un nombramiento definitivo si en seis meses en servicio no se obtiene una nota desfavorable.³⁸⁷ Además, el personal docente que ingrese estará acompañado de un tutor designado por la autoridad correspondiente durante dos años, con el fin de fortalecer sus capacidades, conocimientos y competencias.

Según la ley, al término del primer año escolar se realizará una evaluación y se brindarán los apoyos y programas necesarios para fortalecer las capacidades y competencias del docente; al año posterior se realizará una evaluación del desempeño docente, con el fin de verificar si en la práctica el docente es favorable para el aprendizaje de los alumnos y para ver si cumple con las exigencias propias de la labor docente. En caso de incumplir con algo de lo anteriormente señalado o si se identifica la insuficiencia en su nivel de desempeño, se dará por terminado el nombramiento del docente.³⁸⁸ En dicho nivel educativo se podrán hacer asignaciones de plazas durante el ciclo escolar con base en el orden de prelación de los sustentantes y el puntaje obtenido de mayor a menor por el personal que resultó idóneo en el último concurso y que en ocasiones anteriores no haya recibido una plaza.³⁸⁹ La evaluación aplicada en el concurso de oposición para el ingreso al SPD se conforma por las etapas, los instrumentos y las dimensiones a evaluar del cuadro 5:

³⁸⁶ *Ibid.*, Art. 21°.

³⁸⁷ *Ibid.*, Art. 22°

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.*, Art. 23°

Cuadro 5. Etapas, instrumentos y dimensiones del concurso de oposición para el ingreso 2014-2015 en educación básica

Nivel	Etapas	Características del Instrumento	Dimensiones a evaluar
Educación Básica	1. Aplicación del Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Docente	<ul style="list-style-type: none"> • Examen estandarizado que consta de 120 reactivos <ul style="list-style-type: none"> • Aplicado en línea • Autoadministrable • Controlado por un aplicador • Se aplica a docentes y técnicos docentes según su perfil, parámetros e indicadores • Su duración es de tres horas 	<p>Dimensión 1. Un docente que conoce a sus alumnos, sabe cómo aprende y lo que debe aprender</p> <p>Dimensión 2. Un docente que organiza y evalúa el trabajo educativo, y realiza una intervención didáctica pertinente</p>
	2. Aplicación del Examen Nacional de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-profesionales	<ul style="list-style-type: none"> • Examen estandarizado que consta de 120 reactivos de opción múltiple con 4 opciones de respuesta, sólo 1 correcta <ul style="list-style-type: none"> • Aplicado en línea • Autoadministrable • Controlado por un aplicador • Su duración es de una hora 	<p>Dimensión 3. Un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje</p> <p>Dimensión 4. Un docente que asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de los alumnos</p> <p>Dimensión 5. Un docente que participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta el vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad</p>
	3. -Evaluación Adicional o complementaria -Aplicación del Examen local de aspectos adicionales complementarios	<ul style="list-style-type: none"> • Exámenes complementarios aplicados para evaluar aspectos particulares de los servicios educativos ofrecidos por cada estado. • Se aplica a los niveles, modalidades y asignatura siguientes: Lengua Indígena, Inglés, Francés, Asignatura Estatal y Artes. 	<p>Dimensión 1. Un docente que conoce a sus alumnos, sabe cómo y lo que deben aprender</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Educación Pública (2004), "Etapas, Aspectos, Métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación para el Ingreso a la Educación Básica. Ciclo Escolar 2014-2015", México, pp. 204-213. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/ba/docs/parametros_indicadores/IV_Propuesta_General.pdf>

Para la calificación de los sustentantes y determinación de la lista de prelación se utilizan los criterios establecidos por el INEE. De acuerdo con la página oficial de la SEP, los instrumentos utilizados para la evaluación son independientes entre sí y evalúan distintos aspectos del perfil de ingreso. Cada resultado se agrupa en niveles de desempeño que refieren a lo que el sustentante es capaz de hacer, en el caso de la educación básica, los niveles son: a) Nivel I, remite a un dominio insuficiente de los conocimientos y habilidades indispensables para un desempeño docente adecuado; b) Nivel II, significa que el sustentante cuenta con un dominio suficiente y organizado de conocimientos y habilidades para un desempeño docente adecuado; y c) Nivel III, significa que el sustentante cuenta con el dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades para su adecuado desempeño y además demuestra que cuenta con la capacidad para hacer uso de éstos en diferentes situaciones didácticas.³⁹⁰

Los resultados de las evaluaciones se reportan mediante una escala común para todos los instrumentos, la cual permite realizar comparaciones entre las puntuaciones obtenidas en los diferentes exámenes. El rango de la escala va de los 60 a 170 puntos y para alcanzar el Nivel II es necesario contar con 100 puntos.³⁹¹

Dicha escala, de acuerdo con la SEP, evita las interpretaciones erróneas de los resultados obtenidos en los exámenes, es importante resaltar que “cada calificación representa un nivel particular de desempeño respecto a un estándar previamente definido el cual puede implicar una proporción de aciertos diferentes en cada caso”,³⁹² de tal forma que las puntuaciones obtenidas en los diferentes exámenes no se pueden sumar.³⁹³ De esta manera se obtienen dos diagnósticos para los sustentantes: resultado idóneo (debe obtener al menos el nivel II en todos los

³⁹⁰ Secretaría de Educación Pública (2015-2016), “Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica ciclo escolar 2015-2016. Criterios para calificar a los sustentantes”, México. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/ba_e/ingreso/criterios_basicos/>

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ *Ibid.*

instrumentos) o resultado no idóneo, dichos sustentantes no entran en las listas de prelación.³⁹⁴

A partir de dichos diagnósticos que identifiquen al sustentante con un resultado idóneo se forman grupos de desempeño según los resultados obtenidos en el proceso y de acuerdo con la cantidad de exámenes presentados como se puede observar en el cuadro 6:

Cuadro 6. Criterios para formar parte de un grupo de desempeño en EB 2014-2015

	Grupo de desempeño	Descripción		Grupo de desempeño	Descripción
	Aspirantes que realizaron 2 exámenes	A		En los dos exámenes obtuvo el nivel de desempeño III	Aspirantes que realizaron 3 exámenes
B		En un examen obtuvo el nivel de desempeño III y en el otro el nivel de desempeño II	B	En dos exámenes obtuvo el nivel de desempeño III y en el otro el nivel de desempeño II	
C		En los dos exámenes obtuvo el nivel de desempeño II	C	En un examen obtuvo el nivel de desempeño III y en los otros dos el nivel de desempeño II	
*****		*****	D	En los tres exámenes obtuvo el nivel de desempeño II	

Fuente: Tomado de Secretaría de Educación Pública (2015-2016), “Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica ciclo escolar 2014-2015...”, *op cit.*

De acuerdo con la SEP los grupos de desempeño funcionan como el primer criterio para ordenar a los sustentantes en las listas de prelación y, en segundo lugar, se utilizan las puntuaciones de los instrumentos empleados para la evaluación. Ya ordenados los grupos, se ordena la lista de prelación de acuerdo con la jerarquía que se le asigne a los instrumentos de evaluación (según el cargo al que se aspire).³⁹⁵

Por otro lado, el concurso de oposición también se planteó como un mecanismo para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión, y para las

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ *Ibid.*

funciones de Asesoría Técnico Pedagógica (ATP), de acuerdo con la LGSPD, la promoción se puede entender como el “acceso a una categoría o nivel docente superior al que se tiene, sin que ello implique necesariamente un cambio de funciones, o ascenso a un puesto o función de mayor responsabilidad y nivel de ingresos”.³⁹⁶

Dicha evaluación tiene como fin asegurar que los sustentantes cuentan con los conocimientos y capacidades necesarias para la promoción a la que se postulen, además de asegurar que el aspirante ha ejercido mínimo dos años como docente. Los concursos de oposición son públicos tanto para educación básica como para educación media superior.³⁹⁷

En el caso de la promoción a una plaza con funciones directivas se otorgará un nombramiento definitivo luego de un periodo de inducción ininterrumpido de dos años en el que se deberá cursar programas de desarrollo de liderazgo, así como de gestión escolar, posteriormente, se realizará una evaluación del desempeño que determinará si se cumple con las exigencias necesarias para las funciones directivas. De obtener una evaluación que indique una insuficiencia para dichas funciones, el docente volverá a sus funciones en la escuela en la que laboraba.³⁹⁸

En el caso de la promoción a una plaza con funciones de supervisión se otorgará el nombramiento definitivo, sin embargo, se establece como necesario que el personal participe en los procesos de formación definidos por las autoridades correspondientes.³⁹⁹

Por otro lado, el nombramiento como personal docente a funciones de ATP, está acompañado por un periodo de inducción con una duración de dos años al final del cual se determinará si el participante cuenta con las exigencias de la función que desempeña. Durante tal periodo de inducción el docente recibirá incentivos temporales además de continuar con su plaza docente. En caso de no aprobar el

³⁹⁶ Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), México, Art. 4°.

³⁹⁷ *Ibid.*, Art. 26°.

³⁹⁸ *Ibid.*, Art. 27°.

³⁹⁹ *Ibid.*, Art. 29°.

periodo de inducción o su obligación de ser evaluado el docente regresará a su función como docente en la escuela en la que laboraba.⁴⁰⁰

La evaluación aplicada en el concurso de oposición para la promoción a funciones directivas y de supervisión, y a funciones de ATP, contempla las diversas etapas, instrumentos y dimensiones a evaluar del cuadro 7:

Cuadro 7. Etapas, instrumentos y dimensiones del concurso de oposición para la promoción en educación básica

Nivel	Etapas	Características del instrumento	Qué evalúa
Educación básica	1. Examen de conocimientos y habilidades para la práctica profesional	<ul style="list-style-type: none"> Examen estandarizado Autoadministrable Controlado por un aplicador 	<ul style="list-style-type: none"> Evalúa el nivel de dominio sobre los contenidos y enfoques de enseñanza propios de su disciplina. Evalúa las capacidades y habilidades para la resolución de problemas didácticos.
	2. Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales	<ul style="list-style-type: none"> Examen estandarizado Autoadministrable Controlado por un aplicador 	<ul style="list-style-type: none"> Evalúa las habilidades intelectuales del docente, es decir, las habilidades de comunicación, estudio, reflexión y mejora continua de su práctica, las actitudes necesarias para ejercer la profesión docente, la gestión escolar y los vínculos con la comunidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Educación Pública (2015), "Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos. Proceso de evaluación para las promociones a cargos con funciones de dirección, supervisión y a las funciones de asesoría Técnica Pedagógica. Ciclo escolar 2015-2016", México, p. 40. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/ba/docs/2015/promocion/Etapas_aspectos%20y%20metodos_Promocion_15.pdf>

En cuanto a la calificación de los sustentantes, asignación de niveles y determinación de la lista de prelación, se utilizan los mismos criterios detallados anteriormente en la descripción del concurso de oposición para el ingreso.⁴⁰¹

⁴⁰⁰ *Ibid.*, Art. 41°.

⁴⁰¹ Secretaría de Educación Pública (2015-2016), "Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente", México. Disponible en: <<http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/>>

Las listas de prelación se forman con base en los grupos de desempeño, las puntuaciones obtenidas en los diferentes instrumentos de evaluación (de mayor a menor), después por la puntuación obtenida en el examen de mayor relevancia en el proceso de evaluación y finalmente por la calificación del segundo instrumento; la jerarquización o la importancia de cada examen dependen del cargo al que se aspire.⁴⁰²

En lo que respecta a la evaluación del desempeño docente como mecanismo de evaluación, éste se encuentra ligado a la permanencia de los docentes en el SPD. La LGSPD ha establecido que la permanencia se puede entender como “la continuidad en el servicio educativo, con pleno respeto a los derechos constitucionales”.⁴⁰³ De acuerdo con esta misma Ley, son las autoridades educativas y los organismos descentralizados quienes deben evaluar el desempeño de los docentes y del personal en funciones de dirección y supervisión en la educación básica impartida por el Estado. Dicha evaluación es obligatoria y su periodicidad es determinada por el INEE, sin embargo, ésta debe ser por lo menos cada cuatro años.⁴⁰⁴

En este sentido, de acuerdo con el artículo 53° de la LGSPD,⁴⁰⁵ en caso de que la evaluación indique insuficiencia en el nivel de desempeño del sustentante, éste tendrá que incorporarse a programas de regularización acompañados de un esquema de tutoría, los cuales deberán ser definidos por la autoridad correspondiente.

El personal que ingrese a dichos programas tendrá una nueva oportunidad para evaluarse, en un plazo no mayor a 12 meses, antes del inicio del siguiente ciclo escolar lectivo. En caso de que esta segunda evaluación indique insuficiencia en los resultados, de nueva cuenta el sustentante se incorporará a programas de regularización para someterse a una tercera evaluación, misma que se deberá realizar en un plazo no mayor a 12 meses. En el caso de que en la tercera

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), México, Art. 4°.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, Art. 52°.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, Art. 53°.

evaluación el resultado no sea suficiente, el nombramiento que hasta el momento ocupaba el sustentante se dará por terminado sin que, de acuerdo con la LGSPD, existan responsabilidades para la autoridad correspondiente.

A continuación, se detallan los procesos, etapas e instrumentos utilizados únicamente para docentes:

Cuadro 8. Etapas, instrumentos y dimensiones del examen de desempeño para docentes y docentes técnicos ciclo 2015-2016 en educación básica

Nivel	Etapas	Características del instrumento
Educación básica	1. Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales	<ul style="list-style-type: none"> • Informe emitido por el director de escuela o por el supervisor. • Este reporte no cuenta para el puntaje global, funciona como evaluación diagnóstica. • Se pretende identificar el grado de cumplimiento de las responsabilidades profesionales del docente o técnico docente propias a su profesión, su participación en el funcionamiento de la escuela, en órganos colegiados y su vinculación con los padres de familia y con la comunidad.
	2. Expediente de evidencias de enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de muestra de trabajos realizados en la actividad cotidiana con sus alumnos. • Se analiza y explica por el docente, como parte del ejercicio cotidiano de reflexión que lleva a cabo sobre su práctica y los efectos de ésta en el aprendizaje de los alumnos.
	3. Examen de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplica un examen contextualizado basado en casos que permite dar cuenta de los conocimientos y competencias que el docente pone en juego para resolver situaciones hipotéticas de la práctica educativa. • Evalúa la capacidad del maestro para afrontar y resolver con éxito diversas situaciones de la práctica profesional.
	4. Planeación didáctica argumentada	<ul style="list-style-type: none"> • El docente elabora un escrito para analizar, justificar, sustentar y dar sentido a las estrategias de intervención didáctica elegidas para elaborar y desarrollar su planeación, el escrito debe estar acompañado de una reflexión que exprese qué espera que aprendan sus alumnos y la forma de evaluar lo aprendido.
	5. Examen complementario	<ul style="list-style-type: none"> • Este examen sólo lo presentan los docentes que imparten la asignatura de segunda lengua: inglés; dicho examen es estandarizado y permite identificar el nivel de dominio del idioma.

Fuente: Elaboración con base en Secretaría de Educación Pública (2015), "Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos. Proceso de la Evaluación del Desempeño Docente. Educación Básica. Ciclo escolar 2015-2016", México. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/ba/docs/2015/permanencia/etapas_aspectos/VERSION_FINAL_dmj_docentes_190515.pdf>

En cuanto a los criterios de evaluación se establecieron 4 niveles de desempeño que corresponden a un resultado de la evaluación y éste a un puntaje determinado. En este sentido, se estableció el nivel de desempeño *insuficiente* otorgado por tres razones: 1) el sustentante no se evaluó con alguno de los instrumentos considerados para la evaluación; 2) en el proceso de evaluación, en caso de que se emplearan tres instrumentos, no obtuvo al menos el nivel II en dos instrumentos, en el caso de que se emplearan cuatro instrumentos, no obtuvo al menos un nivel II en tres instrumentos; y 3) el puntaje global que obtuvo fue igual o menor a 999.⁴⁰⁶

El nivel de desempeño *suficiente* se obtiene por dos razones: 1) el sustentante obtuvo al menos el nivel de desempeño II en por lo menos dos de los tres instrumentos, o tres de los cuatro instrumentos según sea el caso; y 2) el sustentante obtuvo de 1000 a 1199 puntos en la escala de calificación global.

El nivel de desempeño *bueno* se asigna a los docentes que obtuvieron de 1200 a 1399 puntos en la escala de calificación global; y por último el nivel de desempeño destacado se asigna a los docentes que obtuvieron una puntuación en la escala de calificación global de 1400 puntos o más.

Resulta necesario mencionar que “la evaluación del desempeño docente se encuentra estrechamente ligada con la permanencia de los docentes en el SPD y de manera coyuntural, influye en la promoción a otros cargos”.⁴⁰⁷

En cuanto al reconocimiento de los docentes y al personal con funciones directivas y de supervisión, basta señalar que, de acuerdo con LGSPD, serán sujetos de éste quienes destaquen en su desempeño.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “Criterios técnicos y de procedimientos para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia en Educación Básica, 2015-2016”, México. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/ba/docs/2015/permanencia/20151110_CRIT_EB.pdf>

⁴⁰⁷ Cedillo, Laura (2013), “Retos del INEE ante la evaluación docente”, en Ángel Díaz Barriga (coord.), *Docencia y evaluación en la Reforma Educativa 2013*, México, IISUE, p. 69.

⁴⁰⁸ Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), México, Art. 45°.

Medidas tomadas en materia de evaluación docente y su impacto en la calidad de la educación básica

Como se pudo observar a lo largo del capítulo 1 de esta investigación, el tema de la evaluación docente guarda una estrecha relación con la calidad de la educación. Autoras como Schmelkes aseguran que la mejoría en la calidad de la educación depende de la mejora del desempeño docente.⁴⁰⁹ Por su parte, García añade que la evaluación docente ha sido justificada gracias a la idea de que los docentes, además de los estudiantes, son el suministro esencial para lograr una mejora en la calidad de la educación.⁴¹⁰ A dichas opiniones, se pueden sumar las de los organismos internacionales como la OCDE, quien ha coadyuvado a que la evaluación docente sea uno de los temas principales en la política educativa, pues sus críticas apuntan de manera reiterada a que la calidad de la educación depende de la calidad de los docentes.⁴¹¹

En este sentido, señala la Auditoría Superior de la Federación que “diversas investigaciones han demostrado que el elemento más importante para que los sistemas educativos ofrezcan resultados deseables es la calidad de los profesores”.⁴¹² De tal manera que para que los docentes posean la calidad necesaria se requiere que cuenten con conocimientos específicos, así como con las habilidades pedagógicas que les permitan transmitirlos.⁴¹³

Según el INEE, los instrumentos aplicados para evaluar a los docentes en México “han permitido recoger evidencias que dan cuenta de las competencias que se requieren para el ejercicio de la función”⁴¹⁴ docente, principalmente, las evidencias

⁴⁰⁹ Schmelkes, Sylvia (2015), “Desempeño docente: Estado en cuestión...”, *op cit.*, p. 96.

⁴¹⁰ García, María (2017), “Los estándares de la evaluación docente y la eficiencia escolar...”, *op cit.*, p. 285.

⁴¹¹ Aceves, Ana (2015), “Evaluaciones de la SEP a docentes de educación básica...”, *op cit.*, p. 40.

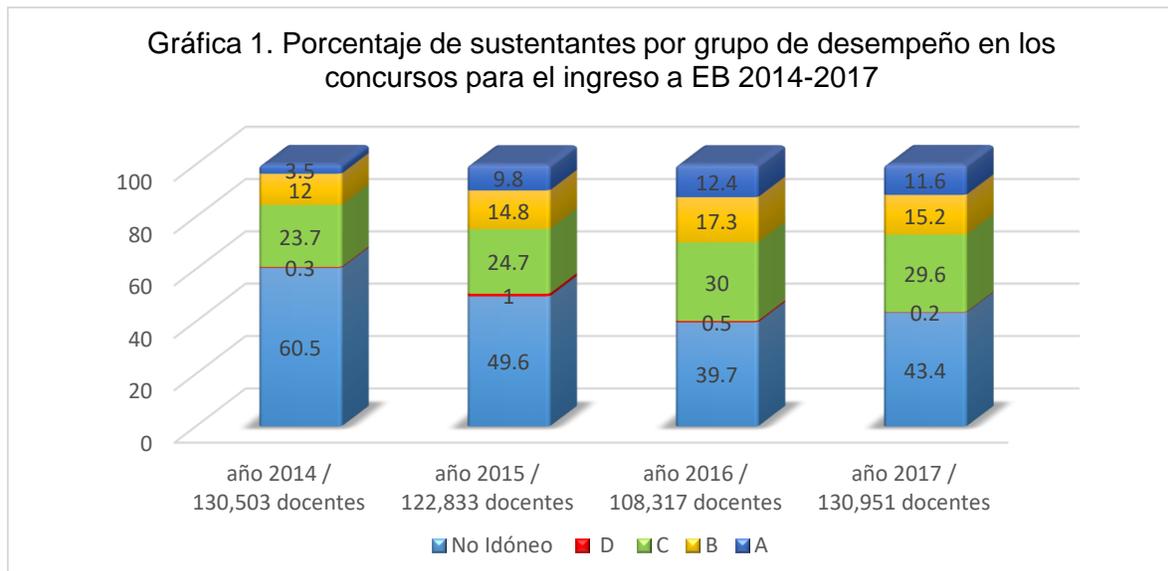
⁴¹² Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados (s.d.), “Evaluación número 1588. Evaluación de la Reforma Educativa”. p. 222.

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018), “La educación obligatoria en México. Informe 2018”, México, p. 47.

recabadas se asocian con la planeación, la intervención didáctica, así como con la reflexión sobre la práctica docente.

De acuerdo con dicho Instituto, en los concursos de oposición para el ingreso al SPD entre 2014 y 2017, participaron 530,441 aspirantes para la educación básica. Según los resultados de los sustentantes, anualmente hubo un incremento de aspirantes con un resultado “idóneo”, es decir, aumentó el número de docentes con un resultado que indica un nivel de dominio suficiente y organizado de conocimientos y habilidades para ejercer la docencia; de manera general, hubo un aumento en la mejora de los resultados de los docentes como se puede observar en la siguiente gráfica:



Fuente: Tomado de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018), “La educación obligatoria en México. Informe 2018”, México, p. 193.

Según el INEE, el análisis de los resultados de los cuatro años ha permitido identificar los aspectos en los que los sustentantes tienen mejores resultados y los que les representan una mayor dificultad; dicha información resulta relevante para los programas de formación inicial, así como para el establecimiento de los apoyos que los sustentantes necesitan durante su proceso de inducción a la docencia.⁴¹⁵

⁴¹⁵ *Ibid.*, p. 192.

En ese sentido resulta importante agregar que de acuerdo con los lineamientos para el ingreso al SPD, los aspirantes del concurso de oposición para el ingreso que presentaron al término de su segundo año como docentes la evaluación del desempeño en los ciclos 2016-2017 y 2017-2018, según los resultados obtenidos, la mayor parte de los sustentantes son aptos para el ejercicio docente, en el primer ciclo participaron 18,764 de los cuales el 99.5% resultó apto para el ejercicio docente, mientras el 0.5% obtuvo un resultado insuficiente; por su parte en el ciclo 2017-2018, participaron 33,012, de los cuales el 98% resultó apto para el ejercicio docente, mientras el 1.6% obtuvo un resultado insuficiente.⁴¹⁶

Por otro lado, en lo que toca a la evaluación del desempeño docente, de acuerdo con el INEE, el primer grupo de docentes evaluados se presentó en 2015, dicho grupo estaba conformado por los docentes que trabajaban en las mejores condiciones, según los criterios establecidos por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente. En esta primera evaluación participaron 103,723 docentes de educación básica, entre los cuales había “docentes en servicio, docentes de nuevo ingreso al término de su segundo año [...] los que obtuvieron un resultado insuficiente y presentaron al año su segunda evaluación...”;⁴¹⁷ sin embargo, el año posterior, en 2016, el número de docentes evaluados disminuyó de manera considerable a 15,431 al ser una convocatoria voluntaria.⁴¹⁸

De acuerdo con el INEE los resultados de los docentes en 2015 fueron buenos en general, ya que sólo un 13.8% de los docentes participantes obtuvo un resultado que lo ubicó en el nivel insuficiente, mientras que para el año 2016 la proporción fue menor, pues sólo el 5.6% de los participantes se ubicó en el nivel insuficiente, mientras que en los niveles bueno y destacado de desempeño hubo un incremento porcentual como se puede observar en la siguiente gráfica:⁴¹⁹

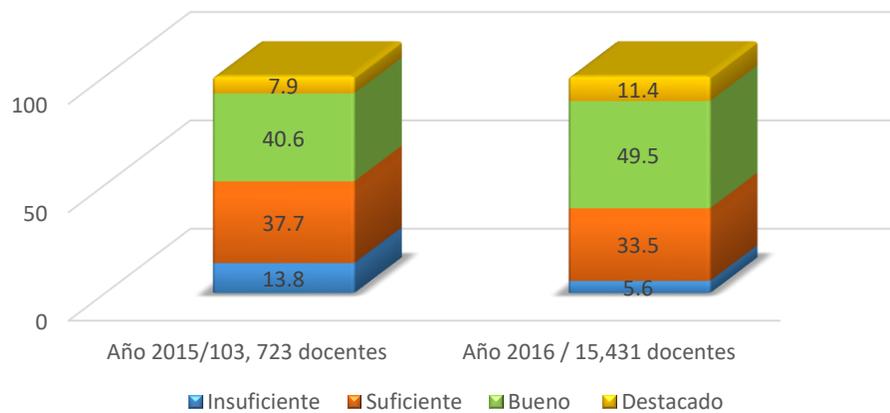
⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 197.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 200.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 201.

⁴¹⁹ *Ibid.*

Gráfica 2. Resultados obtenidos por los sustentantes en el primer y segundo grupo de la Evaluación de desempeño de la educación básica. Ciclo escola 2015-2016 y 2016-2017



Fuente: Tomado de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018), “La educación obligatoria en México. Informe 2018”, México, p. 201.

Así, la evaluación docente es un pilar importante para lograr una mejora en la calidad de la educación, pues en la medida en que se mejore el desempeño docente podrán mejorarse algunos aspectos de la calidad educativa, en este sentido, los resultados obtenidos en las evaluaciones de desempeño, apuntan a que la mayoría de los docentes evaluados cuentan con un nivel de desempeño suficiente, bueno o destacado para ejercer la docencia, es decir, en su mayoría los docentes evaluados reflejan tener la calidad necesaria para ejercer su profesión.

A ello habría que agregar que existen otros indicadores que dan cuenta del impacto de la evaluación docente en la calidad de la educación, como las evaluaciones realizadas a los estudiantes a través de pruebas estandarizadas.

Retomando los discursos y los documentos gubernamentales antes abordados, los mecanismos de evaluación docente traerían consigo mejoras en materia de calidad educativa, las cuales se verían reflejadas en los aprendizajes de los estudiantes y, por ende, en los puntajes obtenidos en evaluaciones nacionales como el PLANEA,⁴²⁰ e internacionales como PISA, a continuación, se presenta una

⁴²⁰ El surgimiento del PLANEA data del año 2013, cuando el INEE solicitó a un comité de expertos elaborar un estudio para analizar la validez y confiabilidad de las pruebas ENLACE y Excale. A partir de dicho estudio el INEE en coordinación con la SEP diseñó un nuevo Plan que permitiera evaluar el aprendizaje de los alumnos,

comparación de los puntajes obtenidos antes y después de la reforma educativa 2013.

En apartados anteriores se revisó que la aplicación de PISA se realiza cada tres años y que en cada periodo de su aplicación la evaluación se centra en una asignatura. Con el fin de hacer una comparación objetiva de los resultados antes y después de la reforma educativa 2013, a continuación, se presenta una comparación entre los resultados de México en 2006 y 2015, puesto que en ambos años la prueba se centró en la asignatura de ciencias.

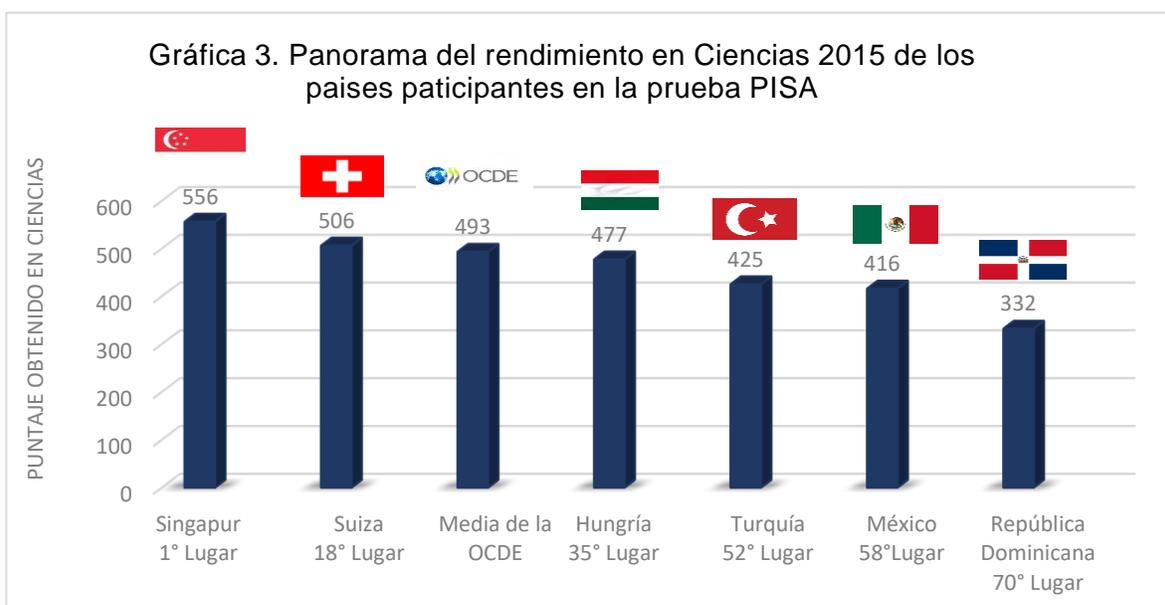
De acuerdo con la OCDE, en la evaluación de 2015 participaron 72 países, de los cuales 35 son miembros de la OCDE y 37 son países asociados; sin embargo, en el informe sólo se reportan los resultados de 70 países participantes. Según la información presentada por la OCDE, México se posicionó en el lugar 58° entre los países participantes y en el último lugar de los países miembros de la OCDE en la evaluación de 2015.⁴²¹

En la gráfica 3 se muestran los resultados obtenidos en la asignatura de ciencias de algunos de los países participantes en PISA 2015. Ubicado en la 1° posición se encuentra Singapur (556 puntos promedio), quien es el país con mejor desempeño en PISA 2015, precedido de Suiza en la 18° posición (508 puntos promedio), estos países están por encima de la puntuación media establecida por la OCDE (493 puntos promedio); en contraste, Hungría en la 35° posición (477 puntos promedio), Turquía en la 52° posición (425 puntos promedio), México en la 58° posición (416 puntos promedio) y República Dominicana en la 70° posición (332 puntos

pero se buscaba que mantuviera las fortalezas de las pruebas ENLACE Y Excale que el propio INEE identificó. De acuerdo con el INEE, el PLANEA tiene como objetivo “conocer la calidad y el grado en que los estudiantes mexicanos dominan aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación”. En: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “¿Qué es Planea?”, México. Disponible en: <http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaFasciculo_1.pdf>; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes”, México. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/planea/>>

⁴²¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), “PISA 2015 Results (Volumen I): Excellence and equity in education”, Paris, p. 25. Disponible en: <https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en#page4>

promedio), último lugar de los países participantes, estos 4 países se encuentran por debajo de la puntuación media de la OCDE.⁴²²



Fuente: Elaboración propia con base en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), "PISA 2015 Results (Volumen I): Excellence...", *op cit.*, p. 25.

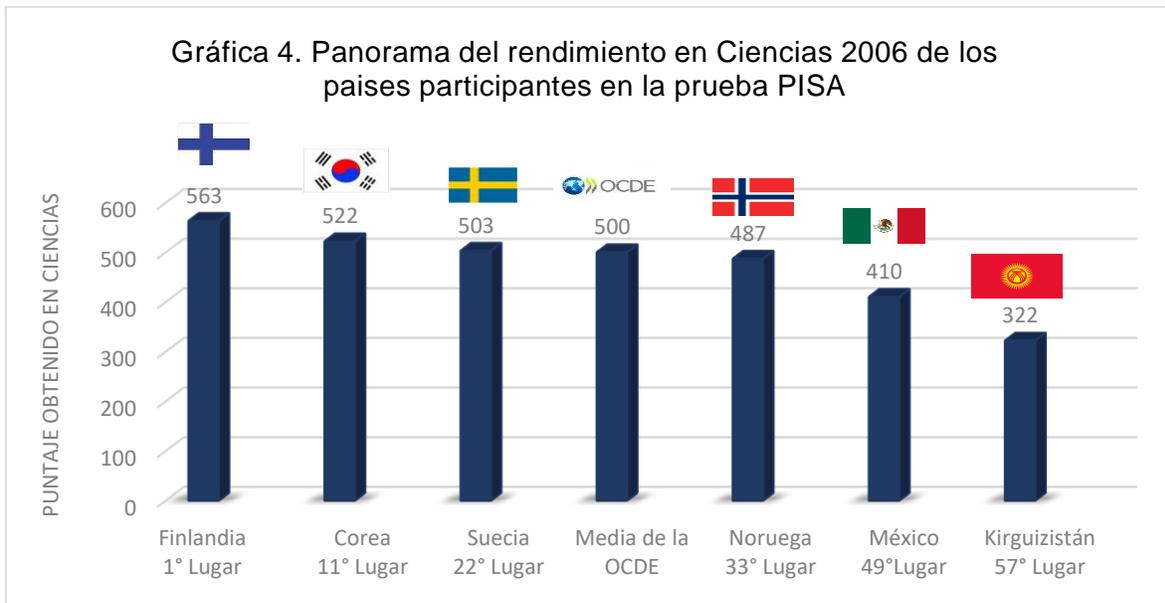
En comparación con dichos datos, en la gráfica 4 se muestran los resultados obtenidos en PISA, 9 años antes, en 2006, pues como se mencionó, en ambos años la prueba se centró en la competencia de ciencias. En dicho año participaron 57 países, 30 miembros de la OCDE y 27 asociados, entre ellos México, quien se posicionó en el 49° lugar.⁴²³

Ubicado en la 1° posición se encuentra Finlandia (563 puntos promedio), quien fue el país con mejor desempeño en PISA 2006, precedido por Corea en la 11° posición (522 puntos promedio) y por Suecia en la 22° posición (503 puntos promedio); estos países se colocaron por encima de la puntuación media establecida por la OCDE en ese año (500 puntos promedio). En contraste, Noruega en la 33° posición (487 puntos promedio), México en la 49° posición (410 puntos promedio) y Kirguizistán

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007), "Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana", OCDE, España, p. 19. Disponible en: <<http://www.leadquaed.com/docs/pisa/2006.pdf>>

en la 70° posición (322 puntos promedio), último lugar de los países participantes, se posicionaron por debajo de la puntuación media de la OCDE.⁴²⁴



Fuente: Elaboración propia a partir de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007), "Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana. OCDE", *op cit.*, p. 64.

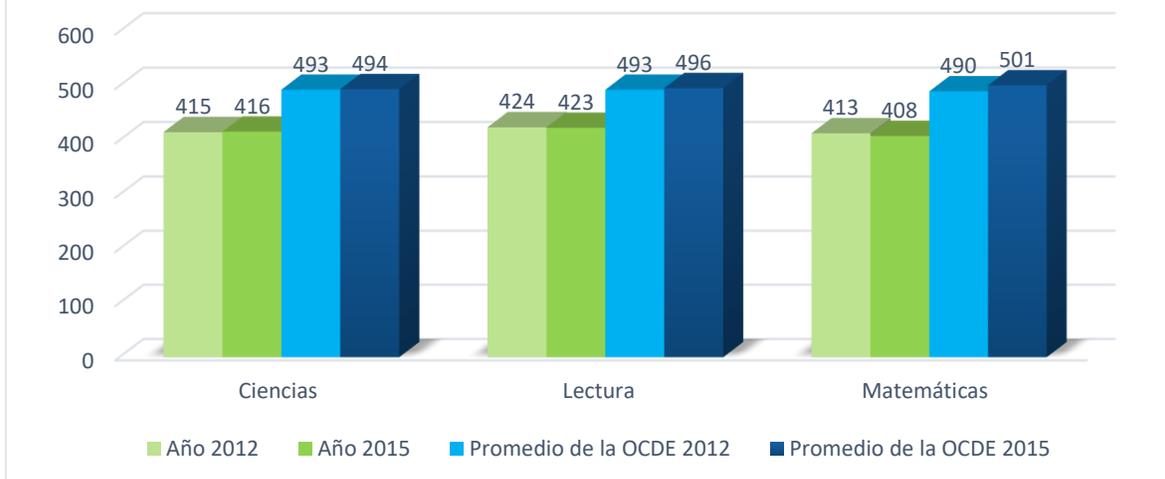
A partir de las gráficas anteriores, se puede afirmar que el puntaje de México entre los años 2006 y 2015 no sufrió grandes variaciones, pues sólo se registró un cambio de 6 puntos en la asignatura de ciencias entre ambos años, lo que se podría traducir en una tendencia media de incremento de dos puntos cada tres años.

Por otro lado, en la gráfica 5 se puede observar una comparación entre los puntajes obtenidos en PISA 2012 y PISA 2015 por México en las tres asignaturas que conforman la prueba. Además, se presenta la "media de la OCDE" de los mismos años con el objetivo de hacer una comparación entre ésta y el puntaje mexicano.

Como se puede observar, los resultados no han sido los esperados por los diferentes discursos gubernamentales; inclusive, por organizaciones como Mexicanos Primero y la OCDE, pues el nivel de incremento en el puntaje de la evaluación PISA no presenta grandes cambios.

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 64.

Gráfica 5. Comparación de los resultados obtenidos por México antes y después de la reforma educativa 2013



Fuente: Elaboración propia con base en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), "PISA 2015 Results (Volumen I): Excellence...", *op cit.*, p. 25. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014), "Resultados de pisa 2012 en Foco. Lo que los alumnos saben a los 15 años de edad...", *op cit.*, p. 5.

De acuerdo con el informe de la OCDE titulado "Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA). PISA 2015-RESULTADOS. México", el desempeño de los estudiantes mexicanos continúa por debajo del promedio de la OCDE en ciencias, lectura y matemáticas; como se puede observar en la gráfica 5, la media de la OCDE en 2015 para la materia de ciencias fue de 494 puntos promedio, para el área de lectura de 496 puntos promedio y para matemáticas de 501 puntos promedio, mientras que México obtuvo 416, 423 y 408 puntos promedio respectivamente. Además, de acuerdo con la OCDE, en estas tres áreas, menos del 1% de los estudiantes mexicanos alcanzaron un nivel de competencia de excelencia, es decir, un nivel 5 o 6 en la prueba.⁴²⁵

Como se puede observar el rendimiento de los alumnos mexicanos no ha variado en gran medida en ninguna de las tres asignaturas, de nueva cuenta, en la asignatura de ciencias del año 2012 al año 2015, tan sólo se ha incrementado un punto y en lectura se ha bajado un punto; sin embargo, la OCDE describe a dicho

⁴²⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), "Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA). PISA 2015-RESULTADOS. México", México, OCDE, p. 1. Disponible en: <<https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>>

puntaje como estable desde su última evaluación en 2009. Por su parte, en la asignatura de matemáticas, el rendimiento de los estudiantes refleja una mejora de 5 puntos cada tres años, entre el 2003 y el 2015,⁴²⁶ aunque, con base en los resultados de PISA 2012⁴²⁷ se puede observar que el rendimiento de los estudiantes bajó 5 puntos de 2012 a 2015. En las tres asignaturas, y en ambos años, México se encuentra por debajo de la media establecida por la OCDE.

Según los resultados de PISA 2015, en la asignatura de ciencias, México se ubica en un nivel similar al de países como Colombia, Costa Rica, Georgia, Montenegro, Qatar y Tailandia, con un promedio de 416 puntos; los estudiantes mexicanos se encuentran por debajo de estudiantes de países como Portugal y España, con una diferencia de más de 70 puntos, y por debajo de estudiantes de Chile y Uruguay, con una diferencia aproximada de entre 20 y 60 puntos; pero se encuentra arriba de estudiantes de países como Brasil, República Dominicana y Perú.⁴²⁸

De acuerdo con la OCDE, el desempeño de los estudiantes mexicanos en ciencias no ha presentado variaciones desde 2006, aunque señala que los alumnos que no alcanzan niveles básicos de competencia (nivel 2), han mejorado en promedio 7 puntos cada tres años entre los años 2006 y 2015. En este sentido, añade que alrededor del 20% de los países de la OCDE evaluados en 2015 no alcanzan un nivel mínimo de competencias en ciencias (nivel 2), la población de estudiantes mexicanos en la misma situación es mayor con un 48%, lo que representa el porcentaje más alto de los países de la OCDE, y aunque el porcentaje se ha reducido en 3 puntos desde 2006, esto no representa un cambio significativo. En contraste, el 8% de los estudiantes de los países de la OCDE alcanzan niveles de competencia de excelencia en ciencias (nivel 5 o 6), mientras que sólo el 0.1% de los estudiantes mexicanos logran dichos niveles, este porcentaje no ha variado de manera significativa desde el año 2006.

⁴²⁶ *Ibid.*, p.3.

⁴²⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014), "Resultados de pisa 2012 en Foco. Lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben", OCDE, p. 5. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf>

⁴²⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), "Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA)...", *op cit.*, p. 2.

En lo que respecta a la asignatura de lectura, el puntaje promedio obtenido indica que el rendimiento de los estudiantes de México es similar a los estudiantes de Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Moldavia, Montenegro, Trinidad y Tobago, y Turquía; mientras que existe una diferencia de más de 70 puntos por debajo de países como Portugal y España, y de entre 15 y 25 puntos de estudiantes pertenecientes a Chile y Uruguay; en contraste, los estudiantes de México se sitúan por arriba de estudiantes de Brasil, República Dominicana y Perú. De acuerdo con la OCDE, el promedio de México no ha variado mucho desde el año 2009, cuando la competencia principal a evaluar fue lectura y se obtuvo un puntaje de 425 en promedio, mientras que para 2015 fue de 423.

En lo que toca al nivel de competencia, el promedio de la OCDE indica que alrededor del 20% de los estudiantes de los países evaluados no alcanza un nivel mínimo de competencias en lectura (por debajo del nivel 2), en este sentido, alrededor del 42% de las estudiantes de México se encuentran en la misma situación, dicho porcentaje no ha cambiado desde 2009. En comparación con lo anterior, alrededor del 8.3% de los alumnos evaluados por la OCDE alcanzan niveles de competencia de excelencia (nivel 5 y 6), mientras que, en México, sólo el 0.3% de los estudiantes alcanza esos niveles, lo cual no ha cambiado en gran medida desde 2009.

Por último, en lo que respecta al desempeño en la asignatura de matemáticas México se encuentra a la par de países como Albania y Georgia; por debajo de Portugal y España con una diferencia de alrededor de 80 puntos, y de Chile y Uruguay con entre 10 y 15 puntos diferencia; no obstante, México se sitúa por arriba de países como Brasil, Colombia, República Dominicana y Perú. Según la OCDE, el promedio de rendimiento de los estudiantes mexicanos ha aumentado 5 puntos cada tres años entre 2003 y 2015, pero el promedio obtenido en 2015 está por debajo del puntaje promedio obtenido en 2009. En cuanto a los niveles de competencia, el promedio de la OCDE indica que el 23% de los estudiantes no alcanza un nivel de desempeño básico (nivel 2), mientras que, en México, el 57% de los alumnos se encuentra en dicha situación. Por el contrario, el promedio de la OCDE de alumnos situados en un nivel de competencia de excelencia es del 10.7%,

mientras que, en México, sólo el 0.3% de estudiantes alcanzan este nivel. De acuerdo con la OCDE el porcentaje de alumnos mexicanos con niveles de excelencia se ha reducido en proporción a las evaluaciones de 2006, 2009 y 2012.

Como se puede constatar con la información y cifras de la propia OCDE, los resultados de PISA no han variado de manera significativa, lo cual podría indicar que la reforma en materia educativa 2013 y las acciones implementadas con ella, como los mecanismos de evaluación docente para el ingreso, promoción, permanencia y/o reconocimiento, no generaron el impacto esperado en los aprendizajes de los alumnos, lo cual es considerado como un indicador de calidad.

En cuanto a la comparación de resultados de las pruebas nacionales, antes y después de la reforma, resulta imposible realizarlas, puesto que la última aplicación de ENLACE fue en 2013, siendo sustituida por el PLANEA, del cual resulta imposible hacer una comparación entre resultados, puesto que su primera aplicación fue en 2015, y además, de acuerdo con la página de la SEP “las comparaciones válidas de resultados son únicamente las que realiza un plantel contra sí mismo”.⁴²⁹

Por otro lado, habría que recordar que la calidad de la educación, de acuerdo con la UNESCO, puede ser monitoreada a través de una serie de indicadores que, si bien contemplan los resultados de los alumnos en pruebas estandarizadas, así como el desempeño docente, no son los únicos indicadores o referentes de la calidad educativa. En este sentido, en el contexto mexicano, habría que retomar al INEE, quien ha establecido indicadores y parámetros para dar cuenta de la calidad educativa de México, entre los cuales se contempla el desempeño docente y los aprendizajes de los alumnos.

De acuerdo con el INEE, para garantizar que la educación es de calidad, habría que garantizar por lo menos, tres conjuntos de derechos que todos los niños, niñas y jóvenes deben gozar:

⁴²⁹ Secretaría de Educación Pública (s.d.), “Planea en educación básica”, México. Disponible en: <<http://planea.sep.gob.mx/ba/>>

- a) de acceso a la educación: tener posibilidades reales de disponer de una oferta educativa de calidad;
- b) de permanencia en la escuela: desarrollar una trayectoria escolar sin rezago y egresar oportunamente acorde con la edad típica de terminación de la educación obligatoria, en condiciones flexibles y que respondan a las necesidades de los estudiantes en contextos culturales y sociales diversos; y
- c) de logro de aprendizajes: recibir una educación pertinente, aceptable y culturalmente adecuada que sea relevante, útil y significativa para sus vidas.⁴³⁰

En el caso del acceso a la escuela de todos los niños y jóvenes, como una de las condiciones necesarias para garantizar el derecho a la educación, para verificar en qué medida se cumple, el Instituto utiliza tres indicadores, los cuales son: la tasa de matriculación, la cobertura neta y la tasa de asistencia.

La tasa de matriculación se refiere a “la proporción de la población de cierta edad o grupo de edad que se encuentra matriculada en alguna escuela sin importar el nivel educativo que curse”,⁴³¹ por su parte, la cobertura neta, “representa la proporción de la población de cierta edad o grupo que está matriculada en el nivel educativo que idealmente corresponde a dicha edad o grupo de edad”;⁴³² y por último, la tasa de asistencia “refiere al porcentaje de personas que asiste a la escuela”.⁴³³

Por otro lado, existen una serie de indicadores que se desprenden de la “tasa de asistencia”, los cuales según el INEE reflejan la calidad que tiene o no el Sistema Educativo Nacional Mexicano, estos indicadores son: la “tasa de eficiencia terminal”, que refiere a un estimado del porcentaje de los estudiantes que egresan de un nivel educativo en el tiempo que se ha preestablecido para cursarlo; y “la escolaridad promedio de la población de 15 años o más” (indicador de rezago educativo).

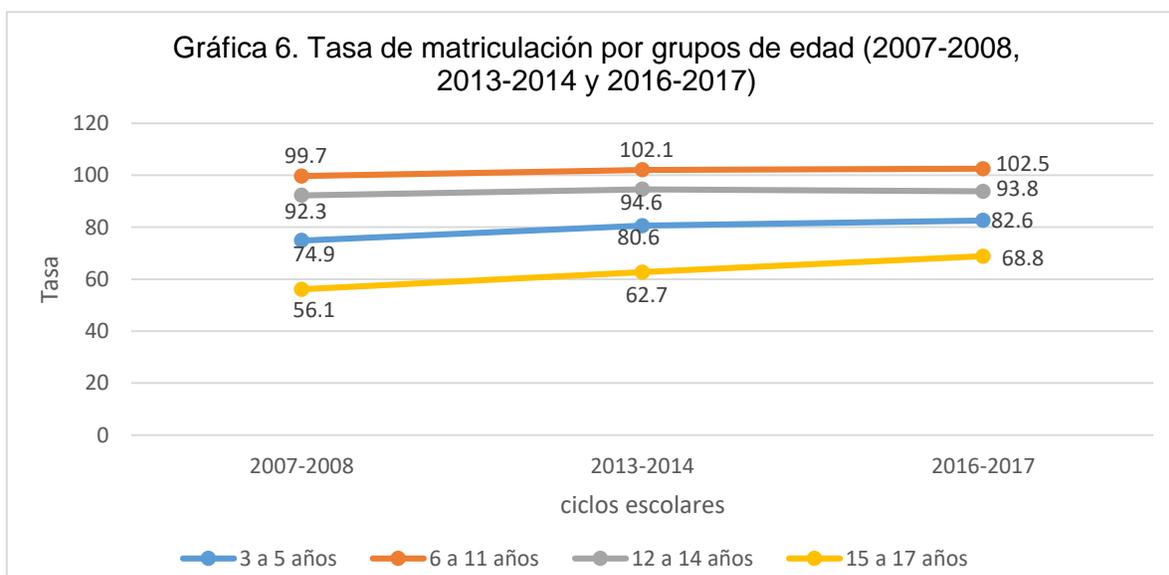
⁴³⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), “La Educación Obligatoria en México. Informe 2016”, México. p. 16.

⁴³¹ *Ibid.*, p. 30.

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ *Ibid.*

Para ilustrar dichos indicadores, es necesario consultar la base de datos de evaluaciones del INEE;⁴³⁴ en este sentido, los datos de la gráfica 6 referentes a la tasa de matriculación, como un primer indicador para medir el acceso de la población al SEN, refieren que, al inicio del ciclo escolar 2016 -2017, para los niños de los rangos de edad de 3 a 5, 6 a 11, 12 a 14 y 15 a 17, fue de 82.6%, 102.5%, 93.8% y 68.8% respectivamente, lo cual indica que no se matricularon 17.4% de los niños de entre 3 y 5 años, 6.2% de 12 a 14 años y 31.2% de los jóvenes de entre 15 y 17 años. La estimación del INEE indica que no se matricularon alrededor de: 1 153 683 niños de 3 a 5 años; 418 928 de 12 a 14 años y 2 090 941 de 15 a 17 años. Aunque hubo un aumento en la tasa de matriculación en los rangos de edad que van de 3 a 5 años, de 6 a 11 años y de 15 a 17 años, también decreció en el rango de 12 a 14 años respecto al porcentaje reportado en ciclos escolares anteriores. Asimismo, en los rangos de edades de 3 a 5, de 12 a 14 y de 15 a 17 años no hay un 100% en la tasa de matriculación que indique que la totalidad de la población en cierto grupo de edad esté matriculada en alguna escuela sin importar el nivel educativo que curse.

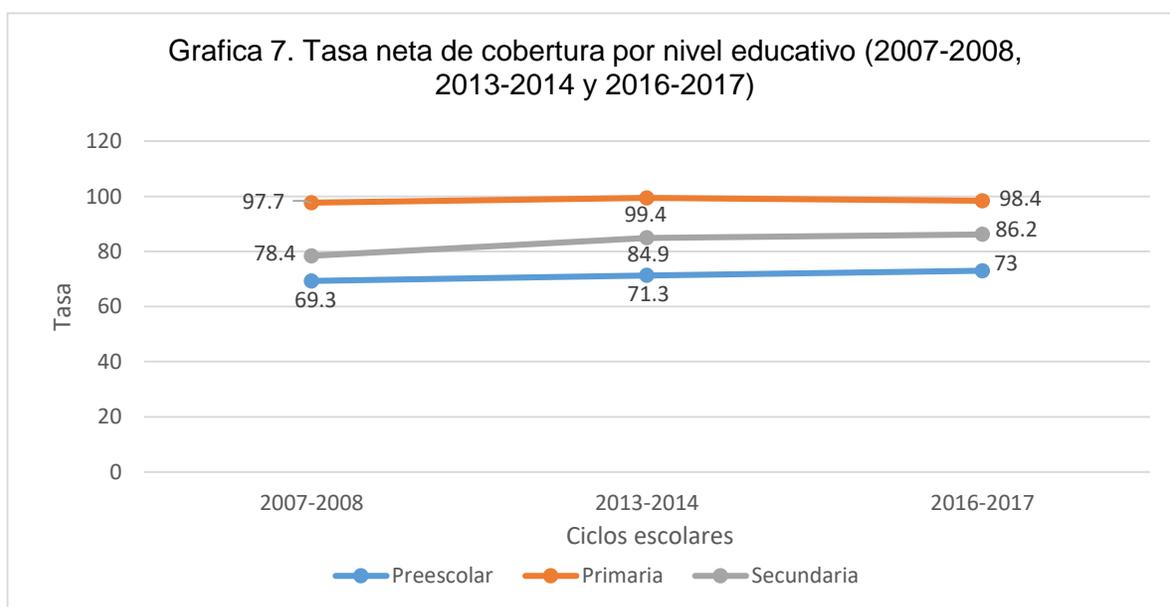


Fuente: Tomado de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), "AT01a Tasa de matriculación". Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at01a-tasa-matriculacion>>

⁴³⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), "Evaluaciones Base de Datos", México. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/bases-de-datos/>>

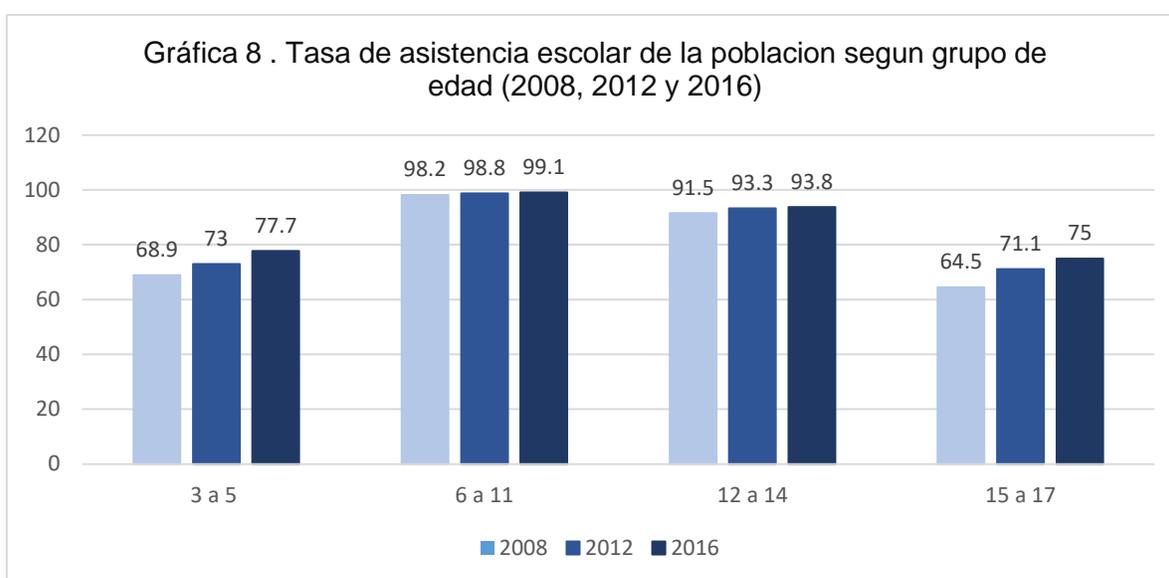
Por otro lado, la tasa de cobertura, como otro de los indicadores utilizados por el INEE para medir la accesibilidad a la educación y con ello la calidad de ésta, indica que, en el ciclo escolar 2016-2017, la mayor tasa neta de cobertura se dio en la educación primaria con 98.4%, seguida de la educación secundaria con 86.2%, y por la educación preescolar con 73%, lo que da cuenta del porcentaje de niños y jóvenes matriculados en nivel educativo que corresponde idealmente con su edad.

Si bien hubo un ligero incremento en la tasa neta de cobertura en educación básica en el preescolar y en la secundaria después de implementada la reforma educativa, en la educación primaria decreció 1%; además, de acuerdo con los datos del INEE, que se encuentran en la gráfica 7, aún hay niños y jóvenes que no se encuentran matriculados en el nivel educativo que les corresponde de acuerdo con la edad típica. En este sentido, el 27% de niños en edad de cursar la educación preescolar; el 1.6% de niños en edad de cursar la educación primaria; y el 13.8% de jóvenes de cursar la educación secundaria, no se encuentran matriculados en el nivel educativo que les corresponde según la edad ideal para cada nivel educativo.



Fuente: Tomado de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), "AT01b Tasa neta de cobertura". Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at01b-tasa-cobertura/>>

En cuanto a la tasa de asistencia escolar, como se puede observar en la gráfica 8, en todos los rangos de edad para cursar la educación obligatoria se presentó un ligero incremento, en el caso del nivel preescolar aumentó 4.7 puntos porcentuales, pasando de 73% a 77.7%; en la primaria aumentó 0.3 puntos porcentuales, pasando de 98.8% a 99.1%, y en la secundaria 0.5 puntos porcentuales, pasando de 93.3% a 93.8% del año 2012 al año 2016, una vez implementada la reforma educativa. Sin embargo, de acuerdo con los datos de dicha gráfica, el porcentaje de la tasa de asistencia no es el 100%, lo cual refiere que aún no hay un pleno acceso a la educación básica.⁴³⁵



Fuente: Tomado de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “CS02a-Tasa de asistencia de la población en edad idónea para cursar la educación básica y media superior. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/cs02a-tasa-de-asistencia/>>

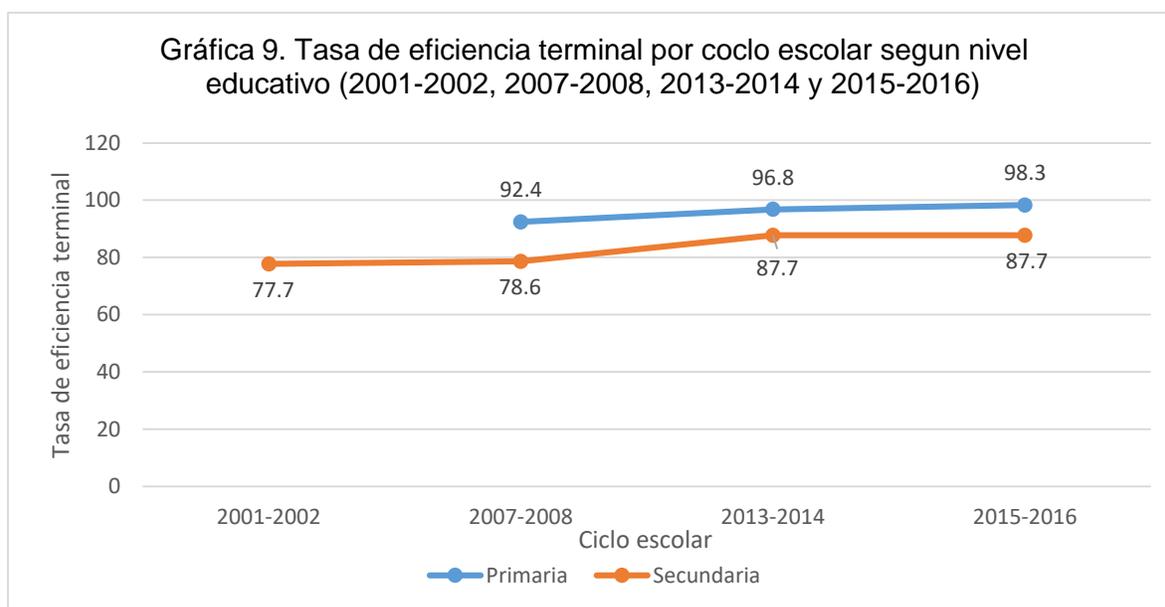
En este sentido, habría que tomar en cuenta que de la tasa de asistencia se desprenden dos indicadores más: la tasa de eficiencia terminal y la escolaridad promedio de la población de 15 años o más.

En cuanto a la tasa de eficiencia terminal según las cifras oficiales, para el ciclo escolar 2015-2016, en el nivel primaria la tasa de eficiencia terminal fue de 98.3%; mientras que para el nivel secundaria fue de 87.7%, por su parte, para el ciclo

⁴³⁵ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “CS02a-Tasa...”, *op cit.*

escolar 2013-2014 fue de 96.8% y 87.7% respectivamente. Aunque en primaria hubo un incremento en el porcentaje, si se observa la eficiencia terminal del ciclo 2007-2008, se puede constatar que realmente, antes y después de la reforma, la tasa de eficiencia terminal ya presentaba una tendencia a incrementar porcentualmente. De acuerdo con el INEE, el hecho de que casi se alcance el 100% en la tasa de eficiencia terminal en el nivel primaria refleja la eficacia del SEN para lograr que los alumnos sigan una trayectoria regular y además egresen a tiempo.⁴³⁶

La tasa de eficiencia terminal en el nivel secundaria no presentó variaciones desde el ciclo 2013-2014 hasta el ciclo 2015-2016, pues en ambos se logró un 87.7% en dicho indicador, mientras que en ciclos anteriores había una tendencia en su incremento porcentual. Al respecto, menciona el INEE que en este nivel aún hace falta trabajar para lograr un exitoso egreso de los alumnos.⁴³⁷



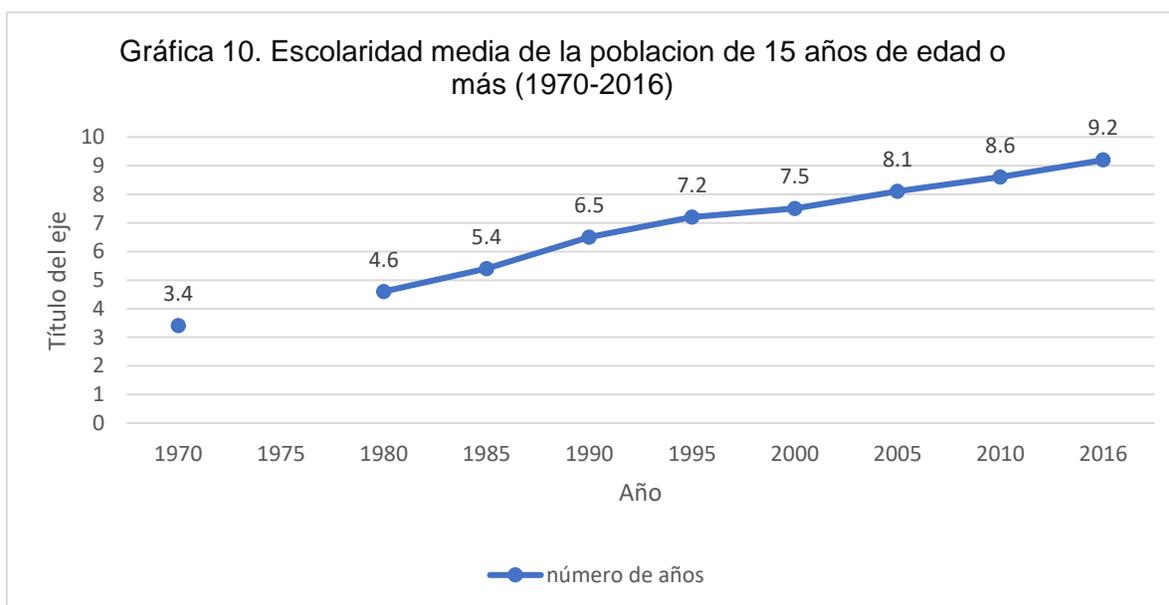
Fuente: Tomado de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “AT02e-Tasa de eficiencia terminal. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at02e-eficiencia-terminal/>>

⁴³⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “AT02e-Tasa...”, *op cit.*

⁴³⁷ *Ibid.*

Por su parte, la escolaridad media de la población de 15 años de edad o más en 2016 fue de 9.2 años, de acuerdo con el INEE de 2008 a 2016 el incremento fue de 0.9 años, es decir, un incremento de 0.11 grados escolares por año. Para el año 2016 la escolaridad media de la población de 15 a 24 años fue equivalente al primer año de la educación media superior, es decir, contaban con 10.3 años de escolaridad, mientras que el grupo de 25 a 34 años contaba con 10.7 años de escolaridad cercanos al segundo grado de educación media superior, y el grupo de 55 a 64 con 7.4 años de escolaridad, que es casi igual a contar con la educación secundaria.⁴³⁸

Según las cifras del INEE, como se puede observar en la gráfica 10, la escolaridad media de la población de 15 años o más, independientemente del grupo de edad, incrementó su grado de escolaridad significativamente, aunque es una tendencia que se ha venido dando desde décadas atrás.⁴³⁹



Fuente: Tomado de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “CS03a-Escolaridad media de la población. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/cs03a-escolaridad-media/>>

⁴³⁸ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “CS03a-Escolaridad...” *op cit.*

⁴³⁹ *Ibid.*

En conjunto, las cifras de los diferentes indicadores antes presentados, que según el INEE dan cuenta de la calidad de la educación en el SEN, indican que el acceso a la escuela no está totalmente garantizado en México, lo cual significa que la educación no es completamente de calidad, aunque también ha habido avances a lo largo de los años.

Por otro lado, para dar respuesta a esta pregunta, habría que tomar en cuenta “La Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA)” que realiza el INEE, como un referente que da cuenta de la calidad educativa en México, desde el año 2014, la cual arroja datos sobre la medida de las condiciones básicas para la operación y funcionamiento de las escuelas que imparten la educación obligatoria en el país, dicha evaluación se realiza a partir de lo que el INEE denomina “marco básico”, el cual está formado por 68 condiciones que se agrupan en 7 ámbitos y 21 dimensiones.

Los ámbitos y dimensiones que conforman este marco básico son evaluados mediante estándares que parten de la normatividad y de los planteamientos de la política educativa que establecen el funcionamiento de las escuelas.

De acuerdo con el informe del INEE, este marco básico es el “mínimo irreductible” de las condiciones que se espera que las escuelas tengan para brindar el derecho a la educación. Aunque el Instituto plantea mirar de forma conjunta las condiciones que conforman dicho marco por la relación de interdependencia existente, con fines de análisis el estudio de las condiciones se realiza de forma separada.

A continuación se presenta un cuadro con los ámbitos y dimensiones que conformar el marco básico de la “Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje”.⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje en la Educación Primaria. Ámbitos, dimensiones, condiciones e indicadores”, México.

Cuadro 9. Ámbitos y dimensiones del marco básico de Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje.

Ámbitos	Dimensiones
<i>Infraestructura para el bienestar y aprendizaje de los estudiantes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos en los planteles • Espacios escolares suficientes y accesibles • Condiciones básicas de seguridad e higiene
<i>Mobiliario y equipo básico para la enseñanza</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobiliario suficiente y adecuado • Equipamiento de apoyo para la enseñanza y el aprendizaje
<i>Material de apoyo educativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Materiales curriculares existentes • Materiales didácticos
<i>Personal en las escuelas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Perfil profesional de directivos y docentes de acuerdo a su función • Personal suficiente y que permanece durante el ciclo escolar • Oportunidades de actualización profesional en la escuela
<i>Gestión del aprendizaje</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Uso efectivo del tiempo para la implementación del currículo • Práctica docente orientada al aprendizaje • Estrategias de seguimiento y apoyo a la práctica docente y a los estudiantes
<i>Organización escolar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de trabajo colegiado • Visión común de los docentes sobre la escuela • Participación de los padres de familia
<i>Convivencia escolar para el desarrollo personal y social</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones interpersonales positivas • Prácticas de disciplina que respetan los derechos de los estudiantes y manejo pacífico de conflictos • Participación activa de los estudiantes • Prácticas de inclusión hacia los estudiantes de la escuela

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje en la Educación Primaria. Ámbitos, dimensiones...”, *op cit.*, pp. 1-11.

Para analizar los componentes del marco básico que es el mínimo irreductible para garantizar una educación de calidad, se retoman datos y cifras planteados en la publicación del INEE titulada “La educación obligatoria en México. Informe 2019”,⁴⁴¹ la información de esta publicación fue retomada de reportes del 2015 del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), así como de evaluaciones realizadas por la ECEA y del PLANEA en los años 2016, 2017 y 2018.

En cuanto a la infraestructura, de acuerdo con dicho informe, la buena situación de los espacios escolares fortalece la satisfacción de los maestros y propicia un mejor desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje, además de que es

⁴⁴¹ Instituto Nacional para la Evaluación de la educación (2019), “La educación obligatoria...”, *op cit.*

necesaria para alcanzar una educación de calidad. Sin embargo, de acuerdo el INIFED el “31% de las escuelas de educación básica presenta daño estructural y 33% funciona con alguna estructura atípica, mientras 55% tiene carencias de accesibilidad y 69% carencias de servicios de internet”.⁴⁴²

De la misma manera, el diagnóstico del INFIED apunta a que en las escuelas de educación básica el 45% no cuentan con drenaje, el 23% no tiene agua potable y el 3% no cuenta con energía eléctrica. Así, las escuelas ubicadas en contextos con rezago social, como en localidades rurales son las que presentan mayores desventajas. En contraste, sólo el “3% de las escuelas de educación básica no tienen ninguna carencia”,⁴⁴³ por lo que 17,099,241 estudiantes y 761,265 docentes de la educación básica asisten a escuelas que presentan carencias.⁴⁴⁴ También el INEE “destaca la ausencia de una estrategia de mantenimiento oportuna y equitativa que se ocupe con mayor fuerza de las localidades rurales y con mayor rezago social”.⁴⁴⁵

En cuanto a los materiales de apoyo educativo, y los materiales curriculares como el plan y programa de estudios, de acuerdo con el informe, el 56% de los docentes de preescolar y el 68% de los docentes de primaria reportó que contaba con ellos, en cuanto a los libros de texto gratuitos, el 71.9% de docentes de preescolar y el 62.7% de docentes de primaria aseguraron que todos sus alumnos contaban con éstos, aunque se reporta que la distribución de los libros de texto gratuitos es inequitativa en poblaciones vulnerables. Respecto al acervo bibliográfico, en preescolar se reportó que el 83.9% de escuelas de preescolar y el 57.4% en la educación primaria contaban con este recurso, pero no hay cifras del nivel secundaria en el reporte del INEE.⁴⁴⁶

En relación a los materiales didácticos, de acuerdo con la información del INEE, hay una carencia de estos tanto en primaria como en preescolar, como se puede

⁴⁴² *Ibid.*, p. 52.

⁴⁴³ *Ibid.*, p 54.

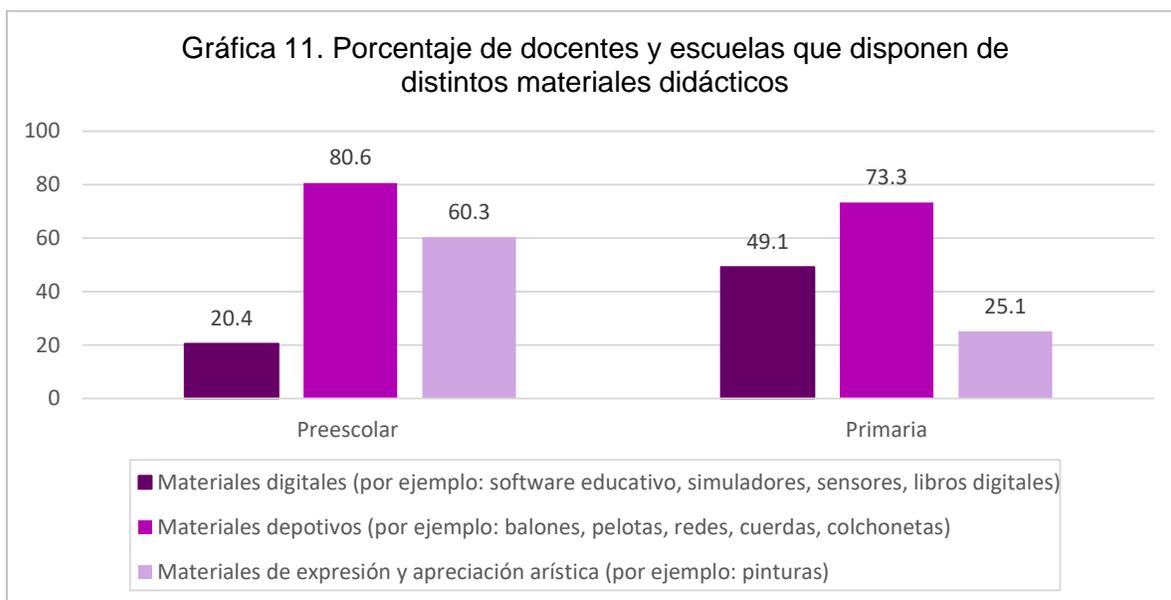
⁴⁴⁴ *Ibid.*, pp. 53-54.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 55.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, pp. 58-59.

observar en la gráfica 11. En cuanto a los materiales digitales sólo el 20.4% de docentes y escuelas en el nivel preescolar y el 49.9% en el nivel primaria cuentan con ellos. En referencia a materiales deportivos, el 80.6% en preescolar y el 73.3% en primaria cuenta con dichos materiales. Finalmente, en cuanto a los materiales de expresión y apreciación artística, el 60.3% y el 25.1% cuentan con ellos respectivamente; estas cifras indican una carencia de materiales didácticos en algunas escuelas, lo cual repercute en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Además, el INEE indica que existe una falta de equidad en los materiales didácticos, de los niveles preescolar y primaria, pues los materiales existentes no permiten garantizar el derecho a la educación a personas con discapacidad visual y/o auditiva.⁴⁴⁷



Fuente: Tomado de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2019), “La educación obligatoria en México, Informe 2019”, México, p. 60.

En relación al personal docente, señala el INEE que la calidad de las prácticas docentes es fundamental para garantizar el derecho a la educación, de tal forma que el establecimiento de perfiles profesionales resulta un paso importante para

⁴⁴⁷ *Ibid.*, pp. 60-62.

mejorar el desempeño de los docentes, pues orienta los “procesos de la formación inicial y continua y los de evaluación”.⁴⁴⁸

Según el INEE, de acuerdo con los perfiles que se establecieron para el ingreso al SPD, hubo una tendencia en la mejora de los resultados del año 2014 al 2018, pues el porcentaje de los sustentantes con un resultado idóneo pasó de 39.6% al 60.1%, dichos resultados, señala el mismo Instituto, se dieron gracias a las acciones de las autoridades educativas locales, así como a las acciones de instituciones formadoras. Además, se presentó una mejora en los resultados obtenidos por los docentes en la evaluación del desempeño del año 2015 al año 2017, pero en el informe no se presenta el porcentaje de la mejora.⁴⁴⁹

En cuanto a la organización escolar, de acuerdo con el informe, la asesoría a docentes por parte de los directores o personal del plantel es una acción que no se ha generalizado en las escuelas; en el nivel preescolar, alrededor de 7 de cada 10 maestros, y en el caso de la primaria, 8 de cada 10 maestros, expresaron que recibieron algún tipo de apoyo. En relación a la asesoría pedagógica por figuras externas a la escuela, se reporta que no es una actitud generalizada, pues sólo 4 de cada 10 docentes de preescolar y primaria son acompañados en los primeros meses del ciclo escolar.⁴⁵⁰

Lo que toca a la dimensión de la convivencia escolar, de acuerdo con el informe del INEE, las evaluaciones realizadas por la ECEA y el PLANEA indican la existencia de “elementos favorables en el SEN en torno a la creación de ambientes de aprendizaje”.⁴⁵¹

Algunos datos revelan que en primaria 9 de cada 10 alumnos indican que su maestro lo respeta; sin embargo, las evaluaciones sugieren que hay que fortalecer algunos aspectos que permitan “construir entornos de convivencia pacífica en donde los estudiantes participen, se sientan incluidos y reconocidos, aprendan a

⁴⁴⁸ *Ibid.*, p. 71.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, pp. 71-72.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 80.

⁴⁵¹ *Ibid.*

manejar el conflicto y gocen del respeto a sus derechos”,⁴⁵² pues según los datos del informe, la violencia escolar continúa presente en las aulas y escuelas mexicanas, ya que al menos 4 de cada 10 estudiantes de primaria y secundaria, reportan haber sido insultados por sus compañeros, y 6 de cada 10 estudiantes de 2° grado de secundaria reportan haber sido objeto de burlas y apodosos ofensivos.⁴⁵³

Además, habría que agregar que se reporta la existencia de prácticas que violentan los derechos de los niños y niñas, tales como la exclusión de actividades por no contar con el uniforme completo, castigos, tratos denigrantes, pellizcos e inclusive golpes.⁴⁵⁴

En cuanto a las oportunidades de participación democrática del alumnado, de acuerdo con el informe, 9 de cada 10 estudiantes de primaria y secundaria señalan que en su escuela existe el impulso de ésta; aunque según el INEE, conforme se avanza en los niveles educativos, la participación democrática de los estudiantes va disminuyendo.⁴⁵⁵

En lo que toca a las actividades relacionadas con la gestión del aprendizaje, en el informe se señala que, de acuerdo con las evaluaciones de la ECEA, existen estrategias para brindar apoyo a los alumnos en condición de rezago o con riesgo de abandonar la escuela. En este sentido, se alude a que en casi la totalidad de escuelas de preescolar y primaria se han implementado estrategias académicas como el acompañamiento, asesorías o apoyos extraclase, así como estrategias no académicas como becas o pláticas con los padres de familia.

Habría que recalcar que en el informe no se presenta información relacionada con algunas dimensiones de la ECEA, ni tampoco se precisa, en algunos casos, datos o cifras relacionadas con la educación secundaria.

⁴⁵² *Ibid.*

⁴⁵³ *Ibid.*, pp. 80-81.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 81.

⁴⁵⁵ *Ibid.*

Como se pudo observar a lo largo de las cifras y datos mencionados, la evaluación docente no tuvo un impacto significativo en la calidad de la educación, eso indican, al menos, los resultados de pruebas estandarizadas como PISA.

Por otro lado, habría que reconocer que, en los indicadores de calidad educativa establecidos por el INEE, como la tasa de matriculación, la cobertura neta, la tasa de asistencia, la tasa de eficiencia terminal y la escolaridad promedio de la población de 15 años o más, realmente no hubo una variación significativa en los porcentajes, pues algunos se mantuvieron, y otros inclusive bajaron, mientras otros continuaron con la tendencia de años anteriores.

En cuanto a los datos y cifras de los 7 ámbitos que integran la ECEA, la información que brinda el INEE no es completa, puesto que no se presenta en algunos de los ámbitos información referente a la educación secundaria, además de que no se dispone de información referente a algunas dimensiones; sin embargo, los datos y cifras revisados permiten observar que aún existen fallas y desatinos en los ámbitos y dimensiones que plantea la ECEA como referentes para evaluar la calidad de la educación básica en México.

Opiniones respecto a la evaluación docente y su relación con la calidad planteadas en la reforma educativa 2013

La construcción de la reforma educativa

De acuerdo con Ornelas, los proyectos de reforma en materia educativa han existido en todos los rincones del planeta y han sido impulsados por organizaciones intergubernamentales como la UNESCO, el Banco Mundial o la OCDE, esta última representa la mayor institución que influye en la promoción de las reformas en materia educativa, su énfasis se asienta en el desarrollo de instrumentos y en la formulación de las políticas educativas, pero sobre todo en la evaluación de resultados y la evaluación realizada con PISA.⁴⁵⁶

⁴⁵⁶ Ornelas, Carlos (2017), "La reforma educativa en la globalización (I)", *Excélsior*, 4 de octubre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2017/10/04/1192466>>

Menciona el mismo autor que en el caso de México la reforma educativa se instauró luego de que se firmara el Pacto por México, recurriendo a la evaluación de PISA como un símbolo de que la educación requería de mejoras en la calidad,⁴⁵⁷ dicha evaluación de acuerdo con Díaz Barriga, “no conforma un sistema de retroalimentación, solamente permite un escándalo social”,⁴⁵⁸ y agrega Hernández que además no considera el currículo nacional, ni las diferencias socioculturales o regionales del país.⁴⁵⁹

Sin embargo, aunque se recurrió a la necesidad de una mejora en la calidad de la educación, asegura Ornelas, que en la reforma educativa “el ensamble de las propuestas se asentaba en la exigencia política de recuperar la rectoría de la educación”.⁴⁶⁰ En este sentido Corenstein *et al.*, señalan que aunque la reforma venía precedida por un discurso que apuntaba a retomar la rectoría de la educación, “lo único que ha sido visible es la evaluación del desempeño docente para el ingreso, promoción y su permanencia en el sistema educativo...”⁴⁶¹

En este sentido, menciona Ornelas, la existencia de autores que enjuician las políticas provenientes de organizaciones internacionales, y que en conjunto, consideran que no fue un capricho poner como primer objetivo de la reforma elevar la calidad de la educación para comparar a México con otras naciones a través de PISA, pues con la reforma también se buscó alinear a México con estándares internacionales que de acuerdo con la OCDE son las mejores prácticas.⁴⁶²

⁴⁵⁷ Ornelas, Carlos (2017), “La reforma educativa en la globalización (II)”, *Excélsior*, 11 de octubre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2017/10/11/1193939>>

⁴⁵⁸ Díaz Barriga, Ángel (2018), “La reforma educativa 2013-2017: entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico”, en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, p. 51.

⁴⁵⁹ Hernández, Luis (2013), “La reforma educativa y la OCDE”, *La Jornada, opinión*, 22 de enero. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2013/01/22/opinion/023a2pol>>

⁴⁶⁰ Ornelas, Carlos (2017), “La reforma educativa en la globalización (II)”, *op cit.*

⁴⁶¹ Corenstein, Martha, Nancy Zúñiga y Blanca Flores (2019), “Los docentes: Figura central de la reforma educativa de 2013. Sentidos, tensiones y articulaciones”, en Marcela Gómez y Martha Corenstein (coords.), *La disputa por la educación. Tensiones y articulaciones en el marco de las reformas educativas en México y América Latina*, México, FFL/UNAM/ Seminarios, p. 348.

⁴⁶² Ornelas, Carlos (2017), “La reforma educativa en la globalización (III)”, *Excélsior*, 18 de octubre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2017/10/18/1195388>>

El mismo autor afirma que la reforma educativa 2013 establecida en México respondió al deseo de grupos que bajo una cultura mundial “querían introducir normas uniformes, metas comunes, evaluación de resultados y rendición de cuentas”, lo cual estaría acompañado de castigos para quien no cumpliera las reglas formales que se establecieran.⁴⁶³

Agrega Casanova que dicha reforma estaba acompañada de una propuesta educativa que paradójicamente tenía un déficit pedagógico; pues se redujo la educación a una perspectiva superficial, la cual excluyó aspectos sustantivos y remarcaba una relación de insumo producto, generando así una reforma con ideas más próximas al “mundo productivo empresarial que al sentido intrínsecamente humanista y social de la pedagogía”.⁴⁶⁴

Al respecto afirma Hernández que “la reforma educativa no tiene un proyecto educativo explícito”,⁴⁶⁵ pues no se establece qué es lo que se debe hacer en el terreno pedagógico, ni da solución a los principales problemas del sector educativo, no existen ideas claras de cómo eliminar la desigualdad ni el rezago educativo presente en alrededor de 32 millones de personas.⁴⁶⁶

Sin duda alguna, menciona Hernández, la reforma estaba impregnada del
...inconfundible aroma de las conclusiones del Acuerdo de Cooperación OCDE-México para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas de México, publicadas en *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México de 2010 y Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: consideraciones para México de 2011*.⁴⁶⁷

Prueba, dice Ornelas, de que el gobierno Mexicano se subordinó ante la OCDE, siguiendo al pie de la letra las recomendaciones que dicho organismo emitió en

⁴⁶³ Ornelas, Carlos (2017), “La reforma educativa en la globalización (II)”, *op cit.*

⁴⁶⁴ Casanova, Hugo (2018), “La política educativa gubernamental 2012-2018”, en Patricia Ducoing (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, México, UNAM/IISUE, p. 78.

⁴⁶⁵ Hernández, Luis (2013), “Las mentiras sobre la reforma educativa”, *La Jornada, Opinión*, 15 de enero. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2013/01/15/opinion/017a1pol>>

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ Hernández, Luis (2013), “La reforma educativa y la OCDE”, *op cit.*

conjunto con Mexicanos Primero.⁴⁶⁸ En este sentido agrega Ordorika al señor Loret de Mola con su película ¡De panzazo!; dichos actores, en conjunto, definieron la agenda educativa del gobierno mexicano⁴⁶⁹ “a partir de una concepción vertical y de espaldas a los actores de la educación”,⁴⁷⁰ agrega Casanova.

De acuerdo con Ornelas, la información publicada por la OCDE funcionó como el sustento para la reforma emitida por el gobierno, “en especial la necesaria para la formulación del servicio profesional docente”;⁴⁷¹ dando pie a la aprobación de reformas constitucionales y a la elaboración de leyes que en sí mismas incorporarían parte del discurso neoliberal y la creación de nuevas instituciones.⁴⁷²

Sin embargo, en el contexto mexicano se vivían condiciones, que si bien no contradecían por completo las propuestas de la globalización, no estaban completamente de acuerdo con ellas.⁴⁷³ Al respecto, agrega Hernández que ni siquiera con los esfuerzos que, en conjunto el Pacto por México con el gobierno federal, realizaron a través de una campaña mediática para convencer a los docentes mexicanos y a la opinión pública de las bondades de dicha reforma se logró un consenso.⁴⁷⁴

Mencionan Corenstein *et al.*, que la reforma educativa de 2013 es el reflejo de “una disputa de la lucha por la hegemonía, en donde las articulaciones y tensiones, constitutivas de lo social, han emergido entre los actores educativos protagónicos de la sociedad”.⁴⁷⁵ Agregan que aunque algunos la han definido y la legitiman, otros por el contrario expresan “que el camino elegido no es el correcto y lo cuestionan tanto en sus formas para llevarlo a cabo, como en sus consecuencias...”⁴⁷⁶

⁴⁶⁸ Ornelas, Carlos (2017), “La reforma educativa en la globalización (III)”, *op cit.*

⁴⁶⁹ Ordorika, Imanol (2018), “Política, educación y política”, en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, p. 177.

⁴⁷⁰ Casanova, Hugo (2018), “La política educativa gubernamental 2012-2018”, *op cit.*

⁴⁷¹ Ornelas, Carlos (2017), “La reforma educativa en la globalización (y IV)”, *Excelsior*, 25 de octubre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2017/10/25/1196966>>

⁴⁷² *Ibid.*

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ Hernández, Luis (2013), “Las mentiras sobre la reforma educativa”, *op cit.*

⁴⁷⁵ Corenstein, Martha, Nancy Zúñiga y Blanca Flores (2019), *op cit.*, p. 361.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

La resistencia magisterial

De acuerdo con la periodista Poy, luego del establecimiento de la reforma educativa, las leyes secundarias y los mecanismos para el acceso, promoción y permanencia en el SPD, se suscitó “la resistencia de grupos disidentes y abiertos reclamos del magisterio y de sectores académicos”,⁴⁷⁷ quienes en conjunto afirmaron la existencia de fallas e inconsistencias en la aplicación de dicha reforma, además de que ésta estaba impregnada de factores punitivos.⁴⁷⁸

Agrega Hernández que con la reforma se provocó un “vigoroso e inédito movimiento magisterial en su contra”, a la cabeza del cual se encontraban docentes con más de 30 años de experiencia de lucha, quienes estaban llenos de rabia e irritación, pues lo que se encontraba en juego con la reforma educativa era el futuro de la educación pública, su permanencia en el empleo y su dignidad misma;⁴⁷⁹ pues como menciona Ordorika, el magisterio como uno de los actores fundamentales de la reforma se había quedado fuera, al menos eso sucedió con el magisterio disidente,⁴⁸⁰ agrega De Ibarrola que gracias a esta situación los resultados habían sido terribles, ya que con la reforma se había “dejado muchos profesores desvalorizados, desmotivados, algunos muy indignados”.⁴⁸¹

En cuanto a la postura de los maestros, los disidentes pertenecientes a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), se proclamaron en contra de la reforma, señalaron que “sin agua, luz eléctrica ni infraestructura en los planteles, la reforma educativa sólo es la gran mentira de los empresarios y el mal gobierno”,⁴⁸² dichos docentes provenientes de estados como Oaxaca, Michoacán, Veracruz, San Luis Potosí, Guerrero, Chiapas, Distrito Federal, Sonora,

⁴⁷⁷ Poy, Laura (2016), “La reforma educativa acumula inconsistencias”, *La Jornada*, Política, 10 de julio. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2016/07/10/politica/003n2pol>>

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ Hernández, Luis (2013), “La cal(am)idad educativa y la resistencia magisterial”, *El Cotidiano*, núm. 179, p. 5.

⁴⁸⁰ Ordorika, Imanol (2018), “Política, educación y política”, *op cit.*

⁴⁸¹ De Ibarrola, María (2018), “Los retos que plantean 25 años de reformas educativas en México: 1992-2017”, en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, p. 82.

⁴⁸² Poy, Laura y Jorge Pérez (2013), “CNTE: la reforma educativa, una gran mentira de los empresarios”, *La Jornada*, Política, 5 de junio. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2013/06/05/politica/009n1pol>>

Tlaxcala y Puebla, manifestaron su rechazo ante la reforma y exigieron al gobierno federal que se tomara en cuenta al magisterio nacional para “impulsar un nuevo modelo educativo integral, comunitario, democrático y humanista”,⁴⁸³ además de demandar la derogación de las reformas a los artículos 3° y 73° constitucionales.⁴⁸⁴

De acuerdo con la periodista Martínez, como parte de las protestas del CNTE una comisión de la coordinadora formada por más de 10 dirigentes ingresó a la SEP el 2 de mayo de 2013 a entregar un documento titulado “Hacia la educación que necesitamos los mexicanos”, en el cual afirmaron que la reforma no fue resultado de un proceso de amplia participación, por lo que no puede llamarse democrático, y agregaron que en sí misma no contiene una propuesta pedagógica en cuanto a procesos educativos alternos, además de que no señala una forma de conducción escolar en la que puedan participar los actores escolares; agregan que para garantizar una educación de calidad habría que brindar útiles escolares, uniformes, becas y libros a todos los niños que forman parte del SEN.⁴⁸⁵

Según Hernández, en el documento antes mencionado, los docentes también señalaron su rechazo ante la reforma, pues ésta sólo ofrece exámenes estandarizados, por el contrario, no es una reforma que ofrezca una respuestas ante las carencias educativas, sólo se basa en medir, vigilar, estimular y castigar.⁴⁸⁶

En este sentido, Corenstein *et al.*, mencionan que “la CNTE ha visibilizado que la reforma fue aprobada sin tomar en cuenta la participación de estudiantes, maestros, padres de familia e investigadores, de manera que sólo responde a intereses de particulares, empresarios y organismos”,⁴⁸⁷ lo cual ha traído consigo que el magisterio disidente se manifieste en favor de su abrogación.

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ Martínez, Nurit (2013), “CNTE protesta en la SEP contra la reforma educativa”, *El Universal, Nación*, 6 de mayo 2013. Disponible en: <<https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/921189.html>>

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ Hernández, Luis (2013), “Una propuesta educativa desde el México profundo”, *La Jornada, Opinión*, 7 de mayo. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2013/05/07/opinion/019a2pol>>

⁴⁸⁷ Corenstein, Martha, Nancy Zúñiga y Blanca Flores (2019), *op cit.*, p. 354.

Discusiones en torno a la evaluación docente

En lo que toca a las evaluaciones, de acuerdo con una publicación del periódico *Excélsior*, los integrantes de la CNTE afirman que no se someterían a ninguna evaluación estandarizada, puesto que se transgredían sus derechos laborales, además de que ellos no tienen por qué sujetarse a evaluaciones estandarizadas.⁴⁸⁸

Sin embargo, menciona Hernández que los docentes no se oponen a la evaluación, sino que proponen una evaluación diferente que vaya de abajo hacia arriba, es decir, una evaluación vertical (pero inversa) realizada en escuelas y comunidades como parte de un ejercicio dialógico en cada zona, región y entidad; una evaluación que describa y analice los factores que causan los problemas en la educación, y que a la vez dé soluciones ante dichos problemas y tome en cuenta las experiencias de éxito de los docentes para mejorar la educación.⁴⁸⁹

Por otro lado, con respecto a los maestros pertenecientes al del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), según la página oficial del SNTE, los maestros reconocen y valoran la iniciativa de decreto de reforma, señalan su valoración, pues dentro de la reforma se recogen propuestas hechas por el SNTE a lo largo del tiempo, como la creación del INEE y su adquisición de autonomía, la regulación del ingreso a plazas del servicio educativo nacional a través de exámenes de oposición, así como el replanteamiento del PNCM para dar paso a la profesionalización docente y a la construcción de un sistema nacional de evaluación integral. Además, ratifican su apoyo a asuntos como la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa, así como al censo de maestros y alumnos a cargo del INEGI. Finalmente, mencionaron su afinidad con el entonces secretario de Educación Pública en la relevancia que tiene el maestro como actor central del proceso educativo, y que por ende los docentes ingresen, avancen y permanezcan dentro del SPD, “mirando siempre por su formación y desempeño profesional”.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ “¿Ya te afectaron? Y a todo esto... ¿Qué piden los maestros?” (2013), *Excélsior*, 28 de agosto. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/28/915697#view-1>>

⁴⁸⁹ Hernández, Luis (2013), “Una propuesta educativa desde el México profundo”, *op cit.*

⁴⁹⁰ SNTE (2014), “Posicionamiento del SNTE /Reforma educativa”, 20 de mayo. Disponible en: <<https://www.snte.org.mx/seccion28/vernoticias/533/16/posicionamiento-snte-reforma-educativa>>

Ante estas declaraciones de los representantes del SNTE, es preciso señalar que en un principio y antes de ser encarcelada, de acuerdo con Hernández y Melgar, la lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo, se había pronunciado contra un punto de la reforma educativa, la evaluación para mantener la plaza docente, y a la par pronosticó el fracaso de la reforma constitucional, pues es una reforma que de acuerdo con la lideresa “no entiende a los profesores y que pretende atropellar sus derechos”.⁴⁹¹ Acompañada de tal declaración, los integrantes del SNTE expresaron en ese momento su rechazo a la evaluación para la permanencia de los docentes, asegurando que no se permitiría que se violaran los derechos de los profesores.⁴⁹²

Concluyó Elba Esther Gordillo señalando:

No podemos permitir la amenaza, la coerción. A los maestros no se les amenaza, a los maestros no se les dice si no cumples, se te hace daño; a los maestros se les exhorta, se les invita a ser mejores y se les estimula. [Agregó...] El sindicato no permitirá que se lesione ni lastime la dignidad de ningún docente [...] Ni tampoco permitirá que a los nuevos maestros se les quiera despedir por no aprobar las evaluaciones.⁴⁹³

Menciona Gil que la reforma educativa simplificó el problema de la educación en el magisterio, suponiendo que con docentes mejor preparados o mejor evaluados mejoraría la calidad de todo el sistema. De acuerdo con dicho autor, aunque el profesor es un factor importante del aprendizaje, existen otros factores que en una escala mayor inciden en el aprendizaje, tal es el caso de “la desigualdad, el desastre en los planes y programas de estudio y la centralización del proceso”.⁴⁹⁴

⁴⁹¹ Hernández, Lilian e Ivonne Melgar (2012), “Truena Elba Esther Gordillo; impugna reforma educativa aprobada”, *Excelsior, Nacional*, 20 de diciembre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/2012/12/20/nacional/875881>>

⁴⁹² *Ibid.*

⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ Cano, Jorge (2016), “Sobre el fracaso de la reforma educativa: entrevista a Manuel Gil Antón”, *Horizontal*, 6 de junio. Disponible en: <<https://horizontal.mx/sobre-el-fracaso-de-la-reforma-educativa-entrevista-a-manuel-gil-anton/>>

En este sentido, agregan Corenstein *et al.*, que la reforma educativa dejó de lado aspectos pedagógicos sustanciales que “implican a otro tipo de actores en la búsqueda de la mejora educativa”.⁴⁹⁵

Otro de los problemas de la reforma educativa, de acuerdo con Hernández, es que sostiene en sí misma que la escuela debe operar de la misma forma en la que lo hacen las empresas privadas, pues

...advierte que los maestros deben estar controlados y rendir cuentas sobre la base de exámenes estandarizados, cuyos resultados deben servir para premiarlos a ellos y a las escuelas con estímulos económicos, si los resultados son buenos, o castigarlos con el despido, si son malos.⁴⁹⁶

Por otro lado, señala Hernández que el Pacto por México afirma que el SPD sería creado para reconocer los méritos de los docentes, asegurarse que el ingreso a las plazas docentes fueran gracias al esfuerzo y al desempeño profesional de los mismos, también funcionaría para lograr una certidumbre, una estabilidad, condiciones equitativas en la promoción, con reglas claras, justas y transparentes, las cuales asegurarían y promoverían los derechos laborales de los docentes; sin embargo, asegura Hernández que esto es falso, puesto que la reforma lo que hace es legalizar el despido de maestros y directores que cuentan con una plaza de base, mismos que si no obtienen una calificación adecuada en las evaluaciones realizadas pierden su empleo.⁴⁹⁷

En este sentido, mencionan Corenstein *et al.*, que:

El establecimiento de evaluaciones periódicas obligatorias para garantizar la calidad del docente y de esa manera determinar su permanencia y promoción, es un dispositivo regulatorio que atenta contra los derechos laborales del gremio, que lo desautoriza frente a la sociedad y lo pone frente a una resignificación de su práctica, en la que para continuar frente a ella y acceder a mejores condiciones laborales tiene que presentar de manera continua una

⁴⁹⁵ Corenstein, Martha, Nancy Zúñiga y Blanca Flores (2019), *op cit.*, p. 248.

⁴⁹⁶ Hernández, Luis (2013), “Las mentiras sobre la reforma educativa”, *op cit.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*

serie de pruebas que dejan de lado al sujeto más importante: el alumno junto a su aprendizaje.⁴⁹⁸

La evaluación que sirve, dice Rodríguez, es aquella que genera conocimiento, que se aplica para mejorar algo; la evaluación como mecanismo de control, como filtro, es irrelevante, porque al final sólo se trata de seleccionar.⁴⁹⁹

Hasta este punto resulta pertinente retomar los adjetivos de Ordorika hacia el proceso de reforma, quien se refiere a éste como “el engaño, el mito y el fraude”,⁵⁰⁰ hasta aquí podría disiparse que en efecto fue un engaño en tanto que, de acuerdo con Ordorika, “nos han querido hacer creer que los problemas de la educación se deben a que los maestros son malos, poco comprometidos, corruptos...”;⁵⁰¹ un mito porque nos hacen creer que al evaluar se resuelve el problema; y un fraude porque existen “1 200 000 maestros que la ley que ellos hicieron obligaría a evaluar a 400 000 solamente para permanencia, más los de primer ingreso, más los de promoción” lo que suma alrededor de 500 000 maestros a evaluar por año, y sin embargo sólo se habrían evaluado 50,000 en el primer periodo.⁵⁰²

Afectaciones al magisterio e inconsistencias en la operación de la evaluación a los docentes

De acuerdo con Gil, el punto más grave de la reforma, son los cambios al artículo 3°, y en segundo lugar, los del artículo 73° y la LGSPD.⁵⁰³ En cuanto al artículo 3° señala la inclusión del término calidad, pues “el hecho de que en el texto constitucional diga que la educación que imparte el Estado tenga que ser de calidad es muy desalentador”,⁵⁰⁴ pues esto quiere decir que la educación impartida hasta ahora no era de calidad.⁵⁰⁵

⁴⁹⁸ Corenstein, Martha, Nancy Zúñiga y Blanca Flores (2019), *op cit.*, p. 360.

⁴⁹⁹ Rueda, Mario, *et al.* (2016), “Reforma educativa y evaluación docente: el debate”, *Scielo*, vol. 38, núm. 151, p. 200.

⁵⁰⁰ Ordorika, Imanol (2018), “Política, educación y política”, *op cit.*

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ Cano, Jorge (2016), “Sobre el fracaso de la reforma educativa: entrevista a Manuel Gil Antón”, *op cit.*

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ *Ibid.*

Mientras que con las modificaciones del artículo 73°, los docentes se encuentran en un régimen laboral de excepción, que traducido en la LGSPD, propone que “los profesores que antes gozaban de estabilidad en el empleo ahora cada cuatro años tendrán que refrendar su posibilidad de seguir siendo profesores”.⁵⁰⁶

Agrega que la reforma lo que en realidad produciría sería una reorganización política entre la relación del Estado y el SNTE, mientras que en el aprendizaje realmente no se darían cambios significativos.⁵⁰⁷ En este sentido, afirma Hernández que la reforma implementada no es educativa sino laboral y administrativa, guiada por el objetivo de que el Estado recuperara la conducción de la educación pública que hasta entonces habría estado en manos del SNTE, y a la vez lograra que los maestros perdieran la estabilidad en su empleo, derecho adquirido a lo largo de los años.⁵⁰⁸

Por otro lado, señala Díaz Barriga que en México ya habían existido otras etapas de evaluación a docentes, una primera con la evaluación horizontal y vertical en la cual tenía injerencia la comisión mixta de escalafón docente del SNTE, una segunda evaluación a través del Programa Nacional de Carrera Magisterial y, finalmente, las establecidas con la reforma educativa, llamadas: Concurso de Oposición para el ingreso, que en realidad es un examen y no un concurso, y la Evaluación al Desempeño Docente, a la cual el mismo autor hace referencia como “todo menos una evaluación del desempeño”,⁵⁰⁹ pues se basa en un examen de conocimientos y en la calificación de evidencias indirectas.⁵¹⁰

A partir de la última evaluación antes mencionada, se establecieron modelos matemáticos que, de acuerdo con Díaz Barriga, en sí mismos, faltan de claridad:

Insatisfactorio: menos de 1000 puntos, satisfactorio: hasta 1200, bueno: hasta 1400, destacado: hasta 1600, pero matemáticamente nunca se sabe cómo

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ *Ibid.*

⁵⁰⁸ Hernández, Luis (2013), “Las mentiras sobre la reforma educativa”, *op cit.*

⁵⁰⁹ Díaz Barriga, Ángel (2018), “La reforma educativa 2013-2017: entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico”, *op cit.*, p. 53.

⁵¹⁰ *Ibid.*

llegaron a ese puntaje. Ya que cada evidencia la califican entre 60 y 170 puntos, tres evidencias podrían dar 510 puntos que luego son convertidos a 1600.⁵¹¹

Con esta evaluación, de lo que se trata, agrega el investigador, es que los maestros no entiendan en qué consiste la calificación que obtuvieron.⁵¹²

Las palabras del académico antes mencionado, se pueden reafirmar con las declaraciones de profesores que se evaluaron, las cuales fueron recabadas por Cedillo; uno de los profesores que presentó la evaluación, señaló como injusta la manera de evaluar, pues los rangos de puntuación eran incongruentes, mientras otra maestra indicó que resolvió un examen de casos que parecía de comprensión, pues no había claridad en las preguntas.⁵¹³

A tales declaraciones agrega Gil que los evaluadores sostenían que en realidad los resultados eran malos; sin embargo, la calificación de corte para considerar a un docente satisfactorio o insatisfactorio “se ajustó a lo que podía aguantarse políticamente”.⁵¹⁴

Además, de acuerdo con Díaz Barriga, los instrumentos utilizados para evaluar tenían deficiencias en su elaboración, pues no evaluaban el desempeño, no diferenciaban momentos de la vida docente; es decir, un docente novato, de uno en consolidación, uno consolidado y uno en salida. Por otro lado, señala que no se sabe de qué manera se calibró y tipificó el examen, no se sabe cuál es su índice de dificultad, su poder de discriminación, las tablas de especificaciones usadas para su construcción, ni mucho menos la estructura de la rúbrica.⁵¹⁵

De acuerdo con Cedillo, los propios docentes evaluados señalan el descontento ante los instrumentos empleados para evaluar su desempeño, pues afirmaban que no eran los indicados, y en el caso de instrumentos usados para hacer más

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² *Ibid.*

⁵¹³ Cedillo, Laura (2013), “Retos del INEE ante la evaluación docente”, *op cit.*, IISUE, p. 51.

⁵¹⁴ Cano, Jorge (2016), “Sobre el fracaso de la reforma educativa: entrevista a Manuel Gil Antón”, *op cit.*

⁵¹⁵ Díaz Barriga, Ángel (2018), “La reforma educativa 2013-2017: entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico”, *op cit.*, p. 57.

cualitativa y contextualizada la evaluación “no existen indicios de que las rúbricas para la evaluación de estos instrumentos fueran válidas para todos los casos”.⁵¹⁶

Como otro de los fallos de la reforma educativa, señala Díaz Barriga la ausencia de mecanismos que permitieran no presentarse al examen, pues existieron mujeres embarazadas o que recién parieron y se tuvieron que presentar al examen con el único fin de no perder su plaza, recibiendo como respuesta que la única forma de que no se evaluaran sería “sólo si se murieran”.⁵¹⁷

De acuerdo con los relatos recabados por Cedillo, los docentes afirman ante tal examen que no quieren “instrumentos punitivos, viles y contradictorios, con los que realizan su tan vanagloriado <<proceso de evaluación>>...”⁵¹⁸

Menciona Díaz Barriga que la evaluación se convirtió en una acción jurídica que desconoció los derechos laborales de los docentes y la estabilidad de los profesores.⁵¹⁹

La importancia que se la ha otorgado a PISA

De acuerdo con Díaz Barriga, en cuanto a los resultados reflejados en pruebas como PISA, los estudiantes mexicanos ocupan los últimos lugares, sin embargo, señala que hasta la fecha no se han realizado talleres con los docentes en donde se puedan analizar los resultados, a qué se deben éstos y qué es lo que se puede hacer en las escuelas y en las propias aulas, aún más allá, ni siquiera en el campo curricular se ha pensado qué cambios se necesitan para que los estudiantes respondan mejor los exámenes.⁵²⁰ Agrega que la idea de realizar evaluaciones estandarizadas radica en aumentar los puntajes de los alumnos, pero en el contexto mexicano la disciplina de la evaluación no permite construir significados

⁵¹⁶Cedillo, Laura (2013), “Retos del INEE ante la evaluación docente”, *op cit.*, IISUE, pp. 51-52.

⁵¹⁷ Díaz Barriga, Ángel (2018), “La reforma educativa 2013-2017: entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico”, *op cit.*, pp. 53-54.

⁵¹⁸ Cedillo, Laura (2013), “Retos del INEE ante la evaluación docente”, *op cit.*, IISUE, p. 50

⁵¹⁹ Díaz Barriga, Ángel (2018), “La reforma educativa 2013-2017: entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico”, *op cit.*, p. 56.

⁵²⁰ *Ibid.* p. 51.

pedagógicos para los resultados obtenidos o establecer estrategias didácticas, por el contrario, los números representan la evaluación en sí misma.⁵²¹

Ante las pruebas estandarizadas, tanto nacionales como en PISA, señala Rueda que debido a que cada prueba tiene características, propósitos y metodologías propias, diferentes entre sí, es inapropiado hacer comparaciones entre sus resultados; sin embargo, destaca que los resultados obtenidos en todas ellas apuntan de manera reiterada a que el aprendizaje de los alumnos de educación básica se encuentra en niveles insuficientes o no satisfactorios.⁵²²

Propuestas

Como resultado de la reforma educativa se han planteado una serie de propuestas, por su parte, Ordorika propone como punto de arranque la construcción de un proyecto educativo verdaderamente nuevo para México, que parta de comprender qué país es el que se quiere y el que se necesita, y a partir de ahí establecer propósitos, fines, objetivos estratégicos y metas concretas.⁵²³

En este sentido, alude Casanova a la necesidad de “definir un nuevo ciclo de política educativa que, con base en el saber y el diálogo social, impulse de manera inequívoca la educación que reclama este país”;⁵²⁴ pues afirma que es “indispensable e inaplazable que la propuesta educativa se otorgue en un espacio real a las voces que no coinciden de manera necesaria con las del grupo hegemónico”;⁵²⁵ asimismo, agrega la importancia de recordar que las decisiones en materia educativa no sólo son sustanciales para el presente, sino también para el futuro del país y la sociedad en conjunto.⁵²⁶

⁵²¹ *Ibid.* p. 51-52.

⁵²² Rueda, Mario (2018), “La evaluación educativa: límites y desafíos”, en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, p. 157.

⁵²³ Ordorika, Imanol (2018), “Política, educación y política”, *op cit.*, p. 180.

⁵²⁴ Casanova, Hugo (2018), “La política educativa gubernamental 2012-2018”, *op cit.*, p. 98.

⁵²⁵ Boletín del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (2015), “¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?”, México. Disponible en: <<http://www.iisue.unam.mx/boletin/?p=1157>>

⁵²⁶ Casanova, Hugo (2018), “La política educativa gubernamental 2012-2018”, *op cit.*, p. 98.

Además, señaló la importancia de generar los consensos necesarios, pues “escuchar a los otros e incluir sus planteamientos permitiría que las propuestas puedan aspirar a una mayor legitimidad”.⁵²⁷

En este sentido, Corenstein *et al.*, sugieren que una verdadera reforma debe tomar en cuenta a los actores implicados en el proceso educativo, asimismo debe “partir del reconocimiento a la diversidad y heterogeneidad del país y rescatar los saberes, experiencias propuestas y condiciones de las prácticas de los docentes, muchas de ellas en contextos profundamente precarizados”.⁵²⁸

Por otro lado, Díaz Barriga sugiere algunas propuestas al Estado que bien podrían servir para formular o adecuar las políticas de evaluación docente:⁵²⁹

- 1) Eliminar de la ley la palabra medición, dejar claro que el desempeño docente no se evalúa por examen de conocimientos, que la ley diga directamente no al Ceneval en la evaluación del desempeño.
- 2) Establecer un modelo de evaluación que reconozca etapas de vida docente: novato, consolidado, en consolidación y de salida.
- 3) Establecer cuándo un docente por etapas ya no debe ser evaluado [...]
- 4) Establecer criterios que amparen al docente cuando éste no está en condiciones de presentar la evaluación del desempeño por enfermedad o por alguna situación personal.
- 5) Establecer una evaluación de pares, [pues aunque es difícil] es técnicamente la mejor manera de evaluar el desempeño; [dicha propuesta también fue planteada por Manuel Gil⁵³⁰].
- 6) Reducir el número de docentes que puede ser evaluado por año y abrir opciones para experimentar otras estrategias de evaluación.

⁵²⁷ Boletín del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (2015), “¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?”, *op cit.*

⁵²⁸ Corenstein, Martha, Nancy Zúñiga y Blanca Flores (2019), *op cit.*, p. 361.

⁵²⁹ Díaz Barriga, Ángel (2018), “La reforma educativa 2013-2017: entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico”, *op cit.*, p. 58.

⁵³⁰ Rueda, Mario, *et al.* (2016), “Reforma educativa y evaluación docente: el debate”, *op cit.*, p. 201.

Agrega Díaz Barriga que si lo que se quiere es que la evaluación realmente tenga un impacto en la mejora del trabajo educativo, se debe tomar a la escuela en su conjunto como unidad de evaluación.⁵³¹

A estas recomendaciones se agrega la de Casanova, quien propone dotar de menos sentido instrumental a la evaluación que se realiza y más de un sentido pedagógico, es decir, la evaluación no tiene que despolitizarse pues ésta puede ser política sin que por ello sea negativa, sino que tiene que sustantivarse, de tal manera que la evaluación sean un reflejo de lo que califica. Al respecto menciona que “si nos dedicamos a medir [...] cuantos aciertos tuvo un profesor en un examen, y eso nos lleva a inferir que la educación es buena o mala, estaremos en una postura reduccionista”,⁵³² por lo cual sugiere que la evaluación debe contemplar aspectos relacionados con: 1) el avance de los estudiantes en el aprendizaje; 2) el desarrollo de aptitudes docentes que favorezcan el aprendizaje de los estudiantes; y 3) el desarrollo de condiciones que influyan de manera positiva en el aprendizaje.⁵³³

En lo que toca a Gil, éste propone la realización de una reforma más descentralizada, por ejemplo, pedir a zonas o regiones hacer compromisos con objetivos a cumplir en 6 años; y a la par confiar más en los maestros. En este sentido, menciona que “tendría más impacto en la vida cotidiana de las escuelas si se confiara y se corrigieran las desviaciones, en lugar de tratar que todo cambie desde arriba”.⁵³⁴

En cuanto a la evaluación docente asegura que para resolver o ayudar a resolver los problemas del sistema educativo no sólo hay que evaluar al magisterio, pues por sí misma la evaluación no resuelve nada, con la evaluación se debería, en primer lugar, detectar el problema de la educación, después brindar capacitación y luego evaluar.⁵³⁵

⁵³¹ Boletín del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (2015), “¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?”, *op cit.*

⁵³² Boletín del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (2015), “¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?”, *op cit.*

⁵³³ *Ibid.*

⁵³⁴ Cano, Jorge (2016), “Sobre el fracaso de la reforma educativa: entrevista a Manuel Gil Antón”, *op cit.*

⁵³⁵ Rueda, Mario, *et al.* (2016), “Reforma educativa y evaluación docente: el debate”, *op cit.*, p. 201.

La construcción de las políticas educativas

De acuerdo con Casanova, es necesaria una reforma de la educación en México, sin embargo, sugiere ante todo plantearse distintas cuestiones; en primer lugar, surge el cuestionamiento de saber si es posible generar una propuesta educativa que verdaderamente parta de un planteamiento pedagógico y reconozca el saber educativo; en segundo lugar, saber si existe la posibilidad de tomar en cuenta al magisterio nacional en las decisiones gubernamentales; y en tercer lugar, saber si se podrá considerar a la sociedad para construir verdaderas políticas públicas en materia educativa, o se continuará con el esquema tradicional alternativo de políticas gubernamentales. Concluye Casanova afirmando la necesidad de replantear la reforma laboral que se le ha aplicado al magisterio nacional.⁵³⁶

Por su parte, Ornelas afirma que las reformas en materia educativa que siguen un modelo de arriba hacia abajo se enfrentan a la resistencia de los docentes, puesto que si los gobiernos no actúan de tal manera que ganen la confianza de los docentes, la reforma será un fracaso, y con ella el aprendizaje de los alumnos.⁵³⁷ En este sentido, agrega Gil que el fracaso de la reforma educativa se debe a que se enfoca de manera exclusiva a los docentes, los culpa como si fueran el único y principal actor en la educación.⁵³⁸

En cuanto a los diferentes documentos gubernamentales, menciona Rueda que con el PSE 2013-2018, la LGSPD, la LINEE y el Modelo Educativo 2016, quedó claro que existen otras vías para lograr una educación de calidad; sin embargo, en esta reforma la evaluación se consideró el principal camino para cumplir dicho objetivo.⁵³⁹

En el caso del PSE 2013-2018 se puede hablar de los 6 objetivos que lo integran, desarrollados en el tercer capítulo, los cuales en conjunto con sus propias

⁵³⁶ Casanova, Hugo (2018), "La política educativa gubernamental 2012-2018", *op cit.*

⁵³⁷ Ornelas, Carlos (2014), "Foros para la Reforma Educativa", *Excélsior*, 10 de diciembre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2014/12/10/996862>> *op cit.*

⁵³⁸ Cano, Jorge (2016), "Sobre el fracaso de la reforma educativa: entrevista a Manuel Gil Antón", *op cit.*

⁵³⁹ Rueda, Mario (2018), "La evaluación educativa: límites y desafíos", *op cit.*, p. 155.

estrategias y líneas de acción se encaminan a la búsqueda de un México con educación de calidad.⁵⁴⁰

Por su parte en la LGSPD, se plantean como caminos alternos para lograr una educación de calidad: 1) diseñar programas de reconocimiento para la labor docente, así como para el personal con funciones de Dirección y Supervisión; 2) ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos y congruentes con los niveles de desempeño docente que se busquen alcanzar, de tal manera que estos permitan al personal que conforma el SPD tener una formación continua, actualizar sus conocimientos, avanzar culturalmente y desarrollarse profesionalmente; 3) organizar y operar el Servicio de Asistencia Técnica de la escuela; 4) desarrollar un programa de estímulos e incentivos para favorecer el desempeño eficiente de los docentes; y 5) crear espacios físicos en las escuelas para el intercambio de experiencias, proyectos, problemas y soluciones entre docentes y las escuelas de cada zona escolar.⁵⁴¹

Por otro lado, en la LINEE se plantean como otras líneas de acción para lograr una educación de calidad: 1) diseñar, medir y evaluar no sólo al personal que integra el SPD, sino también a los componentes, procesos y resultados del SEN; 2) establecer mecanismos de comunicación con las autoridades educativas para analizar los alcances e implicaciones de los resultados de las evaluaciones y asentar las directrices, con forme a los resultados, para buscar una mejora en la calidad de la educación; 3) utilizar los resultados de las evaluaciones de las directrices emitidas por el Instituto como una herramienta para la tomar decisiones encaminadas a la mejora educativa; y 4) emitir directrices para la mejora de la calidad y de la equidad educativa.⁵⁴²

En cuanto al Modelo educativo 2016, propone los siguiente 5 ejes, cada uno con puntos específicos, que tienen como fin último una educación de calidad: 1) Planteamiento Curricular, con el cual se introducen las directrices del nuevo

⁵⁴⁰ Secretaría de Educación Pública (2013), "Programa Sectorial de Educación 2013-2018", México, pp. 23-33.

⁵⁴¹ Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), México.

⁵⁴² Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013), México.

currículo de la educación básica; 2) La escuela al centro del SEN, con lo cual se le otorga autonomía de gestión a las escuelas en cuanto a capacidades, facultades y recursos; 3) Formación y desarrollo profesional docente con el cual se plantea que el personal docente tenga una formación continua, permanente y de calidad; 4) Inclusión y equidad con lo cual se busca eliminar las barreras en cuanto al acceso, la participación, la permanencia, el egreso y el aprendizaje de los alumnos; y 5) Gobernanza del sistema educativo para una gobernanza efectiva en donde participen los distintos actores y la sociedad en los procesos educativos, y lograr la implementación del Modelo Educativo.⁵⁴³

En conclusión, señala Casanova la urgencia de “definir un nuevo ciclo de política educativa que, con base en el saber y el dialogo social, impulse de manera inequívoca la educación que reclama este país”.⁵⁴⁴

⁵⁴³Secretaría de Educación Pública (2017), “Modelo Educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad”, México, p. 27-29.

⁵⁴⁴Casanova, Hugo (2018), “La política educativa gubernamental 2012-2018”, *op cit.*

CONCLUSIONES

Luego de un breve recorrido a lo largo de los cuatro capítulos anteriores, en los que se han desarrollado y puntualizado los conceptos de los que parte este trabajo, el problema de investigación, los antecedentes en cuanto a las políticas educativas de los gobiernos neoliberales (1982-2012) en materia de calidad y evaluación, así como la descripción de la política educativa del sexenio 2012-2018 de Enrique Peña Nieto, en conjunto con los documentos que dieron origen a la reforma educativa 2013 y la revisión de los puntos estratégicos de ésta, principalmente los referentes a la evaluación docente; a continuación se presenta este último apartado dedicado a las conclusiones del trabajo.

La calidad de la educación y la evaluación docente en educación básica son temas que han estado presentes en las políticas educativas que se han implementado en México a partir del año de 1982. Sin embargo, dichos temas han resaltado particularmente en las políticas educativas del sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018, de manera puntual, en la reforma educativa 2013, pues con ésta se establecieron 2 mecanismos de evaluación docente: 1) el concurso de oposición; y 2) la evaluación del desempeño docente, con miras a elevar la calidad de la educación mexicana, los cuales a la vez funcionaron como mecanismos de control docente que cambiarían los procesos de ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción que hasta entonces se venían siguiendo en el Sistema Educativo Nacional mexicano.

Luego del Pacto por México, firmado en diciembre de 2012, se instauró el proyecto de reforma educativa en México en el año 2013, mismo que fue el resultado de una serie de recomendaciones y críticas al Sistema Educativo Nacional que, en conjunto, realizaron principalmente la OCDE y la organización civil Mexicanos Primero con miras a elevar la calidad de la educación en México.

Con base en la comparación de los cambios y estrategias que se plantean dentro del proyecto de reforma educativa 2013 en materia de evaluación docente, y las recomendaciones que plantean dichos organismos en los informes y publicaciones

revisados en el capítulo 3, se puede concluir que la construcción del documento de la reforma educativa 2013 se realizó a partir de éstos, ya que se retoman ampliamente las recomendaciones emitidas por dichos organismos. En este sentido, se puede afirmar que tanto la OCDE como Mexicanos Primero, fungieron como actores importantes en la definición de la agenda y las políticas educativas del sexenio 2012-2018, lo cual deja ver la subordinación del Estado ante dichos grupos de interés.

Sin embargo, habría que recordar que la reforma educativa 2013 no ha sido la única política en materia de educación en donde se ha establecido la evaluación de los docentes como una medida para lograr una mejora en la calidad de la educación básica, pues en el año 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, a través del Programa Nacional de Carrera Magisterial, se estableció la evaluación del magisterio como medida para elevar la calidad de los docentes, y con ello, la calidad de la educación; de la misma forma se puede mencionar la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica derivada de la Alianza por la Calidad de la Educación del año 2008, la cual se planteó con el mismo objetivo. Ambas evaluaciones, a diferencia de las evaluaciones establecidas en la reforma educativa 2013, no se establecieron con fines punitivos o de control que afectaran la estabilidad de los docentes, sino con miras al fortalecimiento profesional y como un punto de partida para la mejora de la calidad de la educación.

Como se puede observar, las múltiples políticas educativas que han sido implementadas en México durante los sexenios recientes, relacionan la mejora de la calidad educativa con la evaluación docente lo cual, de acuerdo con la literatura revisada en los capítulos anteriores, se debe a que se ha establecido que los docentes son el principal factor para mejorar la calidad de la educación de un país lo que ha traído consigo que las acciones para la mejora de la calidad de la educación impacten principalmente en docentes y se deje de lado al resto de los componentes del Sistema Educativo Nacional; en este sentido, resulta oportuno resaltar que si bien la evaluación docente puede funcionar como un medio para la

mejora de los procesos de formación y desarrollo de los docentes, también es utilizada como una medida de control docente o administrativa.

En el mejor de los casos e idealmente, la evaluación docente sirve como un punto de partida para tomar decisiones que impacten en la mejora de los docentes y con ello en la calidad de la educación, desde esta perspectiva se mira a la evaluación docente como un objeto para la reflexión y la crítica que permite entender el desempeño docente para, a partir de ello, retroalimentar los resultados y buscar una mejora tanto en los docentes como en la educación misma, es decir, se emplea la evaluación para mejorar.

La evaluación docente realizada a partir de la reforma educativa 2013 estuvo desarticulada del proceso educativo y pedagógico, tuvo como objetivo emitir juicios de valor en torno a la situación docente, y a la vez funcionó como una práctica que permitió la selección y exclusión de los docentes en el SEN. En contextos como el mexicano, el concepto y la implementación de la evaluación docente es distinta a la antes mencionada, pues se mira a ésta como un instrumento para la mejora, es decir, como un insumo para generar un resultado, y no como un instrumento que sirve para identificar los principales problemas educativos y plantear posibles soluciones o caminos para resolverlos.

Con la reforma educativa 2013 se buscó lograr que la educación fuera de calidad, principalmente, a través de la imposición de evaluaciones estandarizadas a los docentes, pues se miró a estos como el principal factor para lograr una mejora en la calidad de la educación básica; sin embargo, de acuerdo con los distintos autores revisados como el INEE, existen otros factores que también tienen relevancia en el logro de la calidad educativa, mismos que se relacionan con temas como la accesibilidad, la equidad, e inclusive, las condiciones en las que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En este sentido, de acuerdo con los datos y cifras proporcionados por el INEE en cuanto a las evaluaciones docentes realizadas en el concurso de oposición para el ingreso, se puede concluir que la mayor parte de los sustentantes, y por ende de los aspirantes que ingresaron al SPD en educación básica en los periodos 2016-

2017 y 2017-2018, son aptos para ejercer la docencia, es decir, se ubican en los niveles de desempeño II o III lo cual, de acuerdo con los lineamientos de la evaluación, quiere decir que los docentes cuentan con un dominio suficiente y organizado de conocimientos y habilidades para un desempeño de su actividad docente adecuado, en el caso del nivel II; y que además cuentan con la capacidad para hacer uso de estos conocimientos y habilidades en diferentes situaciones didácticas, en el caso del nivel III.

Por su parte, las evaluaciones del desempeño docente realizadas en los años 2015 y 2016 arrojan resultados catalogados por el INEE como buenos, pues en el primer año, el 87.2% del total de docentes evaluados (103,723) obtuvieron un resultado que los ubicaba en un nivel de desempeño suficiente, bueno o destacado, en el año 2016 los resultados de nueva cuenta se catalogaron como buenos, pues esta vez el 93.5% de las docentes evaluados (15,431) se ubicaron en los niveles de desempeño antes mencionados.

De tal manera que los resultados de la evaluación del concurso de ingreso al SPD y los de la evaluación del desempeño docente, reflejan que la gran mayoría de los docentes evaluados cuentan con las habilidades pedagógicas y las competencias que el INEE considera como adecuadas para ejercer la función docente en la educación básica.

Sin embargo, considero que el proceso de evaluación docente que se estableció con la reforma educativa no arroja de manera puntual la situación en cuanto a calidad de los docentes en el país, pues de acuerdo con el “Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en el ciclo escolar 2016-2017, había 1 millón 11 mil 589 docentes de educación básica”,⁵⁴⁵ mientras que con las evaluaciones del desempeño en 2015, que contemplaban a los docentes en servicio, así como a los docentes de nuevo ingreso al término de su segundo año, se evaluó a penas a poco más del 10% del total de

⁵⁴⁵ Del Valle, Sonia (2018), “Comunicación Educativa (II) ¿Cuántos maestros y maestras de educación básica hay en México?”. Disponible en: <<http://www.educacionfutura.org/comunicacion-educativa-ii-cuantos-maestros-y-maestras-de-educacion-basica-hay-en-mexico/>>

los docentes de educación básica que reporta el SIGED, mientras que para el año 2016 se evaluó poco más del 1.5% del total de los docentes de educación básica, a ello habría que agregar que los docentes del primer periodo fueron elegidos de entre los docentes que laboraban en las mejores condiciones, haciendo evidente que la normatividad con la que se establecieron dichas evaluaciones no fue cumplida, pues no se evaluaron a todos los docentes que desempeñan sus funciones en la educación básica.

Además, habría que considerar que de acuerdo con los procesos y lineamientos de las evaluaciones, quienes se evaluaron y obtuvieron como resultado un nivel de desempeño insuficiente, es decir, que tenían un dominio insuficiente de conocimientos y habilidades para ejercer la labor docente, tuvieron la oportunidad de regularizarse con los programas que la autoridad les indicara hasta por 2 años para luego volver a evaluarse, lo que por otro lado también indica que los programas de regularización, contemplados dentro de la estrategia de la evaluación docente, no cumplieron del todo con su objetivo pues en el año 2016, luego de la primera evaluación del desempeño aún se reportaban docentes con un nivel de desempeño insuficiente que laboraban en educación básica.

En este sentido, las opiniones de los académicos y expertos en educación, en cuanto a los procesos de evaluación docente, apuntan a que la evaluación realizada no fue una evaluación del desempeño docente, sino un examen centrado en la evaluación de conocimientos y de evidencias indirectas de la práctica docente, además de que los instrumentos utilizados para evaluar presentaban deficiencias en su elaboración, entre los cuales resaltan que no se sabe cómo se establecieron las especificaciones para su evaluación, lo cual trae consigo que las calificaciones de los exámenes sean poco claras. Por otro lado, también se pueden mencionar las deficiencias e irregularidades de los procesos de evaluación docente, así como de las evaluaciones mismas y los factores punitivos de éstas.

Sin duda alguna, con la reforma educativa se concentró el problema de la calidad de la educación en manos del magisterio, pues se supuso que con la

implementación de la evaluación docente y que con docentes “mejor preparados” mejoraría la calidad del sistema educativo mexicano.

En este sentido, habría que reconocer la existencia de otros referentes, además de los resultados que arrojan las evaluaciones a los docentes, que sirven para monitorear la calidad de la educación básica en México como la serie de indicadores establecidos por el INEE, los cuales son: la tasa de cobertura neta; la tasa de asistencia, la tasa de eficiencia; y la escolaridad promedio de la población de 15 años o más; además de una serie de ámbitos y dimensiones entre los cuales se consideran temas como la infraestructura y el mobiliario escolar, los materiales de apoyo educativo, el personal que labora en las escuelas, la gestión y organización escolar, así como el clima de convivencia que se vive en las escuelas, todos ellos evaluados a través de indicadores establecidos por el mismo Instituto.

Partiendo de lo anterior, habría que recordar que de acuerdo con los documentos y discursos gubernamentales analizados en los capítulos 3 y 4 de esta investigación, la evaluación docente serviría como una estrategia para elevar la calidad de la educación básica, lo cual se vería reflejado en aspectos como los aprendizajes de los estudiantes mexicanos y con ello en los resultados obtenidos en evaluaciones como PISA. En este sentido, de acuerdo con las cifras de la OCDE analizadas en el capítulo 4, se puede observar que los resultados obtenidos por los estudiantes mexicanos en 2012, antes de los procesos de evaluación docente que trajo consigo la reforma educativa 2013, no variaron de manera significativa en comparación con la evaluación realizada por PISA correspondiente al año 2015, ya que en ninguna de las tres asignaturas que integran esta prueba incrementaron significativamente los puntajes logrados en la evaluación de 2012, además de que en ambos años el promedio de rendimiento de los alumnos mexicanos se ubicó por debajo del puntaje establecido por la OCDE en las tres asignaturas.

Por otro lado, con base en los datos y cifras analizados en el capítulo 4 referentes a indicadores como la tasa de matriculación, la cobertura neta, la tasa de asistencia, la tasa de eficiencia terminal y la escolaridad promedio de la población de 15 años o más, establecidos por el INEE como referentes para monitorear la calidad de la

educación mexicana, se puede concluir que los puntos porcentuales de dichos indicadores no tuvieron variaciones significativas después de las evaluaciones docentes implementadas con la reforma educativa 2013, algunas puntuaciones porcentuales bajaron y otras continuaron con la tendencia de crecimiento que en años anteriores habían seguido.

En el caso de los indicadores que funcionan como un referente para monitorear las condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje, y que influyen en la calidad de la educación básica, con base en los datos proporcionados por el INEE, se puede observar que en el periodo 2015-2018, luego de instaurada la reforma educativa, aún hay escuelas de educación básica que no cuentan con la infraestructura adecuada para garantizar una educación de calidad, en este sentido, se habla hasta dichos años de la existencia de escuelas que operan sin drenaje, agua potable, energía eléctrica, e inclusive, sin una estructura escolar adecuada.

Por otro lado, de acuerdo con las cifras y datos del INEE, los materiales de apoyo educativos son insuficientes y no se garantizan al 100% a toda la población que cursa la educación básica, en particular a los grupos vulnerables.

En cuanto a la organización escolar se habla de acciones que coadyuvan a que ésta exista como el trabajo colegiado; en cuanto a la convivencia escolar se habla de acciones que contribuyen a que ésta sea adecuada; sin embargo, las acciones y estrategias implementadas aún son deficientes e insuficientes, pues aún se habla de la existencia de violencia y exclusión en algunos niveles de la educación básica. Finalmente, en cuanto al ámbito de gestión de aprendizaje, los datos dan cuenta de que en casi la totalidad de las escuelas de educación básica existen estrategias que apoyan a los alumnos en cuestiones escolares.

Sin embargo, habría que aclarar que la información del INEE no permite realizar un análisis completo de la situación de la calidad en todos los niveles de la educación básica, pues en algunos de los ámbitos mencionados no se incluye información y, además, hay omisiones en cuanto a información relacionada con algunas dimensiones de estos ámbitos.

En este sentido, se puede concluir que uno de los principales hallazgos de esta investigación es que el realizar una evaluación a los docentes de educación básica en México, realmente no genera un impacto en la calidad de la educación, al menos no desde la concepción que tiene el Estado mexicano de la evaluación docente, es decir, como un insumo, pues la evaluación por sí misma no genera un cambio en la calidad de la educación.

Como se puede dar cuenta a partir de las cifras y los datos revisados, no hubo una mejora significativa en los distintos indicadores que dan cuenta del estado de la calidad de la educación básica en México después de la implementación de los mecanismos de evaluación docente propuestos como estrategia de la reforma educativa 2013, y considero que esto se debe a que realmente sólo se aplicó una evaluación docente con fines de control y rendición de cuentas, dejando de lado la información relevante que se podría haber obtenido a partir del análisis de los resultados y de la opinión de los docentes, académicos y de la sociedad.

Tomando en cuenta lo anterior, puede confirmarse el supuesto del que parte esta investigación en el sentido de que, si bien los docentes juegan un papel importante en la educación del país, y además contribuyen a la mejora de la calidad educativa, ello no significa que la evaluación docente establecida en la reforma educativa 2013, sea elemento fundamental en la mejora de la calidad de la educación básica en México, pues en la mejora de ésta intervienen diversos factores.

Hasta este punto, resulta oportuno establecer mi concepción de la calidad educativa, la cual considero con un concepto al que se le confieren rasgos particulares según el espacio o tiempo en el que se haga referencia a ésta, sin embargo, considero que es un concepto que se va construyendo con los distintos indicadores o referentes de los aspectos y componentes que integran a la educación, ya sean referentes a la estructura, el contexto, los agentes (como los docentes), los recursos, el acceso, los procesos educativos, los resultados, etc.

Con lo anterior, pienso que, si bien los docentes pueden contribuir a una mejora en la calidad de la educación básica en México, existen referentes de la calidad educativa en los cuales los docentes no influyen de manera directa, como es el caso

de los indicadores de accesibilidad, e inclusive, algunos referentes a las condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje como lo son la infraestructura, mobiliario o materiales educativos. Sin embargo, considero que, en otros referentes de la calidad educativa como los aprendizajes de los estudiantes, la gestión del aprendizaje, los ambientes de convivencia e inclusive en indicadores como la tasa de eficiencia terminal, la participación de los docentes y su propio nivel de desempeño, sin duda alguna los docentes pueden influir de manera significativa y pueden contribuir en su mejora.

Finalmente, es necesario mencionar que, aunque las estrategias de evaluación docente de la reforma educativa tuvieron fallas tanto en su estructura como en su proceso de construcción y aplicación, se podrían retomar las sugerencias de los académicos y especialistas en educación revisados en el capítulo 4, como punto de partida para la construcción de un nuevo proyecto de evaluación docente. De manera personal, resaltaría el establecimiento de un modelo de evaluación docente que parta de la conceptualización de los factores que determinan que un docente cumple su encargo social, que además establezca criterios que salvaguarden la estabilidad laboral e integridad de los docentes en caso de que no puedan presentarse a las evaluaciones, que se establezca con claridad el contenido y la forma en que se va a calificar el instrumento de evaluación aplicado, pero sobre todo, que los resultados de la evaluación sirvan como punto de partida para mejorar la práctica educativa de los docentes y no como una justificación para el despido de los maestros.

Aunque considero que la evaluación docente puede servir como un punto de partida para mejorar el nivel de desempeño de los docentes, y con ello mejorar la calidad de la educación, pienso que paralelamente habría que atender cuestiones como la accesibilidad y la equidad educativa, que son igual de relevantes en la educación básica, para poder hablar de una verdadera educación de calidad.

En este sentido, puedo asegurar que la evaluación docente por sí misma no genera un impacto en la calidad de la educación, sino que funciona como un punto de partida para detectar los problemas de los docentes, luego proponer soluciones

como capacitación, actualización y formación docente de forma continua, para mejorar su desempeño y con ello contribuir en la mejora de la calidad de la educación. Asimismo, considero que la evaluación docente debe de ser un proceso continuo en el que exista una retroalimentación de los resultados y propuestas para mejorarlos.

En conjunto, los puntos antes mencionados son los resultados de la investigación realizada, la cual busca contribuir con conocimientos al campo de la evaluación docente, de manera específica la que se realizó a partir de la reforma educativa 2013. Las conclusiones de este trabajo no son definitivas e inclusive las nuevas que se generen a partir de las que se presentan en este trabajo pueden funcionar como un punto de partida de otras investigaciones.

FUENTES DE CONSULTA

Libros y artículos

Aboites, Hugo (2009), "El fracaso de la promesa de la calidad la evaluación de la educación de la educación superior en crisis", en Hugo Aboites, Carmen Audelo, Ángel Díaz Barriga, Ana Escobar, Santos López y Miguel Rosales (coords.), *Evaluar para la Homogeneidad. La experiencia mexicana en la evaluación de la educación superior*, México, Plaza y Valdés Editores/Universidad Autónoma de Sinaloa, pp. 13-36.

Aboites, Hugo (2012), *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, México, CLACSO/UAM/ ITACA, p. 984.

Aceves, Ana (2015), "Evaluaciones de la SEP a docentes de educación básica", en Gilberto Guevara, María Meléndez, Fausto Ramón, Hídalga Sánchez y Felipe Tirado (coords.), *La evaluación docente en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 40-63.

Aguilar, Luis (1992), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 432.

Alcántara, Armando (2008), "Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 48, pp. 147-165.

ANUIES (1996), "La Evaluación y Acreditación de la Educación superior en México", documento presentado en *la Asamblea General de la ANUIES en su 27 Sesión Ordinaria*, Toluca, Edo. De México. Disponible en: <<http://publicaciones.anui.es.mx/acervo/revsup/res101/txt6.htm>> Consultado: 10 de mayo de 2019.

Arrieta, Lorenzo (2010), "La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano", *Estudios Políticos*, núm. 20, pp. 57-84.

Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados (s.d.), "Evaluación número 1588. Evaluación de la Reforma Educativa". p. 546.

Bárcena, Alicia (2014), "La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después", en José Ocampo (coord.), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago de Chile, CEPAL/Cooperación alemana/Banco de desarrollo de América Latina, pp. 9-17.

- Bauman, Zygmunt (2005), *Los retos de la educación en la modernidad líquida*, Editorial Gedisa, Barcelona, p. 46.
- Bentancur, Nicolás y María Mancebo (2012), "Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores Programas e instituciones en Uruguay y la región", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, núm. 1, pp. 7-12.
- Boletín del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Nación (2015), "¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?", México. Disponible en: <<http://www.iisue.unam.mx/boletin/?p=1157>> Consultado: 7 de septiembre de 2019.
- Bonifacio, José (2019), "Artículo tercero constitucional", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 24, núm. 80, pp. 287-316.
- Cabrero, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, pp. 180-229.
- Camacho, Zósimo (2016), "La concentración SEP-Mexicanos Primero", *Contralínea*, 13 de noviembre. Disponible en: <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2016/11/13/la-concertacion-sep-mexicanos-primero/>> Consultado: 25 de abril de 2019.
- Canales, Alejandro, Edna Luna, Frida Díaz Barriga, Miguel Monroy, Mónica Díaz y José García (2004), "Aproximaciones metodológicas al análisis y la evaluación de la docencia", en Mario Rueda y Frida Díaz Barriga (coords.), *La evaluación de la docencia en la universidad. Perspectivas desde la investigación y la intervención profesional*, México, IISUE/Plaza y Valdés Editores/ UNAM, pp. 87-201.
- Casanova, Hugo (2018), "La política educativa gubernamental 2012-2018", en Patricia Ducoing (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, México, UNAM/IISUE, pp. 77-102.
- Casanova, Hugo y Juan López (2013), "Educación superior en México: los límites del neoliberalismo (2000-2010)", *Linhas Críticas*, vol. 19, núm. 38, pp. 109-128.
- Cedillo, Laura (2017), "Retos del INEE ante la evaluación docente", en Ángel Díaz Barriga (coord.), *Docencia y evaluación en la Reforma Educativa 2013*, México, IISUE, pp. 25-89.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), México.

- Conzuelo, Sandra (2012), "La evaluación del desempeño docente en Educación Media Superior", en Mario Rueda (coord.), *La evaluación educativa: análisis de sus prácticas*, México, Ediciones Díaz de Santos, pp. 151-176.
- Corenstein, Martha, Nancy Zúñiga y Blanca Flores (2019), "Los docentes: Figura central de la reforma educativa de 2013. Sentidos, tensiones y articulaciones", en Marcela Gómez y Martha Corenstein (coords.), *La disputa por la educación. Tensiones y articulaciones en el marco de las reformas educativas en México y América Latina*, México, FFL/UNAM/ Seminarios, p. 348.
- De Ibarrola, María (2018), "Los retos que plantean 25 años de reformas educativas en México: 1992-2017", en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, pp. 69-86.
- De la Llata, Yolanda (2012), "La evaluación de la docencia en la Escuela Nacional Preparatoria: un estudio de caso", en Mario Rueda (coord.), *La evaluación educativa: análisis de sus prácticas*, México, Ediciones Díaz de Santos, pp. 177-208.
- De Puelles, Manuel (1996), "Delimitación científica de la disciplina", en *Política de la educación*, Madrid, UNED, pp. 27-124.
- De Puelles, Manuel (2017), "Naturaleza y objetivo de la política de la educación", en *Política, legislación y educación*, Madrid, UNED, pp. 18-37.
- Del Valle, Sonia (2018), "Comunicación Educativa (II) ¿Cuántos maestros y maestras de educación básica hay en México?". Disponible en: <<http://www.educacionfutura.org/comunicacion-educativa-ii-cuantos-maestros-y-maestras-de-educacion-basica-hay-en-mexico/>> Consultado: 25 de noviembre de 2019.
- Díaz Barriga, Ángel (2013), "De la evaluación individual a una evaluación social-integrada: La institución educativa, su unidad", en Ángel Díaz Barriga (coord.), *Docencia y evaluación en la Reforma Educativa 2013*, México, IISUE, pp. 327-364.
- Díaz Barriga, Ángel (2016), "Reforma educativa", en Ángel Díaz Barriga (coord.), *La reforma integral de la educación básica: perspectivas docentes y directivos de primaria*, México, IISUE, pp. 17-40.
- Díaz Barriga, Ángel (2018), "La reforma educativa 2013-2017: entre lo fallido y la búsqueda de un contenido pedagógico", en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, pp. 47-58.

- DOF (2013), "Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de educación pública", 14 de noviembre. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5322028&fecha=14/11/2013> Consultado: 10 de junio de 2019.
- DOF (2013), "Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", 11 de septiembre. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013> Consultado: 10 de junio de 2019.
- Echenique, Leticia y Aldo Muñoz (2013), "Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical", *Espacios Públicos*, vol. 16, núm. 36, México, pp. 77-92.
- Espinoza, Luz (2001), "Las reformas educativas en México", en *Las reformas educativas en Perú, América Latina y El Caribe*, Instituto Superior (Pr) Pedagógico San Marcos, Perú, pp. 129-163.
- Gairín, Joaquín y Montserrat Casas (2003), *La calidad en educación. Algunas reflexiones en relación con la Ley de Calidad*, Barcelona, PRAXIS, p. 311.
- García, Benilde, Javier Loredo, Edna Luna, Carmen Pérez, Rafael Reyes, Marco Rigo y Mario Rueda (2004), "Algunas consideraciones sobre los aspectos teóricos involucrados en la evaluación de la docencia", en Mario Rueda y Frida Díaz Barriga (coords.), *La evaluación de la docencia en la universidad. Perspectivas desde la investigación y la intervención profesional*, México, IISUE/Plaza y Valdés, pp. 13-86.
- García, María (2017), "Los estándares de la evaluación docente y la eficiencia escolar: desarrollo, tendencias" en Ángel Díaz Barriga (coord.), *Docencia y evaluación en la Reforma Educativa 2013*, México, IISUE, pp. 283-326.
- Gay, Lorraine (1996), *Educational Research*, New Jersey, Prentice Hall, p. 661.
- Gentili, Pablo, Daniel Suárez, Florencia Stubrin y Julián Gindín (2004), "Reforma educativa y luchas docentes en américa latina". *Educ. Soc.*, vol. 25, núm. 89, pp. 1251-1274.
- Glazman, Raquel (2001), *Evaluación y exclusión en la enseñanza universitaria*, México, Paidós, p. 181.
- Gobierno de la República (2012), "Pacto por México", México.
- Gobierno de la República (s.d.), "Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo", México, p. 14.

- Gobierno de México. (2016), "Nuevo Modelo Educativo", México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/modeloeducativo2016/>> Consultado: 12 de junio de 2019.
- Gobierno Federal (2011), "Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de la Educación Básica", México.
- González, Rosa (2012), "Aspectos clave de las perspectivas teóricas para la evaluación de programas educativos: México", en Mario Rueda (coord.), *La evaluación educativa: análisis de sus prácticas*, México, Ediciones Díaz de Santos, pp. 17-50.
- González, Teresa (2000), "Evaluación y gestión de la calidad educativa", en Teresa González (coord.), *Evaluación y gestión de la calidad educativa. Un enfoque metodológico*, Málaga, Ediciones Aljibe, p. 294.
- Granados, Otto (2018), *Reforma educativa*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 123.
- Guzmán, Francisco (2018), "La experiencia de la Evaluación Docente en México: Análisis Crítico de la Imposición del Servicio Profesional Docente", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 11, núm. 1, pp. 135-158.
- Hecló, Hugh (1972), "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of political Science*, vol. 2, núm. 1, pp. 83-108.
- Hernández, Luis (2013), "La cal(am)idad educativa y la resistencia magisterial", *El Cotidiano*, núm. 179, pp. 5-25.
- Hernández, Mónica, Élfego Ramírez y Silvia Gamboa (2018), "La implementación de una evaluación estandarizada en una institución de educación superior", *Innovación educativa*, vol. 18, núm. 76, pp. 149-170.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2005), "Excale. Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Proceso de construcción y características básicas", México, p. 12.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2015), "Reforma Educativa. Marco Normativo", México, INEE/Comisión de la Educación y Servicios Legislativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, p. 197.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), "La Educación Obligatoria en México. Informe 2016", México, p. 278.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016), "Política Nacional de Evaluación de la Educación", México, p. 132.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018), “La educación obligatoria en México. Informe 2018”, México, p. 366.

Instituto Nacional para la Evaluación de la educación (2019), “La educación obligatoria en México, Informe 2019”, México, p. 140.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “¿Qué es Planea?”, México. Disponible en: <http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaFasciculo_1.pdf> Consultado: 2 de agosto de 2019.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “AT01a Tasa de matriculación”. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at01a-tasa-matriculacion>> Consultado: 10 de noviembre de 2019.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “AT01b Tasa neta de cobertura”. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at01b-tasa-cobertura/>> Consultado: 10 de noviembre de 2019.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “AT02e-Tasa de eficiencia terminal. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at02e-eficiencia-terminal/>> Consultado: 10 de noviembre de 2019.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “Criterios técnicos y de procedimientos para el análisis de los instrumentos de evaluación, e proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia en Educación Básica, 2015-2016”, México. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/ba/docs/2015/permanencia/20151110_CRIT_EB.pdf> Consultado: 3 de agosto de 2019.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “CS02a-Tasa de asistencia de la población en edad idónea para cursar la educación básica y media superior. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/cs02a-tasa-de-asistencia/>> Consultado: 10 de noviembre de 2019.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “CS03a-Escolaridad media de la población. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/cs03a-escolaridad-media/>> Consultado: 10 de noviembre de 2019.

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje en la Educación Primaria. Ámbitos, dimensiones, condiciones e indicadores”, México, pp. 1-11.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “Evaluaciones Base de Datos”, México. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/bases-de-datos/>> Consultado: 10 de noviembre de 2019.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.d.), “Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes”, México. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/planea/>> Consultado: 4 de agosto de 2019.
- Jornet, Jesús y Jesús Suárez (1996), “Pruebas estandarizadas y evaluación del rendimiento: usos y características métricas”, *Revista de Investigación Educativa*, vol. 14, núm. 2, pp. 141-163.
- Juárez, José y Sonia Comboni (2007), “La calidad de la educación en el discurso político-académico en México”, *Reencuentro*, núm. 50, pp. 60-72.
- Latapí, Pablo (2007), “Conferencia magistral al recibir el doctorado Honoris Causa de la Universidad Autónoma Metropolitana”, *Perfiles educativos*, vol. XXIX, núm. 115, pp. 113-122.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013), México.
- Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), México.
- Loyo, Aurora (2010), “Política educativa y actores sociales”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, pp. 186- 202.
- Mainardes, Jefferson (2015), “Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa”, en César Tello (comp.), *Los objetos de estudio de la política educativa, Hacia una caracterización del campo teórico*, Buenos Aires, UNTREF/Ministerio de Educación/ReLePe, pp. 25-42.
- Martínez, Felipe (2011), “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 27, pp. 35-56.
- Martínez, Felipe (2015), “La evaluación del desempeño docente”, en Gilberto Guevara, María Meléndez, Fausto Ramón, Hídalga Sánchez y Felipe Tirado (coords.), *La evaluación docente en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 64-95.

- Medina, Antonio (2003), *Modelos de evaluación de la calidad en Instituciones Universitarias*, España, Editorial Universitas, p. 295.
- Mendoza, Javier (2018), "Políticas y reformas educativas en México, 1959-2016", en Patricia Ducoing (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, México, UNAM/IISUE, pp. 51-76.
- Mexicanos Primero (2012), "Ahora es cuando. Metas 2012-2024", México. p. 99.
- Mexicanos Primero (s.d.), "¿Quiénes somos?". Disponible en: <<https://www.mexicanosprimero.org/index.php/mexicanos-primero/quienes-somos>> Consultado: 25 de abril 2019.
- Mexicanos Primero (s.d.), "Nuestras Acciones". Disponible en: <<https://www.mexicanosprimero.org/index.php/mexicanos-primero/nuestras-acciones>> Consultado: 25 de abril de 2019.
- Miranda, José y Jesús Miranda (2012), "Reflexiones sobre la calidad de la educación y sus referentes: en el caso de México", *Educere*, vol. 16, núm. 53, Mérida, pp. 43-52.
- Montenegro, Ignacio (2017), *Evaluación del desempeño docente. Fundamentos, modelos e instrumentos*, Bogotá, Magisterio Ediciones Especiales, p. 65.
- Muñoz-Repiso, Mercedes y Javier Murillo (2010), "Un balance provisional sobre la calidad en educación. Eficacia escolar y mejora de la escuela", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 8, núm. 2, España, pp. 177-186.
- Murillo, Javier y Marcela Román (2010), "Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina", *Revista iberoamericana de Educación*, núm. 53. Disponible en: <<https://rieoei.org/historico/documentos/rie53a05.htm>> Consultado: 20 de octubre de 2019.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (s.d.), "Las cuentas de la administración de Felipe Calderón en materia educativa", *Comunicado Nueva Época*, núm. 1, pp. 1-16.
- Ordorika, Imanol (2018), "Política, educación y política", en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, pp. 173-189.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (2019), "Indicadores de calidad y aprendizaje". Disponible en: <<https://learningportal.iiep.unesco.org/es/fichas-praticas/monitorear-el-aprendizaje/indicadores-de-calidad-y-aprendizaje>> Consultado: 11 de noviembre 2019.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007), “Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana”, OCDE, España, p. 400. Disponible en: <<http://www.leadquaed.com/docs/pisa/2006.pdf>> Consultado: 20 de agosto de 2019.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010), “El Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas”. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elacuerdodecooperacionmexicoocdeparamejoraralcalidaddelaeducacionenlasescuelasmexicanas.htm>> Consultado: 15 de junio de 2019.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010), *Mejorar las Escuelas. Estrategias para la Acción en México*, París, p. 196.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*, México. p. 129.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011), *La medición del aprendizaje de los alumnos. Mejores prácticas para evaluar el valor agregado de las escuelas*, p. 197.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014), “Resultados de pisa 2012 en Foco. Lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben”, p. 44. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf> Consultado: 24 de agosto de 2019.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), “Panorama de la educación 2016. Indicadores de la OCDE”, España, OECD/Santillana, p. 538.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), “Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA). PISA 2015-RESULTADOS”, México, OCDE, p. 14. Disponible en: <<https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>> Consultado: 22 de agosto de 2019.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), “PISA 2015 Results (Volumen I): Excellence and equity in education”, Paris, p. 449. Disponible en: <https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en#page4> Consultado: 24 de agosto de 2019.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), “Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA)”. Disponible en:

<<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/programainternacionaldeevaluaciondelosalumnospisa.htm>> Consultado: 21 de agosto de 2019.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.d.), “15 años de México en la OCDE”. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/15aosdemexicoenlaocde.htm>> Consultado: 21 de agosto de 2019.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.d.), “Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde>> Consultado: 2 de junio de 2019.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.d.), “El trabajo de la OCDE”. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/eltrabajodelaocde.htm>> Consultado: 2 de junio de 2019.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.d.), “El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve”, París, OECD PISA/ OCDE/ Santillana, p. 31.

Ortiz, Maximino (2013), *Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional*, México, cuadernos de discusión 12, SEP, p. 75.

Pavón, José (1967), *Diccionario Manual Griego. Griego clásico-Español*, Madrid, VOX, p. 712.

Peña, Enrique (2012), “Mensaje a la nación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Presidencia de la República, 1 de diciembre. Disponible en: <<https://www.gob.mx/presidencia/videos/mensaje-del-presidente-enrique-pena-nieto-en-palacio-nacional-1-diciembre-2012>> Consultado: 10 de junio de 2019.

Popkewitz, Thomas (2000), *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Fundación Paideia/Ediciones Morata, p. 296.

Presidencia de la República (1983), “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, México.

Presidencia de la República (1989), “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, México.

Presidencia de la República (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, México.

Presidencia de la República (2001), “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, México.

- Presidencia de la República (2007), "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", México.
- Presidencia de la República (2013), "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", México.
- Real Academia Española (2019), "Calidad". Disponible en: <<https://dle.rae.es/?id=6nVpk8P|6nXVL1Z>> Consultado: 23 de febrero de 2019.
- Rueda, Mario (2012), *La evaluación educativa: análisis de sus prácticas*, México, Ediciones Díaz de Santos, p. 349.
- Rueda, Mario (2018), "La evaluación educativa: límites y desafíos", en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, pp. 153- 172.
- Rueda, Mario, Imanol Ordorika, Manuel Gil y Roberto Rodríguez (2016), "Reforma educativa y evaluación docente: el debate", *Scielo*, vol. 38, núm. 151, pp. 190-206.
- Schmelkes, Sylvia (2015), "Desempeño docente: Estado en cuestión" en Gilberto Guevara, María Meléndez, Fausto Ramón, Hídalga Sánchez y Felipe Tirado (coords.), *La evaluación docente en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 96-115.
- Schmelkes, Sylvia (2015), "La evaluación del desempeño profesional docente: un punto de vista", en Gilberto Guevara y Eduardo Backhoff (coords.), *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*, México, FCE/INEE, pp. 212-222.
- Schmelkes, Sylvia (2018), "Definiciones de la calidad de la educación en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", *Gaceta de la política nacional de evaluación educativa en México*. INEE. Disponible en: <<https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/G10ES.pdf>> Consultado: 15 de noviembre de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (1992), "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", México.
- Secretaría de Educación Pública (1984), "Programa Sectorial de Educación 1984-1988", México.
- Secretaría de Educación Pública (1989), "Programa para la modernización educativa 1989-1994", México.

- Secretaría de Educación Pública (1995), "Programa de desarrollo educativo 1995-2000", México.
- Secretaría de Educación Pública (2001), "Plan Nacional de Educación 2001 2006", México.
- Secretaría de Educación Pública (2004), "Etapas, Aspectos, Métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación para el Ingreso a la Educación Básica. Ciclo Escolar 2014-2015", México, pp. 204-213. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/ba/docs/parametros_indicadores/IV_Propuesta_General.pdf> Consultado: 28 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2007), "Programa Sectorial de Educación 2007-2012", México.
- Secretaría de Educación Pública (2011), "Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales", México. p. 77.
- Secretaría de Educación Pública (2013), "ENLACE. Evaluar para aprender. Información básica", México. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/ENLACE_InformacionBasica.pdf> Consultado: 10 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2013), "Programa Nacional de Carrera Magisterial", México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programa-nacional-de-carrera-magisterial>> Consultado: 2 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2013), "Programa Sectorial de Educación 2013-2018", México.
- Secretaría de Educación Pública (2014), "¿Qué es ENLACE?", México. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/que_es_enlace/> Consultado: 10 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2014), "Aplicación", México. Disponible en: <<http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/aplicacion/>> Consultado: 10 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2014), "Procedimiento general", México. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/aplicacion/procedimiento_general/> Consultado: 11 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2015), "Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos. Proceso de evaluación para las promociones a cargos con

- funciones de dirección, supervisión y a las funciones de asesoría Técnica Pedagógica. Ciclo escolar 2015-2016”, México, p. 40. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/ba/docs/2015/promocion/Etapas_aspectos%20y%20metodos_Promocion_15.pdf> Consultado: 20 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2015), “Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos. Proceso de la Evaluación del Desempeño Docente. Educación Básica. Ciclo escolar 2015-2016, México”. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/ba/docs/2015/promocion/Etapas_aspectos%20y%20metodos_Promocion_15.pdf> Consultado: 29 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2015-2016), “Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica ciclo escolar 2015-2016. Criterios para calificar a los sustentantes”, México. Disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/ba_e/ingreso/criterios_basicos/> Consultado: 29 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2015-2016), “Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente”, México. Disponible en: <<http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/>> Consultado: 29 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2015-2016), “Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente”, México. Disponible en: <<http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/>> Consultado: 20 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública (2016), “El Modelo Educativo 2016. El Planteamiento Pedagógico de la Reforma Educativa”, México, p. 104.
- Secretaría de Educación Pública (2017), “Modelo Educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad”, México, p. 216.
- Secretaría de Educación Pública (s.d.), “Planea en educación básica”, México. Disponible en: <<http://planea.sep.gob.mx/ba/>> Consultado: 12 de agosto de 2019.
- Secretaría de Educación Pública, Comisión Nacional SNTE (2011), “Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales”, México, p. 77.
- Secretaría de Gobernación (s.d.), “7 prioridades de la reforma educativa”. Disponible en: <<https://www.gob.mx/7prioridadessep/articulos/conoce-las-7-prioridades-de-la-reformaeducativa>> Consultado: 31 de agosto de 2019.

- SNTE (2014), "Posicionamiento del SNTE /Reforma educativa", 20 de mayo. Disponible en: <<https://www.snte.org.mx/seccion28/vernoticias/533/16/posicionamiento-snte-reforma-educativa>> Consultado: 2 de septiembre de 2019.
- Solís, Diego (2017), "Hacia una definición del concepto grupo de interés", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, pp. 83-101.
- Sverdlick, Ingrid (2012), *¿Qué hay de nuevo en evaluación educativa?: políticas y prácticas en la evaluación de docentes y alumnos: propuestas y experiencias de autoevaluación*, Buenos Aires, Noveduc, p. 189.
- Vallès, Josep y Salvador Martí (2016), *Ciencia política. Un manual*, México, Aries, p. 456.
- Vázquez, Josefina (2011), "Renovación y Crisis", en Dorothy Tanck de Estrada (coord.), *Historia mínima ilustrada. La Educación en México*, México, El colegio de México, pp. 331- 373.
- Velázquez, Raúl (2009), "Hacia una nueva definición del concepto -política pública-", *Desafíos*, vol. 20, pp. 140-187.
- Zorrilla, Margarita (2010), "Investigación educativa, políticas públicas y práctica docente. Triangulo de geometría desconocida", *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 8, núm. 2, pp. 74-92.

Fuentes hemerográficas

- "¿Quién es Juan Díaz de la Torre, el nuevo dirigente del SNTE?" (2013), *Excélsior*, 28 de febrero. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/28/886630>> Consultado: 3 de septiembre de 2019.
- "¿Ya te afectaron? Y a todo esto... ¿Qué piden los maestros?" (2013), *Excélsior*, 28 de agosto. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/28/915697#view-1>> Consultado: 3 de septiembre de 2019.
- "Detienen a Elba Esther Gordillo, PGR la acusa de malversación de fondos" (2013), *Excélsior*, 26 de febrero. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284>> Consultado: 4 de septiembre de 2019.
- Cano, Jorge (2016), "Sobre el fracaso de la reforma educativa: entrevista a Manuel Gil Antón", *Horizontal*, 6 de junio. Disponible en: <<https://horizontal.mx/sobre>>

el-fracaso-de-la-reforma-educativa-entrevista-a-manuel-gil-anton/>

Consultado: 2 de septiembre de 2019.

Hernández, Lilian e Ivonne Melgar (2012), "Truena Elba Esther Gordillo; impugna reforma educativa aprobada", *Excélsior, Nacional*, 20 de diciembre.

Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/2012/12/20/nacional/875881>>

Consultado: 2 de septiembre de 2019.

Hernández, Luis (2013), "La reforma educativa y la OCDE", *La Jornada, opinión*, 22 de enero. Disponible en:

<<https://www.jornada.com.mx/2013/01/22/opinion/023a2pol>> Consultado: 2

de septiembre de 2019.

Hernández, Luis (2013), "Las mentiras sobre la reforma educativa", *La Jornada, Opinión*, 15 de enero. Disponible en:

<<https://www.jornada.com.mx/2013/01/15/opinion/017a1pol>> Consultado: 2

de septiembre de 2019.

Hernández, Luis (2013), "Una propuesta educativa desde el México profundo", *La Jornada, Opinión*, 7 de mayo. Disponible en:

<<https://www.jornada.com.mx/2013/05/07/opinion/019a2pol>> Consultado: 2

de septiembre de 2019.

Martínez, Nurit (2013), "CNTE protesta en la SEP contra la reforma educativa", *El Universal, Nación*, 6 de mayo 2013. Disponible en:

<<https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/921189.html>> Consultado: 2 de

septiembre de 2019.

Mosso, Rubén (2018), "Elba Esther Gordillo recupera su libertad", *Milenio*, 8 de agosto. Disponible en: <<http://www.milenio.com/policia/gordillo-absuelta-lavado-delincuencia-organizada-abogado>> Consultado: 2 de junio de 2019.

Ornelas, Carlos (2014), "Foros para la Reforma Educativa", *Excélsior*, 10 de diciembre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2014/12/10/996862>> Consultado: 2 de septiembre de 2019.

Ornelas, Carlos (2017), "La reforma educativa en la globalización (I)", *Excélsior*, 4 de octubre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2017/10/04/1192466>> Consultado: 2 de septiembre de 2019.

Ornelas, Carlos (2017), "La reforma educativa en la globalización (II)", *Excélsior*, 11 de octubre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2017/10/11/1193939>> Consultado: 2 de septiembre de 2019.

- Ornelas, Carlos (2017), "La reforma educativa en la globalización (III)", *Excélsior*, 18 de octubre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2017/10/18/1195388>> Consultado: 2 de septiembre de 2019.
- Ornelas, Carlos (2017), "La reforma educativa en la globalización (y IV)", *Excélsior*, 25 de octubre. Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2017/10/25/1196966>> Consultado: 2 de septiembre de 2019.
- Poy, Laura (2016), "La reforma educativa acumula inconsistencias", *La Jornada, Política*, 10 de julio. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2016/07/10/politica/003n2pol>> Consultado: 2 de septiembre de 2019.
- Poy, Laura y Jorge Pérez (2013), "CNTE: la reforma educativa, una gran mentira de los empresarios", *La Jornada, Política*, 5 de junio. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2013/06/05/politica/009n1pol>> Consultado: 2 de septiembre de 2019.
- Roldán, Nayeli (2015), "Entre policías y sin observadores ciudadanos, así será la evaluación de 149 mil maestros", *Animal Político*, 13 de noviembre. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/2015/11/entre-policias-y-sin-observadores-ciudadanos-asi-sera-la-evaluacion-de-149-mil-maestros/>> Consultado: 1 de mayo de 2019.
- Sánchez, Miriam (2013), "¿Quién manda en la educación?", *La Jornada, Opinión*, 2 de junio. Disponible en: <<https://www.jornada.unam.mx/2013/06/02/opinion/014a1pol>> Consultado: 15 de mayo de 2019.

Videos

- Rulfo, Juan Carlos (prod. y dir.) y Carlos Loret de Mola (dir.) (2012), "¡De Panzazo!", película, México, Instituto Mexicano de Cinematografía -Estímulo Fiscal a Proyectos de Inversión en la Producción y Distribución Cinematográfica Nacional/Mexicanos Primero.