

Artículo de investigación.

Cómo citar: Díaz D., I., Ramírez F., P., y Varela G., J. (2018). La función de la evaluación docente dentro del sistema complejo de la educación en México. *Revista Praxis Pedagógica* 18(23), 49-81. doi:10.26620/uniminuto.praxis.18.23.2018.49-81

Editorial: Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO

Recibido: 16 de marzo de 2018

Aceptado: 17 de mayo de 2018

Publicado: 28 de septiembre de 2018

Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen intereses en competencia.

La función de la evaluación docente dentro del sistema complejo de la educación en México

The Role of Teachers' Evaluation Within Mexico's Complex Education System

A função da avaliação docente dentro do sistema complexo da educação no México

Inés Díaz Díaz, Pedro Ramírez Fernández,
Jorge Antonio Varela Guerrero

Resumen

En este artículo se retoman aspectos que contextualizan la evaluación docente hacia la segunda década del siglo xx en México (en particular en el Estado de México) y se analiza este proceso como parte del sistema complejo de la educación. Se realizó un estudio documental de diferentes fuentes enfocadas a la teoría de sistemas de Niklas Luhman para entender al sistema de la educación como parte de los sistemas sociales; así como el proceso que ha tenido la evaluación de la educación, la postura del SNTE en la reconstrucción de este proceso y estadísticas de participación de los profesores en la evaluación docente. El análisis de la información recabada revela, por un lado, que la intención primordial de la evaluación docente es elevar la calidad de la educación en México; por otro lado, que tiene un alto impacto en los profesores con respecto a la certeza laboral; también se identificó que el SNTE participa activamente para informar y acompañar a sus agremiados en el complejo camino de la evaluación. En este estudio se plasma la necesidad de mejora en aspectos claves de la evaluación docente y se vislumbran otros que no se contemplaron en un inicio como medios de oportunidad para lograrlo; entonces se puede mencionar que la evaluación docente es un proceso necesario, sin embargo, falta puntualizar criterios de evaluación para cumplir con su intención. Este proceso a la fecha se encuentra inconcluso.

Palabras clave: Sistemas, social, complejo, evaluación, calidad, docente.

Inés Díaz Díaz

Ines_diaz@live.com.mx

Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, México.

Pedro Ramírez Fernández

ramirez.f@hotmail.es

Servicios Educativos Integrados al Estado de México, SEIEM, México.

Jorge Antonio Varela Guerrero

javarelag@uaemex.mx

Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Autónoma del Estado de México, México.



Abstract

The authors of this article revisit aspects that provide a context for teachers' evaluation during the second half of the twentieth century in Mexico (particularly in the State of Mexico). They also analyze this process as a part of the complex education system. The authors conducted a documentary study of different sources focused in Niklas Luhman's theory of systems, in order to understand the education system as a component of social systems. They also analyzed the process experienced by the evaluation of education, the position of the snte in the reconstruction of this process, and the statistics of teachers' participation in teaching evaluation. The analysis of data shows that the main purpose of teaching evaluation is to increase the quality of education in Mexico. It also shows that it has a strong impact in teachers' steady work, and how the snte is actively involved in teaching and accompanying their members in the complex way of evaluation. The results show a need of improvement in key aspects of teaching evaluation, as well as others which were not considered since the beginning as chances to get it. Then, we can mention that teaching evaluation is an all-important process. Nevertheless, it is necessary to specify evaluation criteria to reach its goal. Up to date, this process is unfinished.

Keywords: Systems, social, complex, evaluation, quality, teaching.

Resumo

Neste artigo retomam-se aspectos que contextualizam a avaliação docente para a segunda década do século XX no México (designadamente no Estado de México) e se analisa este processo como parte do sistema complexo da educação. Realizou-se um estudo documental de diferentes fontes focadas à teoria de sistemas de Niklas Luhman para entender ao sistema da educação como parte dos sistemas sociais; bem como o processo que teve a avaliação da educação, a postura do SNTE na reconstrução deste processo e estatísticas de participação dos professores na avaliação docente. A análise da informação coletada revela, por um lado, que a intenção primordial da avaliação docente é elevar a qualidade da educação em México; por outro lado, que tem um alto impacto nos professores com respeito à certeza trabalhista; também se identificou que o SNTE participa ativamente para informar e acompanhar a seus associados no complexo caminho da avaliação. Neste estudo plasma-se a necessidade da melhoria em aspectos chaves da avaliação docente e se vislumbram outros que não se contemplaram num início como médios de oportunidade para o conseguir; então pode ser mencionado que a avaliação docente é um processo necessário, no entanto, falta especificar critérios de avaliação para cumprir com sua intenção. Este processo à data encontra-se inconcluso.

Palavras-chave: Sistemas, social, complexo, avaliação, qualidade, docente.

Introducción

En este artículo se retoman aspectos que contextualizan la evaluación docente hacia la segunda década del siglo xx en México (en particular en el estado de México) y se analiza este proceso como parte del sistema complejo de la educación. Como marco analítico se recurre a la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, quien nos da un panorama general sobre el desarrollo de los sistemas en la sociedad, así como la relación que los sistemas guardan con respecto a su entorno. Estos principios se usan para

comprender el sistema social de la educación. Otros conceptos que se retoman en este artículo son los de *evaluación* y *calidad*, que se presentan como elementos surgidos por *autopoiesis* en el subsistema social de la educación.

Por otra parte, este texto muestra la manera en que la evaluación de la educación en un primer momento enfocó su atención en el alumno para, posteriormente, de manera casi imperceptible, voltear la mirada hacia el docente. La reconstrucción de la trayectoria de la evaluación docente se emprende desde la perspectiva del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), como parte de una posición epistémica presente en los estudios del pensamiento complejo, llamada «reintroducción del sujeto cognoscente en lo conocido», lo cual implica reconocer el lugar desde el cual se enuncia un conocimiento, al tiempo en que se emprende un esfuerzo constante por producir análisis teóricamente sustentados y objetivos. En el artículo se proveen estadísticas de participación en los actuales instrumentos de evaluación docente y se discute críticamente el conjunto de efectos que la aplicación de dichos instrumentos tiene en el desempeño laboral de las y los profesores de educación básica que participan en ellos.

Marco teórico: comprender la educación como un sistema social complejo

El tema de la evaluación docente en México ha tomado mayor fuerza y resonancia desde el año 2011 a la fecha, sobre todo por las implicaciones que desde su gestación se dejan observar y que atañen a cuestiones laborales y sensibles del recurso humano inmerso en este proceso. Los efectos de la evaluación están pensados para que lleguen a impactar a los estudiantes de nivel básico, pero en lo más inmediato, involucran también un conjunto de actores encabezado por los propios docentes y del que igualmente forman parte directivos, asesores técnico-pedagógicos, subdirectores, supervisores y jefes de sector.

Para poder analizar la función de la evaluación docente dentro del sistema educativo y poder distinguir los múltiples impactos que se derivan de esta política pública, es importante en un primer momento revisar concepciones básicas tales como qué es un sistema, qué caracteriza al sistema social de la

educación y qué condiciones son particulares del sistema de la educación en el contexto de México.

Se puede partir de que, para Niklas Luhmann, citado por Urteaga (2010), un sistema es una estructura o un conjunto ordenado de elementos determinados, cuyas interacciones les hacen formar una unidad. En esta definición es importante destacar dos elementos. Por una parte, un sistema nunca funciona de forma completamente separada a su entorno. En segundo lugar, las operaciones elementales de un sistema se orientan, recursiva o autorreferencialmente, hacia el entramado que forman sus propias operaciones elementales. En este sentido, puede decirse que las operaciones de un sistema se reproducen en sí mismas (Blanco, 1997). Es por ello que Luhmann retoma la *autopoiesis* como un concepto imperante y medular de su teoría de los sistemas sociales. Para comprender este concepto hay que tomar en cuenta que *poiesis* se refiere a la producción de una obra por parte de un sistema, mientras que *auto* comunica la idea de que la obra es el sistema en sí, es decir: desde esta perspectiva teórica, aunque los sistemas tienen que pensarse siempre al mismo tiempo que el entorno en el que surgen, se sostiene también que los sistemas producen sus propios elementos. Cabe mencionar que Luhmann retoma este concepto de los trabajos realizados por Maturá y Varela.

El autor alemán distingue tres tipos de sistemas. El primero de ellos es el sistema vivo, que se reproduce gracias a la vida. Está también el sistema psíquico, que se reproduce por la conciencia. Finalmente, nos encontramos con el sistema social, que gira en torno a la comunicación. Este sistema es el de mayor interés para Luhmann, quien abstrae que la sociedad corresponde a un nivel emergente compuesto por comunicaciones que no se limitan solo al lenguaje. En esta teoría, la comunicación implica que, de toda la información que existe en un entorno, un sistema surge cuando cierta unidad de elementos selecciona solamente algunas de las informaciones disponibles: se crea un sistema porque un conjunto de elementos se especializa en atender cierto tipo de interacciones y resolver un tipo específico de problema social.

En este trabajo se pondrá énfasis en el sistema social. Este se divide en subsistemas: el sistema político, el sistema económico, el sistema científico, el religioso, el artístico, el mediático, el

familiar, el jurídico, así como el subsistema al que pertenece el fenómeno que ocupa a esta tesis: el sistema de la educación.

En este momento se vuelve necesario hablar sobre la función del sistema; una función para Luhmann se aprecia cuando un sistema lleva a cabo la comparación de soluciones ante los problemas que presenta la información del entorno. La función consiste en que un sistema se ocupe de atender un tipo de problema en específico, de entre todos los posibles. Considerando lo anterior, se encuentra:

La función asumida por el sistema educativo es la transformación de los sistemas psíquicos singulares, de manera que éstos sean capaces de participar en cualquier forma de comunicación. Deviene necesario para la sociedad cuando la socialización no consigue asegurar el comportamiento adecuado. La peculiaridad del sistema educativo es, por lo tanto, que sus efectos se manifiesten, a diferencia de los demás subsistemas funcionales, en el exterior del sistema social. (Urteaga, 2010, p. 310).

La cita apunta a que el sistema de la educación se dedica a formar a las nuevas generaciones, desarrollando en ellas las habilidades y conocimientos que les son necesarias a la sociedad en su conjunto, en todos los otros sistemas gracias a los cuales funciona (jurídico, económico, político y los ya mencionados antes). Dicho esto, se deja ver que la puesta en marcha del sistema educativo y de las comunicaciones que dentro de este se den tienen un alto impacto hacia la sociedad y para que el resultado de las interacciones entre los elementos sea funcional, es imperante la construcción de habilidades y capacidades que las generaciones de esta época requieren para cubrir los estándares demandantes en la competencia social. En este escenario pueden apreciarse dos temas fundamentales para el presente análisis. En primer lugar, está que se vuelve fundamental la reflexión de cómo están preparados los actores sociales encargados a su vez de preparar a las nuevas generaciones. En segundo lugar, se tiene que la guía para apreciar en qué consiste la preparación adecuada está dada precisamente por las necesidades del entorno social.

Comencemos por analizar todo aquello que no forma parte directa del sistema de la educación, pero que está a su alrededor: es su «entorno». Como se mencionaba, es necesario compren-

der el papel que el entorno juega con respecto al sistema, pues este no existe en sí mismo, sino gracias a su función de preparar a los actores que se desempeñarán en los otros sistemas. Por eso, el entorno brinda información importante al sistema de la educación, a su estructura. Al observar a la sociedad, se observarán situaciones reales, valiosas o problemáticas, que proporcionan el conocimiento para que el sistema de la educación pueda operar desde su estructura.

Esta estrecha relación con el entorno podría parecer paradójica, pues, para Luhmann, un sistema está cerrado y su entorno solo le afecta en la forma de información. Pero no hay que olvidar que, entre todo lo que está más allá de las fronteras de un sistema (en su entorno), lo que logrará traspasar la barrera del sistema será la información que se relacione con el tema que el sistema se especializa en atender¹. Por eso, no es contradictorio que la educación derive información del entorno aunque sea un sistema cerrado, pues la educación requiere saber de las necesidades de los otros sistemas, con el fin de determinar de qué manera es necesario formar a las nuevas generaciones.

Lo anterior no quiere decir que un sistema (el de la educación o cualquier otro) dependa completamente del entorno, pues no hay que olvidar que, en la perspectiva teórica desde la que se desarrolla este análisis, «los sistemas presuponen estructuras formadas para seguir operando. Más aún como sistemas recursivos, además de poseer una sensibilidad ante los sucesos del entorno, sobre todo, poseen una gran sensibilidad ante los efectos de su propia operación» (Romero, 2011, p. 46) y son capaces de crear sus propios elementos, como sugiere el concepto de *autopoiesis* en la teoría de sistemas. Para comprender esta relación entre lo interior y exterior a un sistema también resulta de apoyo considerar la noción de *acoplamiento estructural*, visto como:

La relación entre un sistema y los presupuestos del entorno que deben presentarse para que pueda continuar dentro de su propia autopoiesis. Todo sistema, en este sentido se adapta a su entorno: si no fuera de esta manera, no podría existir. (Coorsi, Esposito, y Baraldi, 1996, p. 19).

Es en este punto en el que el sistema educativo funciona del modo en el que lo conocemos por la forma en la que se ha ido

.....
1 El resto de la información será ruido incomprensible.

acoplando al entorno; pero, si el sistema se hubiera acoplado de una forma diferente a esas circunstancias que le rodean, entonces, el sistema habría podido ser de formas distintas. A esto en la teoría de Luhmann se le llama *contingencia*, la cual «indica un dato respecto a las alternativas posibles [...] indica entonces la posibilidad de que un dato sea diferente de lo que es» (Coorsi, Esposito, y Baraldi, 1996, p. 90).

Sin lugar a dudas, la teoría de sistemas que plantea Luhmann puede ser desafiante por lo abstracto de su pensamiento y sus ideas, pero es también una propuesta que hace posible apreciar a los sistemas a gran escala en lo individual y en la forma en que se acoplan entre sí, aunque a primera vista parecieran pertenecer a ámbitos distintos, separados. El sistema educativo resulta ser un escenario complejo dado el gran número de vínculos entre los elementos que lo integran, que construyen una dinámica en la que no hay que olvidar que esos elementos en el sistema de la educación son vistos como creaciones surgidas desde el propio sistema.

Bajo el esquema de Luhmann, se podría interpretar que el sistema educativo crea, desde su interior, por un lado, a la evaluación de la educación y, por otro, la evaluación docente, concepto este último que resaltaremos de manera puntual en el desarrollo de la presente investigación.

Para Tyler, citado por Escudero (2003), la evaluación es el proceso de determinar el grado de congruencia entre las realizaciones y los objetivos previamente establecidos. Esta definición se hace presente en todos los modelos orientados hacia la consecución de metas.

Doyle (1986), citado por García, Loredó y Carranza (2008), define a la práctica docente como la enseñanza que ocurre en el aula. Esta es multidimensional por los diversos acontecimientos simultáneos que en ella ocurren.

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) define la calidad educativa a partir de tres enfoques analíticos. En primer lugar, aparece el enfoque centrado en el alumno. En segundo término, se nombra al enfoque de aportaciones-procesos-productos. Finalmente, existe también el enfoque basado en la interacción

social multidimensional. Con este referente se puede interpretar que la calidad de la educación es la combinación de condiciones para la enseñanza aprendizaje y logros académicos de los alumnos que deben ser medidos por medio de un instrumento.

En el contexto internacional contemporáneo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unesco obligan a elevar la calidad educativa a través de dos líneas de acción específicas: la formación docente y la evaluación del desempeño profesional en torno a la calidad de los aprendizajes.

Sin lugar a dudas, la evaluación docente se deja ver como una práctica social compleja que se relaciona con aspectos que emergen de la política, teorías pedagógicas, metodologías de intervención social y muchas otras dimensiones dentro del amplio espectro en las esferas pública y privada de la sociedad. Por otra parte, no hay que perder de vista que esas dimensiones analíticas ocurren en contextos reales, cuyas características informan el modo en que se relacionan concretamente los elementos del sistema social de la educación.

Autopoiesis y transformación de la evaluación docente en México

Una vez referida la teoría que dará soporte a la presente investigación, es determinante contemplar definiciones tales como *evaluación*, *práctica docente* y *calidad*, para reflexionar si el objetivo declarado en el proceso de la evaluación docente en el contexto mexicano tiene correspondencia con la manera en que se ejecuta dicha evaluación.

Es sumamente importante resaltar que, alrededor de los años 60 del siglo xx, la atención de los procesos evaluativos tanto en otros países como en México se encontraba centrada en los estudiantes. Esto con la finalidad de constatar los conocimientos aprendidos y el rendimiento escolar. El evaluar el desempeño del docente no atraía, entonces, la mirada de quienes tejían decisiones operativas del sistema educativo.

En esa misma década, la Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Educativo (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) promovió las evaluacio-

nes para la asignatura de matemáticas y posteriormente para la asignatura de ciencias a nivel internacional. Dentro de los años setenta y ochenta, también del siglo pasado, se siguieron realizando estudios para evaluar matemáticas y ciencias entre alumnos de trece años de edad (Cordero, Luna, y Patiño, 2013).

Para la década de los años 90, se propone una evaluación conjunta en matemáticas y ciencias mediante el *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS), que evaluó principalmente a estudiantes de trece años, como nos recuerdan López y Moreno, citados por Cordero, Luna y Patiño (2013). En esa misma década, surge y se aplica el *Programme for International Student Assessment* (PISA), que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha traducido como Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, instrumento derivado de la OCDE.

En el proceso descrito se debe destacar que, en todos los países involucrados en la aplicación de instrumentos, se han desarrollado evaluaciones de carácter o escala exclusivamente nacional que centran su atención en los aprendizajes de los alumnos en matemáticas, ciencias y lengua.

Es hasta la primera década del siglo XXI que la evaluación del sistema educativo empieza a inclinarse más a la figura del docente, una vez que se analizan los resultados del TIMSS y de PISA. Al ocurrir esto, los procesos evaluativos encaminados al docente empiezan a tener cierto impacto en el sistema escalafonario, en el sistema de pago y los demás relacionados con el desempeño laboral de profesoras y profesores.

En el caso de México, Martínez y Blanco, citados por Cordero *et al.* (2013), destacan tres periodos en la historia de la evaluación educativa en un arco temporal que abarca de 1970 a 2010. El primer momento se llevó a cabo en las décadas de los setenta y ochenta con la finalidad de recabar información censal para construir estadísticas a nivel nacional en las que tenía interés la Secretaría de Educación Pública (SEP). Lo anterior con el fin de ayudar a la elaboración de pruebas de aprendizaje. El segundo periodo abarca los años 1990 al 2002, en el cual se intentaba evaluar los aprendizajes específicamente de la educación básica. Surgen aquí las pruebas tales como el factor de aprovechamiento escolar del programa carrera magisterial, en el año de 1994 (cuando Carlos Salinas de Gortari era presidente de México), y los

estándares nacionales, en 1998. Se aplicaron también las pruebas TIMSS en 1995, el Laboratorio latinoamericano para la evaluación de la calidad de la educación en 1997 y PISA en el año 2000.

En la tercera etapa se distingue la creación, por decreto presidencial del 8 de agosto del 2002, durante el periodo del presidente Vicente Fox Quesada, del INEE, cuya misión era «evaluar el conjunto del sistema educativo». Nacieron del INEE cuatro áreas de trabajo: construcción de indicadores, elaboración de pruebas, evaluación tanto de recursos como de procesos de las escuelas y proyectos internacionales. Es en ese marco que empiezan a aplicar los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale), en el 2005, los cuales involucraron durante cuatro años muestras nacionales y estatales enfocadas en los alumnos de los niveles 3.º de preescolar, 6.º de primaria y el último año de la instrucción secundaria.

Posteriormente, se aplicó la prueba Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (Enlace), impulsada por la SEP, en el año 2006. En un inicio, esta se destinó solo a los mismos grados escolares que incluyeron en su etapa de muestra la prueba Excale. Con un enfoque formativo y con la finalidad de retroalimentar a maestros, alumnos y padres de familia, posteriormente, Enlace se aplicó a todos los grados de educación secundaria y media superior. La prueba se utilizó también como medio para otorgar estímulos económicos a los docentes dentro del programa Carrera Magisterial, que se describirá más adelante².

Como parte del fortalecimiento a la evaluación en México, los estados también ponen en operación estrategias, como es el caso del Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México, que encaminó su interés en la evaluación de los aprendizajes utilizando tanto los instrumentos que desarrolló la SEP como construyendo los propios; ha de destacarse que derivado del

.....

2 La información que ofrecía Enlace era utilizada en parte por las autoridades para definir programas de intervención de política educativa. Algunos usos de los resultados (como la elaboración de *rankings* de escuelas y el otorgamiento de incentivos a docentes, en virtud de la vinculación de Enlace con el programa Carrera Magisterial) provocaron efectos indeseados que prevalecieron sobre los efectos positivos esperados. Lo anterior provocó que el indicador de aprendizaje se desgastara y la evaluación perdiera confianza y credibilidad (SEP, 2015). La prueba dejó de aplicarse.

Decreto 82, publicado en la Gaceta del Gobierno, el 8 de mayo del 2015, se extinguió este organismo descentralizado.

En otro orden de ideas, es relevante señalar que los procesos de evaluación de docentes y el vínculo de esos resultados con estímulos laborales, ocurre también a escala estatal. La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las autoridades educativas de las entidades federativas, pusieron en operación el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea), cuyos instrumentos se aplicaron por primera vez, en el 2015, a los alumnos de sexto de primaria, tercero de secundaria y del último grado de Educación Media Superior. Planea recuperó las fortalezas conceptuales y operacionales de la prueba Enlace y superó sus limitaciones para informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación en términos de logro de aprendizaje de los estudiantes, lo anterior, particularmente, en dos áreas de competencia: lenguaje y comunicación (comprensión lectora) y matemáticas (SEP, 2015).

De acuerdo con la propia información oficial disponible al respecto, esta prueba tiene la intención de conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio conjunto de aprendizajes esenciales al término de los niveles de la educación obligatoria; así como aportar a las autoridades educativas información para el monitoreo, la planeación, programación y operación del sistema educativo y sus centros escolares. Sin embargo, Planea no fue diseñada para evaluar la calidad educativa de los planteles o el desempeño de sus docentes y en ese sentido no debería utilizarse para premiar o castigar a estudiantes o docentes.

Finalmente, otra herramienta que fue considerada importante para el proceso de evaluación docente dentro del sistema educativo fue el Programa de Estímulo Económico y Reconocimiento al Docente y Directivo de Educación Básica (PROEEB) de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) por mejoramiento escolar expresado en el logro educativo de los alumnos, que se llevó a cabo por primera vez en el ciclo escolar 2007-2008.

En el marco de la calidad de la educación, idealmente docentes y directivos requieren desarrollar las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los retos que

implican sus distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizajes de los educandos, como lo establece la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y que al mismo tiempo sean reconocidos sus méritos.

Por lo anterior, en el estado de México se reconoce ampliamente el valor que la educación pública le imprime al desarrollo de la sociedad, en el que el magisterio mexiquense se constituye como elemento fundamental en la formación de las generaciones que habrán de asegurar la permanencia de nuestro sistema social de vida basado en la democracia, la libertad y el respeto.

Como parte de ese esfuerzo, se contempla el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos a los docentes y directivos que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, que realicen actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio. Por ello, de manera conjunta, SEIEM-SNTE³ establecen los criterios metodológicos y reglas de operación que regulen el PROEB, mediante una convocatoria.

El proceso establecido en la convocatoria recae finalmente en un estímulo económico⁴ que es determinado por la junta de dictaminación del PROEB SEIEM-SNTE, de conformidad con el presupuesto asignado para la promoción que esté vigente y acorde con el número de docentes y directivos de educación básica de SEIEM que se hagan merecedores al mismo, de acuerdo con los puntajes determinados.

Hasta este momento, en la descripción de la evaluación dentro del subsistema social de la educación en el contexto mexicano, se deja ver como principal elemento de evaluación docente el programa de carrera magisterial que funge como un sistema de promoción horizontal. Este mecanismo se creó en mayo de 1992 como resultado de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica por parte del Gobierno federal, los estados y el SNTE.

3 Secciones sindicales: 17 Valle de Toluca y 36 Valle de México.

4 El otorgamiento del estímulo será en numerario, en una sola exhibición, conforme a los lineamientos establecidos, así como del reconocimiento por escrito.

El programa Carrera Magisterial tenía como propósito coadyuvar a elevar la calidad de la educación mediante el reconocimiento y apoyo a los docentes, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida, laborales y educativas. Se enfocó en los profesores de los niveles de preescolar, primaria, secundaria y grupos afines. Esta evaluación fue de carácter voluntario e individual y brindaba la posibilidad de incorporarse o promoverse dentro de los cinco niveles de los que constaba el programa: A, B, C, D y E. Cada nivel inmediato superior incrementaba el estímulo recibido por los docentes involucrados en la carrera magisterial.

Este programa contaba con tres vertientes de participación, las cuales contemplaban: (a) docentes frente a grupo, (b) maestros en funciones directivas o de supervisión, y (c) profesores que desempeñen actividades técnico pedagógicas.

El sistema establecía los aspectos en los cuales debían evaluarse los docentes participantes para obtener el puntaje que les permita incorporarse, promoverse o refrendar el nivel de estímulo obtenido en el programa, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Aspectos evaluados en el programa de carrera magisterial

		PUNTAJES MÁXIMOS		
	Factores	1.ª vertiente	2.ª vertiente	3.ª vertiente
1	Aprovechamiento escolar	50	40	30
2	Formación continua	20	20	20
3	Actividades co-curriculares	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: elaboración propia con base en los Lineamientos Generales Programa Nacional de Carrera Magisterial (2011).

El factor «aprovechamiento escolar» para la primera vertiente (los docentes frente a grupo), se refería al conjunto de logros de aprendizaje obtenidos por los alumnos en un grado o asignatura en un ciclo escolar, de acuerdo con los planes y programas de estudio oficiales. Con respecto a la segunda vertiente de participación (maestros en funciones directivas o de supervisión), el aprovechamiento escolar tomaba en cuenta acciones y estrategias que, para promover el aprendizaje de los alumnos, realizara el personal directivo y de supervisión. Para evaluar este factor en la tercera vertiente de participación (profesores que desempeñaran actividades técnico pedagógicas) se tomaban en cuenta las actividades que realiza el personal para promover el aprendizaje de los alumnos.

Para evaluar el factor «formación continua» dentro de las tres vertientes, se consideraban las acciones secuenciales y permanentes para profesionalizar la práctica educativa, con la finalidad de actualizarla e innovarla de acuerdo con los avances didácticos, metodológicos y científicos. Lo anterior se comprobaba por medio de proyectos (cursos, diplomados, posgrados).

Las «actividades co-curriculares» para las tres vertientes englobaban actividades extraordinarias que realizaran los participantes fuera del horario de trabajo y que estuvieran dirigidas a fortalecer el aprendizaje de los alumnos a favor de la integración social: prevención de adicciones, lectura, convivencia respetuosa, entre otros.

El factor «preparación profesional» integraba para las tres modalidades de participantes la evaluación de habilidades, conocimientos, capacidades y competencias profesionales que requerían los docentes para desarrollar sus funciones. Esto se estimaba mediante un instrumento elaborado por la instancia responsable. En los reactivos de dicho instrumento participaban la SEP y los responsables de la evaluación.

Para valorar la antigüedad laboral se consideraban los años desempeñados como docente frente a grupo, en funciones directivas o de supervisión, así como en actividades técnico pedagógicas en educación básica pública.

El factor «gestión escolar» para maestros en funciones directivas o de supervisión estaba relacionado con las actividades

inherentes a las funciones establecidas en los manuales de operación correspondientes, las cuales debían propiciar el desarrollo adecuado del proceso de enseñanza aprendizaje, con actos vinculados a la asesoría, supervisión, seguimiento y apoyo al trabajo de los docentes que dependieran de los directores o supervisores.

Por último, para los profesores que desempeñaran actividades técnico pedagógicas se registraba la valoración del factor «apoyo educativo» apreciando las acciones de acompañamiento en el aula, asesoramiento educativo, superación profesional y elaboración de materiales educativos que apoyaran el mejoramiento de los procesos y procedimientos de enseñanza-aprendizaje.

El programa Carrera Magisterial desapareció el 31 de mayo del 2015. La justificación quedó plasmada en el artículo décimo primero de la LGSPD, para dar paso al Programa de Promoción en la Función por incentivos.

Consideremos ahora la firma del Acuerdo de Cooperación entre México y la OCDE con la intención de elevar la calidad de la educación. Para este acuerdo se tuvo que elaborar un diagnóstico que reflejara los aspectos o situaciones reales de las escuelas mexicanas en comparación con las de otros países miembros de la OCDE⁵, lo cual se llevó a cabo del 2008 al 2010.

Después de este proceso, Carlos Mancera, presidente del Consejo de la OCDE sobre Evaluación y Políticas de Incentivos en México, y Sylvia Schmelkes, presidenta del Consejo Asesor de la OCDE sobre Liderazgo Escolar y Política Docente, comandaron la base de propuesta para la elaboración del informe «Mejorar las escuelas. Estrategias para la actuación en México» (2010). En este documento se expusieron catorce recomendaciones para consolidar una profesión docente de calidad.

5 Países miembros de la OCDE: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

Se derivaron entonces las siguientes acciones:

- Ajustes al programa Carrera Magisterial.
- Como parte de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación en el 2008⁶ se crearon dos programas: el de estímulos a la calidad docente (cuyo objetivo era premiar y estimular a quienes ocuparan los primeros sitios así como los esfuerzos de quienes lograban avances significativos en el aprendizaje de sus alumnos), y la Evaluación Universal (que tenía como intención, diagnosticar de manera integral las competencias profesionales de los docentes). Ambos programas se concretaron en 2011.

Es importante citar aquí el estrecho lazo político existente entre la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)⁷ en la puesta en marcha de acciones que están relacionadas con la mejora de la calidad educativa en nuestro país por medio de la potencialización de los aprendizajes así como el logro educativo de los alumnos; como muestra de ello se encuentran los programas mencionados en el párrafo anterior.

Con fecha del 11 de septiembre del 2013, se plasmó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se expidió la LGSPD. Es por este medio que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, informó que el Honorable Congreso de la Unión sería el encargado de dirigir dicho decreto.

El artículo 1 refiere que la LGSPD (2013) es reglamentaria de la fracción III del artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se establece que esta ley rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios para el ingreso, la promoción, reconocimiento y la permanencia en el servicio.

La LGSPD tiene por objeto:

- I: Regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior;

.....
6 La Alianza por la Calidad de la Educación se firma entre el Gobierno federal y los maestros de México, representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

7 La presidenta del SNTE fue Elba Esther Gordillo Morales hasta el 23 de febrero del 2013. Posteriormente, la responsabilidad de la Presidencia recayó en Juan Díaz de la Torre.

- II: Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente;
- III: Regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente, y
- IV: Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente.

Esta ley define a la evaluación, a la formación continua y el desarrollo profesional, como los ejes fundamentales para fortalecer el desempeño del personal y, consecuentemente, la calidad del servicio educativo. La evaluación, por disposición constitucional, es definida y supervisada por el INEE.

Pero la discusión del tema educativo no puede ni debe trasladarse al ámbito de lo eminentemente jurídico-técnico ya que, por su propia naturaleza, tiene implícito el componente humano-social.

Contingencias y reflexividad del sistema de la educación: condiciones de la evaluación docente que habrían podido concretarse de otra manera

Recordemos que, desde la perspectiva teórica empleada en este análisis, el concepto de *contingencia* se refiere al reconocimiento de que un sistema tiene una forma concreta en el presente, pero si sus operaciones y selección de información hubieran sido otras, ese mismo sistema tendría un rostro completamente distinto. En el caso que aquí ocupa, esto quiere decir que hay elementos de la evaluación docente actual en el contexto mexicano, que hubieran podido ser diferentes a como se les conoce ahora. Poder señalar esas contingencias es un ejercicio que pasa por apreciar críticamente qué situaciones se configuraron para el surgimiento de la evaluación docente actual y qué consecuencias habría tenido una configuración que tomara en cuenta informaciones alternativas al momento de diseñar esa evaluación.

Hablar de la evaluación docente en el sistema de la educación que tiene como referente empírico el contexto mexicano, implica hablar de la Reforma Educativa. Esta discusión debe hacerse sin ambages; tanto desde la óptica legal plasmada en la Constitución como desde la visión del Gobierno y de los demás actores sociales involucrados. Con una postura pragmática que

nos permita, como ya se hizo con el replanteamiento de la evaluación del desempeño, reconocer tanto sus fortalezas como sus debilidades.

Por supuesto, esta apreciación y análisis ocurren desde lo que se conoce como la «reintroducción del sujeto que conoce en lo conocido», consistente en un reconocimiento desde el cual se construye y enuncia una posición de conocimiento, al tiempo en que se emprende un esfuerzo serio por ofrecer un análisis plausible por su sustento teórico y objetivo, en la medida en que los marcos epistémicos personales hacen este ideal posible. Para el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en general, y para su Sección 17 en particular, este ejercicio de apreciación de contingencias de un sistema (las cosas que *son*, que *hubieran podido ser* diferentes) conlleva además un análisis de la evaluación docente que se efectúa desde la perspectiva de quienes la viven en su cotidianidad, en la realidad y al margen de la estadística o de los informes oficiales.

Otros elementos importantes justifican conocer la percepción sobre las contingencias de la evaluación docente y la Reforma Educativa, como se les percibe en la Sección 17 del antes mencionado sindicato. Entre otras razones destaca que la 17 es una de las dos secciones sindicales afiliadas al SNTE que tienen su base en el Estado de México, entidad cuyas características la hacen única, pues en ella coexisten dos subsistemas educativos⁸. Esta entidad también tiene la matrícula estudiantil más grande de México, 4.020.552 alumnos en educación básica y media superior, cifra que año con año se incrementa por fenómenos demográficos y migratorios.

Entrando en materia, la percepción sobre las contingencias de la Reforma Educativa debe iniciar obligadamente en el contenido del artículo 3.º constitucional y lo que este representa en el marco legal mexicano. Del mismo modo, deben apreciarse las contingencias de las reformas estructurales y lo que representan para la sociedad por el origen de estas y su impacto. En este contexto, se hace necesario hablar en una aproximación breve, de la propuesta educativa del SNTE, su interpretación de la Reforma Educativa y sus estrategias institucionales ante ella. También, como tema medular, se buscará exponer la percepción de las

.....
8 Subsistemas federal y estatal.

leyes secundarias, los procesos derivados de la Ley General del Servicio Profesional Docente, su influencia en la consolidación de la Reforma y lo que el SNTE y los maestros y maestras de la sección 17 del sindicato esperan de ella en la recta final del gobierno que la impulsó.

Contingencias del artículo 3.º constitucional

A través de la historia de México, la construcción del régimen institucional mexicano ha sido una aspiración que muy lentamente se ha consolidado. En este, la educación ha sido un componente fundamental. Así, lo consigna la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917.

Sin embargo, al menos en el texto constitucional y en lo que podría equipararse a un proceso evolutivo, la educación ha sido concebida de diferentes formas que obedecieron a las necesidades del momento histórico nacional en el que este tema ha sido discutido.

La Constitución de 1917 fue, en su origen, un ideal de país. Y en ese ideal los preceptos constitucionales respecto a la educación nos remiten a tres conceptos fundamentales: libertad, laicidad y, parcialmente, gratuidad. Así se aprecia en el siguiente texto: «Art. 3º.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación [...] En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria» (Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis, 2003).

El ideal de país que la Constitución de 1917 esbozó se ha reinterpretado y editado, en 98 años, 225 veces. Sin duda las reformas constitucionales obedecen a las distintas visiones de país que se han tenido; son adaptaciones necesarias unas veces y otras, por qué no decirlo, se diría que son modificaciones inducidas por intereses particulares.

En materia educativa, de 1917 (año del texto original de la Constitución) al 2015, se tuvieron nueve reformas, la última promulgada el 26 de febrero del 2013. Dichas reformas fueron el origen de la actual Reforma Educativa. Esta reforma, la del 26 de febrero del 2013, fue impulsada por el presidente Peña y establecía:

El Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. (*Diario Oficial de la Federación*, 2013, p. 1).

Con esto se privilegiaba, al menos en el papel, el derecho de los educandos a recibir educación de calidad. Para el logro de este precepto constitucional, el más ambicioso en 98 años por la dimensión de la tarea, se partió de la reforma a la fracción III de este artículo:

[...] el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal en toda la República [...] Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. (*Diario Oficial de la Federación*, 2015, p. 1).

Con ello se sentaron desde el Congreso de la Unión y los de los estados las bases de esta reforma. Sin embargo, es un hecho que esta no obedece solamente a un proyecto de gobierno, sino que, al estar conectada con un contexto más amplio, se trata de la conclusión de un proceso de cambio estructural que se delineó durante los años en el seguimiento que la OCDE hizo al sistema educativo de México. Esto desde 1994, año en que nuestro país se integró a dicho organismo y aceptó los términos de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y con ello sus obligaciones como país miembro.

Contingencias de las reformas estructurales en materia educativa desde la perspectiva del SNTE

La inserción de México como país miembro de la OCDE derivó en obligaciones difíciles de cumplir. Los perfiles sociales, políticos, económicos, culturales e idiosincráticos de los demás países miembros son, en la mayoría de los casos, notablemente

distintos al mexicano. Sumado a ello, los ajustes o «reformas estructurales» no se basan en proyectos de corto plazo, lo que implica un impacto social que debe dimensionarse en la misma línea de tiempo que la propuesta de reforma.

En relación con las reformas estructurales impulsadas por el Ejecutivo Federal, la primera fue la educativa, que por su impacto social e histórico fue celebrada y acompañada por un sector mayoritario de los actores políticos, económicos y sociales del país. En el 2010, la publicación del *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas* estableció dos rutas básicas para fortalecer el sistema educativo nacional. El nombre de la primera ruta fue «Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México» y, el de la segunda, «Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México». Sin intentar entrar en el análisis detallado de esta publicación, se puede apreciar que en ella se identifican los elementos básicos de lo que es la reforma educativa. Destaca su concordancia con las metas establecidas en el Programa Sectorial de Educación 2006-2012 y la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) impulsada por el SNTE en el 2008.

Existen posturas en el sentido de que los involucramientos del SNTE con las medidas para la modificación de la educación en México pudieran responder a intereses distintos al ámbito educativo. En ese sentido, a partir de la teoría de sistemas de Luhmann, esas voces señalarían interferencias desde otras esferas (por ejemplo, la política) hacia el sistema de la educación, lo que se manifestaría como ruido, una intervención que no debería pertenecer al sistema en cuestión. Sin embargo, desde otro punto de vista, las intervenciones del SNTE en materia de cambio educativo en realidad están estructuradas plenamente dentro del código propio y exclusivo del sistema de la educación y no uno distinto. Hay que recordar que para Luhmann, como se dijo antes, el sistema social de la educación se ocupa de preparar a las nuevas generaciones para las necesidades de las otras esferas y, con esa función como la principal, este sistema opera con un código que selecciona o discrimina información según lo que contribuye para la formación o lo que no contribuye para la formación. Con ese marco analítico en mente, las evidencias del desenvolvimiento del SNTE desde dentro del sistema de la educación (y no del político), y desde el código de contribuir

a la formación (y no desde el código de la política), podrían apreciarse en momentos como el Segundo Congreso Nacional Extraordinario del SNTE de 1992. Allí, por ejemplo, se resolvió constituir el Congreso Nacional de Educación como Órgano de Gobierno Sindical y, a través de este, los trabajadores de la educación podrían analizar las políticas educativas y contribuir en el proceso de la educación pública en México.

Continuando con las evidencias del desempeño del SNTE desde el código de la educación, se tiene que las conclusiones de tres de sus mencionados congresos se orientaron a dimensionar el papel de la educación pública en el marco de la globalización y consecuentemente desde la visión de país que se estaba construyendo y a la que el SNTE planteaba contribuir. Como se ve, estos esfuerzos resuenan con la meta de pensar la clase de formación que necesitan las nuevas generaciones para sumarse a los otros sistemas sociales. Asimismo, para el 2006, esta visión se orientaba ya sobre la ruta trazada por la OCDE y, acerca de ella, el SNTE tuvo su propia visión, congruente y pertinente con respecto al escenario que se avecinaba.

El IV Congreso de Educación y el 2.º Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, construyeron una propuesta educativa clara, congruente y consistente mediante acciones concretas, ordenadas dentro de bloques programáticos, que coadyuvó a implementar la Alianza por la Calidad de la Educación en México.

Los objetivos de la ACE, así como los 10 procesos que implica, no son muy distintos de los planteados por la OCDE. Trascendiendo a la temporalidad de las propuestas o de quién las hizo, lo único claro es que la reforma era necesaria. México no podía permanecer anclado a prácticas que habían agotado su utilidad⁹. El SNTE lo entendió así, lo asumió, e incluso, lo anticipó. Por ese motivo, sería imprecisa la afirmación de que el SNTE se oponía a la reforma. En cambio, desde una interpretación alternativa, se tendría que el sindicato se sumó a la propuesta del Ejecutivo Federal e hizo suyos los objetivos de la Reforma Educativa. La organización sindical, desde la constitución del Congreso de

9 Asignación discrecional de puestos escalafonarios, herencia y venta de plazas, control absoluto del sistema educativo a través de las secciones sindicales en sus dos expresiones SNTE y CNTE en todas las entidades federativas, entre otros.

Educación, ha tenido una propuesta educativa en línea con atender las necesidades del contexto social-histórico del país y hoy, a casi cinco años de implementada la reforma, en la Sección 17 se le sigue impulsando, lo que no impide asumir una postura crítica desde la cual se puedan implementar estrategias institucionales para su mejora permanente.

En lo que toca al papel de la evaluación docente dentro de la función del sistema de la educación, se diría que actualmente existe certeza sobre el alcance de la Ley General de Educación y la Ley del INEE, también la hay respecto a la Ley General del Servicio Profesional Docente, pero son esta última y sus procesos los que más inconsistencias tienen, como se discutirá en detalle párrafos más adelante. En ese contexto, pareciera que la aplicación del Servicio Profesional Docente en la práctica está imposibilitada por las discordancias entre sus procesos y la realidad.

Los desajustes entre los planteamientos del Servicio Profesional Docente y su aplicabilidad evidencian un problema en la selección de información y en la comunicación con la que se logra que un sistema sea funcional: esos desajustes parecerían indicar una falta de conocimiento de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente. En términos comunes, son las inconsistencias en los procesos las que los han hecho fracasar, aunque esta realidad no sea reconocida por la autoridad educativa¹⁰. Al respecto se pueden citar algunos ejemplos situados en el contexto del estado de México.

La LGSPD regula cuatro procesos: el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia. Estos procesos se vinculan con otras dinámicas como la tutoría y la certificación de evaluadores. Esta ley reconoce también la figura de docente con funciones de asesoría técnica pedagógica. Ello implica tres procesos adicionales que deberán ser regulados por la ley más adelante. Veamos uno por uno.

.....
10 Como evidencia de este balance poco favorecedor del estado de la educación se tendría las prácticas excepcionales en la aplicación de la LGSPD en estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Michoacán, la decisión conjunta entre la SEP y la Coordinación Estatal de aplazar los procesos de evaluación de desempeño, así como la omisión en la publicación de resultados en los procesos de evaluación 2015 y 2016.

Ingreso al servicio

Hasta el 2016, se publicaron, en el estado de México, cuatro convocatorias para el ingreso a la educación básica —en esta cuenta omitiremos las de ingreso al servicio en educación media superior, todas ellas basadas en una convocatoria emitida por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNS-PD)—. Las convocatorias fueron la ordinaria 2014, extraordinaria 2014, ordinaria 2015 y ordinaria 2016. Las tres primeras estuvieron dirigidas a egresados de escuelas normales¹¹ y públicas y abiertas¹²; la última pública y abierta.

El número de sustentantes que atendieron las convocatorias de ingreso en el estado de México en todos los niveles de educación básica se puede apreciar en la tabla 2.

Tabla 2. Cuantificación de participantes en las convocatorias a docentes para el ingreso a la educación básica en el estado de México

AÑO	NÚMERO DE SUSTENTANTES
2014-2015	13 477
2015-2016	12 490
2016-2017	11 236
2017-2018	12 975
Total	50 178

Nota: Los datos numéricos de la tabla son referentes del estado de México y abarcan todos los niveles de educación básica.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema de Administración del Servicio Profesional Docente del Estado de México (Siaprodem).

-
- 11 A raíz de que las carencias formativas eran extendidas en México, fundamentalmente en las primeras décadas del siglo xx, se crearon instituciones formadoras de educadores; se les fundaron para varones, para mujeres y mixtas, ubicándose en los diferentes estados de nuestro país.
 - 12 «Para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior, expedidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se convoca a los egresados de Escuelas Normales y demás instituciones formadoras de docentes de Educación Básica del país públicas y particulares» (Convocatoria Estado de México, 2016, p. 1).

A su vez, el número de plazas asignadas para todos los niveles de educación básica las varió de la siguiente manera entre los años 2014 y 2018 (tabla 3).

Tabla 3. Oferta de plazas para profesores nuevo ingreso de educación básica desde la instauración del Servicio Profesional Docente

AÑO	NÚMERO DE PLAZAS ASIGNADAS
2014-2015	2676
2015-2016	4261
2016-2017	4705
2017-2018	4598 ¹
Total	16 240

Nota: Las plazas ofertadas plasmadas en la tabla anterior consideran todos los niveles de educación básica en el Estado de México.

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema de Administración del Servicio Profesional Docente del Estado de México (Siaprodem).

La primera inconsistencia en este proceso se estimaría en ofertar a la par de vacantes definitivas, vacantes interinas o temporales, como ingreso a la educación básica; de esta manera, se cancela el derecho de los sustentantes de ser sujetos de la aplicación del primer párrafo del artículo 22 de la LGSPD¹³, lo que es una transgresión al derecho constitucional de los sustentantes. Además, en esta condición, se incumple con la obligación de garantizar la continuidad del servicio educativo, debido a que no se otorga un nombramiento definitivo después de seis meses y un día de trabajo; además de que quienes se incorporan de manera temporal no tienen derecho al acompañamiento de un tutor. Una inconsistencia más es que la idoneidad de los sustentantes no les da la garantía de ser contratados, pues los sustentantes superan en número a los espacios ofertados.

A la par de este proceso viene el de la evaluación diagnóstica al término del primer año escolar. Por ley, se establece que

.....
13 «El ingreso a una plaza docente dará un lugar a un Nombramiento Definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente» (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013, p. 6).

durante dos años los docentes de nuevo ingreso tendrán el acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa. En relación con ello debe destacarse que la figura de tutor está definida en la ley, que las convocatorias emitidas para tener ese carácter fueron deficientes¹⁴ y no tuvieron la demanda que se esperaba. Esto ha motivado a que la autoridad educativa local habilite a supervisores, directores y docentes que se han evaluado en dichas funciones. En consecuencia, un alto porcentaje de docentes de nuevo ingreso no han tenido el acompañamiento al que la ley les da derecho.

Promoción a cargos con función directiva, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica (ATP)

Con respecto a la convocatoria por promoción los sustentantes se distribuyen de la siguiente manera (tabla 4).

Tabla 4. Directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos (ATP) a quienes se aplicaron los instrumentos de promoción de 2015 a 2018

FUNCIÓN	NÚMERO DE SUSTENTANTES			TOTAL
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	
Director	1242	1500	2023	4765
ATP	158 ²	0	0	158
Supervisor	442	1134	1303	2879

Nota: El número de sustentantes para las evaluaciones por promoción abarcan información competente al Estado de México en todos los niveles de educación básica.

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema de Administración del Servicio Profesional Docente del Estado de México (Siaprodem).

.....
14 La interpretación de que las convocatorias son deficientes se sustenta con las siguientes razones. 1.- Al ser una función adicional a las actividades docentes, el marco general que regula la función de tutoría precisa incentivos y reconocimientos, que en la praxis no se traducen en remuneración económica. 2.- La autoridad educativa local no tuvo capacidad organizativa para este pago.

Las plazas asignadas en respuesta a las convocatorias por promoción, los numerales reflejan lo siguiente (tabla 5).

Tabla 5. Plazas asignadas en respuesta a las convocatorias por promoción, 2015 a 2018

FUNCIÓN	NÚMERO DE PLAZAS ASIGNADAS			TOTAL
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	
Director	808	569	734	2111
ATP	13	0	0	13
Supervisor	283	115	56	454

Nota: El número de plazas asignadas a las que hace referencia la tabla anterior pertenecen a datos de todos los niveles de educación básica en el Estado de México.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema de Administración del Servicio Profesional Docente del Estado de México (Siaprodem).

Respecto a la promoción a cargos con función directiva y de supervisión destaca el hecho de que existen más sustentantes idóneos que vacantes ofertadas. Y respecto a la promoción de cargos de asesoría técnica pedagógica, los sustentantes que alcanzaron el carácter de idóneos no se incorporaron a la función, con lo que se incumplieron las bases de la convocatoria. Por otro lado, no existe un procedimiento a través del cual se puedan cubrir las vacantes docentes que estos movimientos generen.

Los docentes con función de Asesoría Técnica Pedagógica (ATP) han de someterse a dos procesos de evaluación:

1.- Proceso de promoción. En este caso los docentes hacen un examen que han de acreditar para que se les asigne la función, pero no la categoría; posteriormente, mediante un proceso de inducción que dura dos años consecutivos, se vuelven a evaluar y si su resultado cumple con lo que requiere la función de ATP, la LGSPD precisa que se les debe asignar la categoría, misma que ya se encuentra incorporada al catálogo de puestos y salarios de la secretaria de hacienda y crédito público.

2.- La asignación temporal de la función como ATP. En esta vertiente se emite una convocatoria, los docentes se inscriben, se integra una comisión en consejo técnico, esta comisión revisa los expedientes y el candidato que tenga los méritos se habilita como ATP hasta por tres ciclos escolares consecutivos. Esta función temporal no implica el tránsito de una categoría como docente a la de ATP, pero quienes se involucran en este proceso sí gozan de un incentivo adicional en su salario.

A la fecha se han publicado cuatro convocatorias para la función de ATP temporal, las cuales no han tenido impacto en el interés de los docentes.

Evaluación del desempeño para la permanencia¹⁵

En el contexto de los docentes del primer grupo de evaluados del año 2015, se careció de información suficiente respecto al valor de cada uno de los aspectos a evaluar. Al tratarse la evaluación de un instrumento de tipo argumentativo,¹⁶ esto implica la interpretación de los evaluadores y la lógica desconfianza de los evaluados en que la apreciación del sentido de sus respuestas sea la apropiada. En el proceso no hubo certeza sobre quiénes fueron los evaluadores certificados y existieron serias inconsistencias en la plataforma¹⁷.

A pesar de todo lo descrito, en el estado de México los procesos de la reforma no han tenido el impacto negativo que pudo creerse que tendría: hacia finales del 2017, en la Sección 17 del SNTE no se habían presentado casos de docentes separados del servicio como consecuencia de la evaluación del desempeño al

.....
15 Los resultados de esta evaluación se reflejaron bajo los siguientes parámetros: insuficiente, suficiente y destacado. Con respecto a quienes arrojaron un resultado destacado, el incremento en su salario fue del 35 % para educación básica y del 24 % para educación media superior.

16 Sobre la evaluación interpretativa se debe considerar lo siguiente: en el caso de los instrumentos para el ciclo escolar 2015-2016, el docente tenía que argumentar una planeación didáctica, así como las evidencias de enseñanza en el aula. Para el 2017, se elaboró un proyecto de enseñanza, que es calificado a través de rúbricas por personal certificado denominado evaluador. Por esa razón es interpretativa la evaluación, aunque no en todos sus procesos.

17 Las inconsistencias de la plataforma fueron de tipo técnico, es decir, se presentaron casos de usuarios y contraseñas inválidos, los sistemas reflejaban tipos de exámenes que no correspondían a la asignatura, había evidencias que no arrojaron comprobantes, fallas en la conectividad, etc.

término de su segundo año de servicio. En esa muestra, se tuvo solo 27 casos de evaluaciones que indicaron insuficiencias en los perfiles de los docentes, lo cual implicó una tasa del 3,8% del total del personal docente que fue evaluado en esa sección.

La evaluación 2016, con su carácter voluntario, presentó nuevos retos. Entre ellos estuvo el de generar confianza en los docentes sobre la optimización del proceso de evaluación. En este proceso destacó que la participación docente, si bien no fue masiva, sí fue comparable a la del año 2015, en el que se hizo una selección por criterios, que son los requisitos que deben de cubrir los sustentantes que son sujetos de evaluación, como la antigüedad (5 a 23 años), al menos contar con título de licenciatura, trabajar en zonas en las que la cantidad de habitantes rondara los 100 000 y contar con plaza definitiva. Este nivel de participación podría interpretarse como que los docentes han incorporado la evaluación a su esquema profesional.

En el año 2017, se implementó un mecanismo de evaluación un tanto diferente que está dirigido a todos los docentes con carácter obligatorio; en él se adicionaron nuevos instrumentos de evaluación como el informe de cumplimiento de responsabilidad profesional (misma que deben de llenar director y docente), el proyecto de enseñanza, así como el examen de conocimientos y contenidos.

La intención de discutir estas inconsistencias es dejar claro que resulta fundamental para la implementación de los procesos de la Reforma Educativa que estos se sujeten al marco jurídico que la propia LGSPD establece en su artículo 5¹⁸. Esto permitiría que las dinámicas del sistema de la educación, vistas desde el interior del sistema y vividas por sus actores, se percibieran como caracterizadas por la legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad y transparencia. En cambio, se debe reconocer que las inconsistencias y las modificaciones recurrentes del calendario de la evaluación docente en su implementación le restaron seriedad, perdió credibilidad y sobre todo vulneró su propia legalidad y certeza.

.....
18 «En la aplicación y vigilancia de esta Ley se deberán observar los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad y transparencia» (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013, p. 2).

En la implementación de sus procesos, la Reforma Educativa ha mostrado sus debilidades, lo que, sin embargo, representa un área de oportunidad para mejorar la funcionalidad de un sistema y fortalecer su capacidad de operar. Estadísticamente y en lo público, la reforma parecería avanzar según lo planeado. No obstante, en la práctica existen visiones alternativas, también desde el interior del sistema de la educación, desde las cuales las inconsistencias y los fracasos se señalan como retos que hay que asumir con madurez y responsabilidad para que la reforma se pueda consolidar en lo operativo y, de ese modo, se cumpla la función del sistema analizado (procurar la mejor formación de los docentes que a su vez forman a las nuevas generaciones para los otros sistemas sociales).

De vuelta en la «reintroducción del sujeto que conoce en lo conocido», en febrero del 2013 quedó claro que para el sindicato iniciaba una nueva etapa; sin negar la trayectoria de la organización se hizo necesario repensar el presente y planear un camino con proyección a futuro. La transición implicó sumarse decididamente al proceso de cambio educativo o confrontar al Estado mexicano (a la cabeza del sistema de la educación), opción esta última que habría sido una clara contradicción a la esencia y origen del sindicato y tendría consecuencias negativas no solo para los dirigentes, sino para el gremio en su conjunto.

Pensar en el futuro implica sobrevivir al presente. Así se hizo y una vez superado el momento crítico, el SNTE ratificó su adhesión a la Reforma Educativa. Se reconfiguró la vinculación orgánica institucional y se tendieron los puentes de conciliación con otros actores políticos y sociales que también influyen las operaciones del sistema de la educación. Se tomaron acuerdos con la dirigencia de la OCDE y, en suma, se dirigió al sindicato por la ruta del reposicionamiento institucional.

Hoy está más que claro que no seremos los maestros y maestras ni el sindicato quienes sabotearemos la Reforma Educativa. Entendemos que esta no tiene marcha atrás y que en la medida que avance podrán reformularse sus procesos, pero no sus propósitos, afines a la manera en que funciona para la formación del sistema social de la educación. Es fundamental entender que la carga política de la reforma es ruido o información ininteligible para fines de cómo funciona el sistema de la educación; concebido esto, en este momento es fundamental dotar a dicha

reforma de contenido y vincularla decididamente con la consolidación del modelo educativo mexicano, tarea pendiente.

En la implementación se vislumbran áreas de oportunidad, en las que se pueden conciliar intereses de los actores del sistema de la educación. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Sección 17 en particular mantendrá su postura de respaldo a la Reforma Educativa, pero sin anteponerle a la defensa de los derechos de los trabajadores, siempre en la intención de conciliar intereses. Y sobre todo privilegiando el derecho de los niños y niñas a recibir educación de calidad.

Conclusiones

El presente artículo ha pretendido mostrar un panorama general de cómo se ha ido construyendo y transformando la evaluación docente, así como ventajas y desventajas de este proceso y la manera en la que este impacta a los profesionales que participan en él.

La temática resulta de interés actual para quienes se desenvuelven en el campo educativo o que intentan formar parte de él; sin embargo, tiene un impacto social con miras a que sea de utilidad en otras esferas y para diferentes actores, pues el referente educativo forma parte de la instrucción formal de los individuos a lo largo de la vida.

Indiscutiblemente, la evaluación docente es una pieza dentro de un sistema complejo que resulta de la interacción de instituciones educativas, sindicales, gubernamentales, entre otras, y manifiesta sus efectos en las interacciones de docentes, padres de familia y alumnos.

Referencias

- Blanco, J. M. (1997). La teoría social de Niklas Luhmann. Por fin Luhmann. *Revista de Libros Segunda Época*. Recuperado de <https://www.revistadelibros.com/articulos/la-teoria-social-de-niklas-luhmann>
- Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis. (2003). *Evolución jurídica del artículo 3 constitucional en relación a la gratuidad de la educación superior*. Recuperado

de <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/evolucion.htm>

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2013). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

Convocatoria Estado de México. (2016). *Convocatoria*. Recuperado de http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2016/ingreso/convocatorias/Convocatoria_Estado_de_Mexico.pdf

Coorsi, G., Esposito, E., y Baraldi, C. (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana. Recuperado de <https://ceducativa.weebly.com/uploads/1/5/0/9/15091428/glosario-sobre-teoria-social-de-luhmann.pdf>

Cordero, G., Luna, E., y Patiño, N. (2013). La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente. *Sinéctica* 41, 18. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/sine/n41/n41a8.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (26 de febrero del 2013). *Decreto por el que se reforman los artículos 3.º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013

Diario Oficial de la Federación. (17 de junio de 2015). *Acuerdo por el que se establece el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica y se emiten las reglas para su operación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396954&fecha=17/06/2015

Escudero, T. (2003). Desde los test hasta la investigación evaluativa actual. Un siglo, el XX, del intenso desarrollo de la evaluación en educación. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*. Recuperado de https://www.uv.es/relieve/v9n1/RELIEVEv9n1_1.htm

García, C., Loredó, J., y Carranza, G. (10 de septiembre de 2008). Análisis de la práctica educativa de los docentes: pensamiento, interacción y reflexión. *Revista Electrónica de*

Investigación Educativa. Recuperado de <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/200/345>

Romero, G. (2011). Resumen sintético del sistema social de la ciencia según Niklas Luhmann. *Revista del magíster en análisis sistémico aplicado a la sociedad*, (24), 30-60. Recuperado de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/24/gsanchez02.pdf>

Secretaría de Educación Pública. (2011). *Lineamientos Generales Programa Nacional de Carrera Magisterial. Programa Nacional de carrera Magisterial*. Recuperado de https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LI-NEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP). (2015). *Planea: una nueva generación de pruebas*. Recuperado de http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaFasciculo_1.pdf

OECD. (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. Recuperado de www.oecd.org/edu/school/47101613.pdf

Urteaga, E. (17 de septiembre de 2010). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Internacional de Filosofía*, 15. Recuperado de <https://www.uma.es/contrastes/pdfs/015/ContrastesXV-16.pdf>