



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo

**LOS PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DOCENTE
DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO: UNA
MIRADA DESDE LOS ACTORES PARTICIPANTES**

TESIS

Que para obtener el grado de

DOCTOR EN CIENCIAS EDUCATIVAS

Presenta

Antelmo Castro López

Directora

Dra. Edna Luna Serrano

Ensenada, B. C., México. Febrero de 2016

INSTITUTO DE
INVESTIGACIÓN
Y DESARROLLO
EDUCATIVO



Universidad Autónoma de Baja California
Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo
Doctorado en Ciencias Educativas



**LOS PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DOCENTE DE LA
EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO: UNA MIRADA DESDE LA VOZ
DE SUS ACTORES**

TESIS

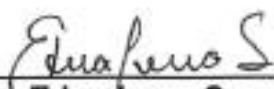
Que para obtener el grado de

DOCTOR EN CIENCIAS EDUCATIVAS

PRESENTA

Antelmo Castro López

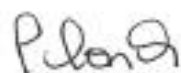
APROBADA POR:


Dra. Edna Luna Serrano
Directora


Dr. Mario Rueda Beltrán
Sinodal


Dra. Graciela Cordero Arroyo
Sinodal


Dra. Cecilia Osuna Lever
Sinodal


Dra. Lilian Paola Ovalle Marroquin
Sinodal





Ensenada, B. C. a 20 de agosto de 2015.

ASUNTO: Voto aprobatorio al trabajo de tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Educativas.

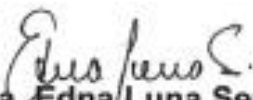
Dra. Alicia Aleli Chaparro Caso López
Coordinadora del Doctorado en Ciencias Educativas
Presente.

Después de haber efectuado una revisión minuciosa sobre el trabajo de tesis presentado por el C. **ANTELMO CASTRO LÓPEZ**, me permito comunicarle que he dado mi **VOTO APROBATORIO** al mencionado trabajo. Con base en lo anterior, dicho documento se considera listo para su defensa en el examen de grado de Doctor en Ciencias Educativas, sobre su trabajo titulado:

**"Los programas de evaluación docente de la educación básica en México:
una mirada desde la voz de sus actores"**

Esperando reciba el presente de conformidad, quedo de Usted.

Atentamente,


Dra. Edna Luna Serrano



Ensenada, B. C. a 20 de agosto de 2015.

ASUNTO: Voto aprobatorio al trabajo de tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Educativas.

Dra. Alicia Aleli Chaparro Caso López
Coordinadora del Doctorado en Ciencias Educativas
Presente.

Después de haber efectuado una revisión minuciosa sobre el trabajo de tesis presentado por el **C. ANTELMO CASTRO LÓPEZ**, me permito comunicarle que he dado mi **VOTO APROBATORIO** al mencionado trabajo. Con base en lo anterior, dicho documento se considera listo para su defensa en el examen de grado de Doctor en Ciencias Educativas, sobre su trabajo titulado:

**"Los programas de evaluación docente de la educación básica en México:
una mirada desde la voz de sus actores"**

Esperando reciba el presente de conformidad, quedo de Usted.

Atentamente,


Dra. Graciela Cordero Arroyo



Ensenada, B. C. a 20 de agosto de 2015.

ASUNTO: Voto aprobatorio al trabajo de tesis
para obtener el grado de Doctor en Ciencias Educativas.

Dra. Alicia Aleli Chaparro Caso López
Coordinadora del Doctorado en Ciencias Educativas
Presente.

Después de haber efectuado una revisión minuciosa sobre el trabajo de tesis presentado por el **C. ANTELMO CASTRO LÓPEZ**, me permito comunicarle que he dado mi **VOTO APROBATORIO** al mencionado trabajo. Con base en lo anterior, dicho documento se considera listo para su defensa en el examen de grado de Doctor en Ciencias Educativas, sobre su trabajo titulado:

**“Los programas de evaluación docente de la educación básica en México:
una mirada desde la voz de sus actores”**

Esperando reciba el presente de conformidad, quedo de Usted.

Atentamente,

Firma manuscrita de Dr. Mario Rueda Beltrán.

Dr. Mario Rueda Beltrán



Ensenada, B. C. a 20 de agosto de 2015.

ASUNTO: Voto aprobatorio al trabajo de tesis
para obtener el grado de Doctor en Ciencias Educativas.

Dra. Alicia Aleli Chaparro Caso López
Coordinadora del Doctorado en Ciencias Educativas
Presente.

Después de haber efectuado una revisión minuciosa sobre el trabajo de tesis presentado por el **C. ANTELMO CASTRO LÓPEZ**, me permito comunicarle que he dado mi **VOTO APROBATORIO** al mencionado trabajo. Con base en lo anterior, dicho documento se considera listo para su defensa en el examen de grado de Doctor en Ciencias Educativas, sobre su trabajo titulado:

**“Los programas de evaluación docente de la educación básica en México:
una mirada desde la voz de sus actores”**

Esperando reciba el presente de conformidad, quedo de Usted.

Atentamente,

Dra. Lilian Paola Ovalle Marroquin



Ensenada, B. C. a 20 de agosto de 2015.

ASUNTO: Voto aprobatorio al trabajo de tesis
para obtener el grado de Doctor en Ciencias Educativas.

Dra. Alicia Aleli Chaparro Caso López
Coordinadora del Doctorado en Ciencias Educativas
Presente.

Después de haber efectuado una revisión minuciosa sobre el trabajo de tesis presentado por el **C. ANTELMO CASTRO LÓPEZ**, me permito comunicarle que he dado mi **VOTO APROBATORIO** al mencionado trabajo. Con base en lo anterior, dicho documento se considera listo para su defensa en el examen de grado de Doctor en Ciencias Educativas, sobre su trabajo titulado:

**“Los programas de evaluación docente de la educación básica en México:
una mirada desde la voz de sus actores”**

Esperando reciba el presente de conformidad, quedo de Usted.

Atentamente,

Dra. Cecilia Osuna Lever
Sinodal

Dedicatoria

*Para mis padres
Antelmo y Rebeca*

RESUMEN

En México, hasta el año 2013 operaban paralelamente tres programas de evaluación docente en la educación básica: (1) el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes para regular el ingreso al sistema, (2) el Programa Nacional de Carrera Magisterial utilizado para la promoción horizontal y (3) el Escalafón creado para la promoción vertical.

Cada programa se creó de forma independiente con características particulares y bajo negociaciones entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Escalafón operó 40 años, Carrera Magisterial 20 años y el Concurso Nacional lleva 7 años. El tipo de decisiones que se toman a partir de los resultados en cada uno de los programas, es de alto impacto en la vida de los docentes quienes participan voluntariamente.

De los tres programas existe una escasez de estudios empíricos que recupere el papel que juega la evaluación desde la perspectiva de los sujetos involucrados. Dada esta condición se entrevistó a docentes, directivos, representantes sindicales y autoridades educativas. Con la técnica de análisis de contenido se establecieron cuatro grandes categorías que permitieron conocer la

complejidad de los programas: (1) Papel del SNTE, (2) Función de la evaluación, (3) Operación de los programas y (4) Prácticas discrecionales.

De los resultados se destaca que el SNTE es el principal interlocutor entre las SEP y los docentes cuya naturaleza es velar por los intereses comunes de los agremiados, razón por la cual ha participado en comisiones mixtas junto con la SEP para el diseño y operación de programas nacionales de evaluación docente. La función de la evaluación en los programas es de tipo control pero en el contexto de Baja California se han realizado acciones de tipo formativo, principalmente derivadas del concurso de oposición. Se reconoce además que la participación y permanencia en los programas de promoción, no guarda relación con la calidad de la enseñanza ni con el aprendizaje de los estudiantes. Por otro lado, persisten prácticas discrecionales que permiten la ocupación de plazas sin pasar por procesos de evaluación.

Se concluyó que los programas cumplen con los propósitos para los cuales fueron creados, sin embargo, se cuestiona la operación y los procesos de evaluación.

Palabras clave: educación básica, evaluación docente, programas de evaluación, carrera docente.

ÍNDICE

	Página
I. Introducción al estudio	1
1.1 Planteamiento del problema.....	4
1.2 Preguntas de investigación.....	7
1.3 Propósito general.....	8
1.3. 1 Objetivos específicos.....	8
1.4 Justificación.....	9
1.5 Antecedentes de investigación.....	11
1.6 Estructura de la tesis	20
II. Marco contextual y teórico	22
2.1 Características generales de la educación básica en México.....	23
2.2 Carrera docente en educación básica en México.....	29
2.3 Los programas de evaluación docente en la educación básica en México.....	31
2. 3. 1 Escalafón, primer mecanismo de regulación: promoción vertical.....	31
2. 3. 2 Carrera Magisterial, segundo mecanismo de regulación: promoción horizontal	37
2. 3. 3 Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, tercer mecanismo de regulación: ingreso.....	47
2.4 La formación docente.....	53
2.4.1 Formación inicial.....	55

2. 4. 2 Inserción al campo laboral.....	57
2. 4. 3 Formación continua.....	60
2.5 La evaluación docente.....	63
2. 5. 1 Función de la evaluación docente.....	65
2. 5. 2 Evaluación para el control o evaluación sumativa.....	66
2. 5. 3 Evaluación para la reflexión o evaluación formativa.....	67
2.6 Antecedentes de la evaluación docente.....	68
III. Método	75
3.1 El enfoque de la investigación.....	76
3.2 Seleccionar los casos.....	78
3.3 Identificar los propósitos de los programas.....	78
3.4 Identificar a los participantes.....	80
3. 4. 1 Selección de los entrevistados.....	81
3. 4 .2 Negociación de acceso.....	82
3.5 Realizar el trabajo de campo.....	84
3. 5. 1 Procedimiento de recolección de datos.....	84
3.6 Análisis de datos.....	86
IV. Resultados	91
4.1 El papel del SNTE.....	91
4.2 La función de la evaluación.....	103
4.3 la operación de los programas	120
4.4 Las prácticas discrecionales.....	128
V. Conclusiones y recomendaciones	134
5.1 Discusión.....	134
5.2 Conclusiones	140
Referencias	147

ÍNDICE DE TABLAS

	Página
Tabla 1. Número de maestros, alumnos y escuelas de Educación Básica en México en el año 2013 por tipo de sostenimiento.....	26
Tabla 2. Número de maestros, alumnos y escuelas de Educación Básica en Baja California en el año 2013 por tipo de sostenimiento.....	27
Tabla 3. Factores que se evalúan en el programa de Escalafón.....	35
Tabla 4. Especificación de los puntos escalafonarios.....	35
Tabla 5. Características de Carrera Magisterial como mecanismo de evaluación docente con fines de promoción horizontal.....	45
Tabla 6. Resultados del Concurso Nacional en sus seis ediciones por desempeño y tipo de convocatoria.	49
Tabla 7. Resultados del Concurso en Baja California en sus seis ediciones por desempeño y tipo de convocatoria.	51
Tabla 8. La función de la evaluación en los programas de evaluación en México.....	52
Tabla 9. Objetivos de la formación inicial	55
Tabla 10. Ejemplos de programas de evaluación docente en Estados Unidos que surgieron en la década de los 80.....	69
Tabla 11. Función de la evaluación en sistemas nacionales de evaluación	71

docente.....	
Tabla 12. Guía de preguntas para identificar los propósitos de los mecanismos de evaluación en documentos normativos.....	79
Tabla 13. Participantes en el estudio, que participaron en programas para el ingreso, promoción horizontal y promoción horizontal.....	82
Tabla 14. Códigos asignados a unidades de análisis por Programa de Evaluación	88
Tabla 15. Conformación de categorías y su definición a partir de códigos identificados en las unidades de análisis.....	89

1. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO

En México, la preocupación por la calidad educativa es un tema de debate desde el siglo pasado. En 1973 nació Escalafón como un sistema de evaluación docente organizado en la SEP para efectuar las promociones verticales de los trabajadores de base (Diario Oficial de la Federación [DOF], 1973). En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (DOF, 1992) y se estableció la Ley General de Educación ([LGE] DOF, 1993). En ella se incluyó un apartado sobre evaluación que resaltaba la atribución de la autoridad educativa federal sobre el Sistema Educativo Nacional (SEN) en dos aspectos principales: (1) evaluación del sistema educativo y (2) creación de políticas sobre el profesorado de educación básica, por ejemplo, requisitos para ejercer la actividad docente, el propósito de otorgar un salario profesional para alcanzar un nivel de vida decoroso o la idea de establecer mecanismos para propiciar su permanencia en las aulas y el reconocimiento social (Canales, 2008).

En 1993 se creó el Programa Nacional de Carrera Magisterial como un programa de promoción horizontal de carácter no obligatorio e individual para

profesores de educación básica cuyo objetivo fue incidir en la calidad educativa a través del reconocimiento y apoyo a los docentes, así como en el mejoramiento de sus condiciones de vida, laborales y educativas (SEP, 2010c).

En el 2008, con el fin de impulsar una transformación por la calidad educativa del SEN, la SEP y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) establecieron el Acuerdo para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas en México. Uno de los tratados de ese Acuerdo versa sobre el desarrollo de políticas y prácticas adecuadas para evaluar la calidad de las escuelas y de los maestros, y para vincular los resultados de dicha evaluación con incentivos para lograr procesos de mejora (OCDE, 2010). Ese mismo año, la SEP y el SNTE firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) con el objetivo central de “propiciar e inducir a una amplia movilidad en torno a la educación, a efecto que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional” (SEP-SNTE, 2008, p.5).

La ACE planteó cinco prioridades: (1) modernización de los centros escolares para que sean lugares dignos, libres de riesgo, funcionales y equipados con tecnología de vanguardia y propios para enseñar y aprender; (2) profesionalización de maestros y de autoridades educativas garantizando que quienes dirigen el sistema y quienes enseñan, sean formados y seleccionados adecuadamente, y reciban estímulos e incentivos por su trabajo en función de los aprendizajes logrados por los alumnos; (3) bienestar y desarrollo integral de los alumnos promoviendo en ellos hábitos para preservar la salud, así como mejorar las condiciones sociales que permitan el acceso, permanencia y egreso oportuno; (4)

reforma curricular asegurando una formación basada en valores y una educación de calidad que brinde a los alumnos herramientas para la vida y el trabajo; y (5) evaluación para estimular la calidad educativa, favorecer la transparencia y rendición de cuentas, y brindar bases para el diseño de políticas educativas (SEP-SNTE, 2008).

Respecto a la prioridad 2, se acordó que todas las nuevas plazas y nuevas vacantes definitivas se otorgarían mediante un concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente. En el 2008 inicia la operación del Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes (SEP-SNTE, 2008).

En México existían tres programas de evaluación dentro de la carrera docente: (1) el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes de Nuevo Ingreso y en Servicio¹ que se utiliza para regular el ingreso al sistema, (2) el Programa Nacional de Carrera Magisterial utilizado para la promoción horizontal asociado a incentivos económicos y (3) el Escalafón creado para la promoción vertical en la jerarquía del sistema educativo. Estos programas son el objeto de estudio del presente trabajo.

En este primer capítulo del estudio se aborda el problema de investigación; además se presenta las preguntas y los objetivos del estudio e incluye la revisión de antecedentes y la exposición de las razones que justifican el desarrollo del trabajo.

¹ También los profesores de educación básica le llaman el Concurso de la Alianza porque surgió en el acuerdo ACE. En este trabajo se nombrará Concurso Nacional

1.1 Planteamiento del problema

Las políticas asociadas a la calidad de la educación de los sistemas educativos latinoamericanos enfrentan dos principales desafíos. Por un lado, el aseguramiento de que los estudiantes logren resultados altos de aprendizaje y que además sean de calidad (OCDE, 2009); y por otro lado, la mejora de los desempeños de los docentes y la valoración de su actividad (Ministerio de Educación, 2010). Ambos desafíos independientes, pero relacionados entre sí, son un reto cuando se reconoce que el futuro de los países está ligado a la calidad de sus sistemas educativos, pues la educación permite el desarrollo de habilidades y desempeños, mejores salarios, menor desempleo, mejor salud y una mayor participación social (OCDE, 2009).

El docente es un actor clave en el logro de los aprendizajes de los estudiantes (Schmelkes, 1995; Wenglinsky, 2002; Barber y Mourshed, 2008; Marcelo y Valliant, 2009; SEP, 2009). En ese sentido Imbernón (1994) precisó que un sistema educativo debe demandar profesores con alto grado de capacidad de actuación y de reflexión sobre su práctica. Por consiguiente, se requiere de docentes con un conjunto de características, competencias y conductas que permitan a los estudiantes alcanzar buenos resultados de aprendizaje; y que desde la perspectiva de Hunt (2009), tengan la capacidad para resolver problemas, pensar críticamente, trabajar colaborativamente y transformarse en ciudadanos efectivos capaces de transformar la vida de los estudiantes.

Por lo anterior, la mejora de los sistemas educativos resulta una tarea compleja, aunado a la falta de certezas en el debate internacional acerca de cómo

hacerlo (Barber y Mourshed, 2008). Sin embargo se deben realizar esfuerzos para atraer a los mejores candidatos para la formación docente, contratar a los mejores profesores para el servicio, brindarles todas las oportunidades para lograr su desarrollo, además de identificar en ellos cualidades, aptitudes y habilidades para puestos directivos dentro del sistema educativo.

Aquí cobra importancia la evaluación docente, que puede permitir la toma de decisiones orientadas a contribuir con la calidad educativa, aunque ésta genera un debate controvertido en relación con el logro de los estudiantes y los conflictos derivados entre los principales actores de los sistemas educativos, de entre ellos los sindicatos (Isoré, 2010), situación que ha orientado a que la evaluación se realice como un ejercicio con sentido derivado de rituales burocráticos.

En México, los programas para regular el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical se crearon de forma independiente con características particulares y bajo negociaciones entre la SEP y el SNTE. Escalafón operó durante 40 años, Carrera Magisterial por 20 años y el Concurso Nacional lleva 7 años operando. El tipo de decisiones que se toman a partir de los resultados de evaluación en cada uno de los programas es de alto impacto en la vida de los docentes.

Estos programas han recibido críticas, principalmente a Carrera Magisterial y Escalafón porque no abonan a la calidad educativa, no mejoran el desempeño docente y no son considerados programas eficaces de evaluación docente (Ortiz, 2003; OCDE, 2010), de la misma manera han sido cuestionados por que no

promueven la reflexión del profesorado sobre el trabajo que realiza con los estudiantes (Díaz-Barriga, 2001).

Así mismo, se ha criticado la participación del SNTE en la creación y operación de estos programas; y se le ha considerado un obstáculo en la calidad educativa (Latapí, 2004; Gindin, 2008; Loyo-Brambila, 2008; Santibáñez, 2008; Flores-Crespo y Mendoza, 2012), además por ser juez y parte en lo proceso de evaluación (Santizo, 2009).

Por otro lado, pareciera que los tres programas no han sido objeto de estudio desde la investigación educativa, o tema de interés de muchos, en donde se analice con datos empíricos, el impacto, la operación, su naturaleza bajo la cual fueron creados o que exploren las opiniones de los profesores que viven las evaluaciones o de las autoridades quienes las instrumentan. Estudios de esa naturaleza ayudan a entender su complejidad.

La investigación sobre los programas de evaluación docente en México es incipiente. Sobre Carrera Magisterial se encontraron siete estudios empíricos (Santibáñez, Martínez, Datar, McEwan, Setodji y Basurto-Dávila, 2006; Carretero, 2012; Martinez y Vega, 2007) y cuatro analíticos² (Luna, Cordero, López y Castro, 2012; Cordero, Patiño y Cutti, 2013; Hevia De La Jara, 2013; Cordero, Luna y Patiño, 2013), sobre el Programa de Escalafón, se encontró un estudio (Corona, Cordero y Torres, 2011) y sobre el Concurso Nacional, los hallazgos sitúan dos trabajos, el de Flores-Crespo y Mendoza (2012) que relacional al programa con las políticas de la ACE y el papel de la coalición SEP-SNTE; y el de Delgado, Andrade

² McMillan y Shumacher (1993) definen los estudios empíricos a aquellos que reportan datos de experiencias sistemáticas mediante métodos cuantitativos, cualitativos o mixtos. Los estudios analíticos a aquellos en los que el objeto de estudio se aborda mediante el examen de documentos como fuente de información.

y Sánchez (2015) quienes analizan los resultados de la edición 2014-2015 del Concurso Nacional.

Entonces, si la evaluación docente es importante como un elemento que puede contribuir a la mejora del sistema educativo; si los programas de evaluación docente tienen la función de elegir a los mejores candidatos para el ingreso al sistema, la promoción horizontal la promoción vertical; y si existe una escasez de estudios desde la investigación educativa, aunado a esto, los programas han sido objeto de críticas por especialistas y académicos en México por sus impactos y por la relación que guarda la SEP con el SNTE, resulta importante plantearse cuestionamientos que orienten estudios empíricos que permitan conocer los programas desde diferentes perspectivas³ para conocer su complejidad, por ejemplo, a partir de las opiniones de los actores involucrados.

1.2 Preguntas de investigación

A partir del planteamiento del problema, se derivan las siguientes preguntas centrales de investigación

1. ¿Cuáles son las características de los programas de evaluación de los docentes utilizados para el ingreso al sistema, la promoción horizontal y la promoción vertical?
2. ¿Qué opinan los profesores y directivos de educación básica sobre los programas de evaluación para el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical?

³ Punto de vista desde el cual se considera o se analiza un asunto (RAE, 2016)

3. ¿Qué opinan las de autoridades educativas y representantes sindicales sobre los programas para el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical de los docentes de educación básica?
4. ¿Qué función tiene la evaluación en los programas para el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical de los docentes de educación básica?

1.3 Propósito General

Analizar las características de los programas y las opiniones de los actores involucrados respecto a las prácticas de evaluación para el ingreso al sistema, la promoción horizontal y la promoción vertical del docente en la educación básica en México.

1.3.1 Objetivos específicos

1. Analizar las características de los programas de evaluación docente para el ingreso al sistema, la promoción horizontal y la promoción vertical.
2. Analizar las opiniones⁴ de profesores y directivos de educación básica sobre los programas de evaluación para el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical.

⁴ Se refiere al juicio o valoración que se forma una persona respecto de algo o de alguien, incluye la manifestación de un sentir que puede ser colectivo derivado de un suceso o situación (RAE, 2016: <http://dle.rae.es/>)

3. Analizar las opiniones de autoridades educativas y representantes sindicales sobre los programas para el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical de los docentes de educación básica.
4. Identificar la función de la evaluación en los programas para el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical de los docentes de educación básica.

1.4 Justificación

El Gobierno Federal señala en el Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 que la calidad de la educación básica seguirá siendo el reto mayor del Sistema Educativo y que para mejorar la calidad será necesario “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” (Poder Ejecutivo Federal, 2013, p. 61).

Uno de los objetivos planteados en el PND 2013-2018 en materia educativa, es “desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad” (Poder Ejecutivo Federal, 2013, p. 127). Para lograrlo, en el 2013 se estableció la Reforma Educativa que contempla tres ejes fundamentales de acción: (1) que los alumnos sean educados por los mejores maestros. Para ello se estableció el nuevo Servicio Profesional Docente donde refiere que el mérito es la única vía de ingresar y ascender en el servicio educativo del país (DOF, 2013c); (2) que la evaluación sea un instrumento para elevar la calidad de la enseñanza, y que el INEE tiene plena autonomía para llevar a cabo procesos de evaluación además de coordinar un sistema de evaluación (DOF, 2013b); y (3) que la educación se convierta en una

responsabilidad compartida donde directivos, maestros, alumnos y padres de familia podrán tomar decisiones conjuntas para mejorar el proceso educativo en cada plantel.

En la Ley General del Servicio Profesional Docente (DOF, 2013c, p.7), se establece que el Servicio Profesional Docente tiene el propósito de:

- Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país;
- Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios;
- Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión;
- Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional;
- Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión;
- Otorgar los apoyos necesarios para que el Personal del Servicio Profesional Docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades;
- Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del Personal del Servicio Profesional Docente a través de políticas, programas y acciones específicas, y

- Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

Lo anterior implica que el estado establecerá nuevos mecanismos para el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical. Aunque los programas de Escalafón y Carrera Magisterial actualmente nos son vigentes y han sido sustituidos por otros mecanismos, este trabajo es importante porque brinda un panorama de las prácticas y función de la evaluación en los procesos de promoción vertical y horizontal. Además contribuye al estado del conocimiento desde la investigación educativa donde la voz de los actores involucrados es considerada para comprender cómo operan tales programas.

Por lo tanto, los resultados de este estudio aportan elementos para la comprensión de las prácticas de evaluación docente en la educación básica pública en México, donde persisten conflictos asociados con intereses sindicales y resistencia a procesos de evaluación.

1.5 Antecedentes de investigación

En México, los estudios sobre programas para el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical de la educación básica son escasos. Se encontraron diez trabajos de investigación que a continuación se describen.

Estudios sobre el ingreso al servicio

En el 2014, Flores-Crespo y Mendoza analizaron las políticas educativas de México referente algunos elementos para entender la ACE y finalmente su

implementación de los concursos de oposición. Con un enfoque exploratorio-analítico recurrieron a entrevistas de profundidad con autoridades, maestros en servicio, líderes sindicales, periodistas y legisladores. Los autores declararon las formas de corrupción que se puede llegar a encontrar en el Sindicato Magisterial que permite el traspaso de plazas y que aún con la implementación de los concursos de oposición, siguen prevaleciendo la venta y herencia de ellas. Por otro lado, los autores declararon la falta de credibilidad hacia los exámenes en los concursos oposición y más aún en el diseño de los mismos. Ponen en tela de juicio el funcionamiento de las Escuelas Normales pues la reforma incluye que los egresados concursen por una plaza a través del examen, lo cual llegan a entenderse que las escuelas no son efectivas. Dentro de la reflexiones de Flores-Crespo y Mendoza señalan que al no tener una buena política pública ocasionará que la gente comience a carecer de credibilidad del gobierno y que se necesita con urgencia esquemas de evaluación integrales para capturar las cualidades positivas de los profesores, ya que no es sólo posible con un examen final.

En el 2015, Delgado, Andrade y Sánchez analizaron los resultados del Examen Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes⁵ que realizaron 130,512 profesores de educación básica en la edición 2014-2015 del Concurso Nacional para el otorgamiento de plazas docentes. Los resultados generales del concurso de Educación Básica mostraron que 40.4% de sustentantes alcanzaron un resultado Idóneo, en tanto que aquellos en donde se consideró además de estos un examen complementario, el resultado fue de 24.2% de Idóneos. Según los autores,

⁵ Los profesores de educación básica también le llaman Examen de la Alianza. De aquí en adelante, en el contexto de la investigación, se le nombrará Examen Nacional.

estos resultados indican un nivel de exigencia alto para los aspirantes, lo que ha permitido identificar a los mejores candidatos para su inserción a la práctica docente y que estos cumplen con lo requerido a partir de los perfiles, parámetros e indicadores para el Ingreso al Servicio Profesional Docente.

Estudios sobre la promoción horizontal

En el 2006, Santibáñez, Martínez, Datar, McEwan, Setodji y Basurto-Dávila evaluaron el funcionamiento interno de Carrera Magisterial, específicamente determinaron si las medidas para medir el desempeño del maestro eran apropiadas, y valorar el impacto de los estímulos salariales otorgados a los docentes que participaron en el programa. Se construyó una base de datos con información para cada docente frente a grupos de primaria y secundaria de la primera vertiente que participó en Carrera Magisterial de 1998 al 2003 (etapas 8–12): grado máximo de estudios obtenidos por el docente, antigüedad, género, grado o materia impartida, puntaje de los seis factores del programa, indicadores de capacitación docente, calificación promedio de las pruebas de aprovechamiento para docentes y estudiantes, así como indicadores socioeconómicos de la escuela y la región, se utilizaron técnicas estadísticas inferenciales para determinar validez y confiabilidad de los instrumentos que Carrera Magisterial utiliza para las evaluaciones; y para establecer el impacto de los incentivos en la vida de los docentes.

Santibáñez *et al.* encontraron que las pruebas utilizadas por Carrera Magisterial para medir preparación profesional poseen un grado adecuado de consistencia interna y confiabilidad, muestran una amplia cobertura de la mayor parte de las áreas curriculares y están bien alineadas a los temarios proporcionados

al docente; los exámenes que se aplican a los alumnos (*aprovechamiento escolar*) y que tienen un puntaje en la evaluación docente, muestran una cobertura amplia del contenido de los planes y programas de estudio pero menores grados de consistencia interna y confiabilidad; los instrumentos y criterios de evaluación utilizados para la evaluación colegiada del desempeño profesional del docente no están vinculados explícitamente con estándares de docencia para así poder realizar juicios subjetivos sobre la práctica docente; el impacto de los incentivos ofrecidos por Carrera Magisterial no han tenido un efecto significativo en primaria; en secundaria los efectos son positivos, pero muy modestos.

Santibáñez *et al.* concluyeron que el impacto de los incentivos ofrecidos por el programa sobre el aprovechamiento escolar es nulo o muy débil, e incluso puede llegar a ser negativo una vez que el incentivo se ha recibido, y que es necesario revisar las características generales del sistema de evaluación, los factores que incluye y como éstos se evalúan.

En el 2007, Martínez y Vega a través de un estudio correlacional, buscaron establecer el grado de asociación que existe entre el tipo de participación en el programa de Carrera Magisterial y el aprovechamiento escolar en las asignaturas de español y matemáticas con docentes primaria que se encuentran frente a grupo. El aprovechamiento escolar en las asignaturas de español y matemáticas determinó de manera cuantitativa bajo la aplicación de un instrumento del programa vigente en educación primaria, en cambio la variable de la participación en el programa de Carrera Magisterial se obtuvo a través de la aplicación de una encuesta a los

docentes investigados, a los que estaban inscritos sin ningún nivel o si se encontraban en los niveles A, B, B-C, C, D o E.

Los resultados obtenidos por Martínez y Vega en la aplicación de los instrumentos, permitieron encontrar el promedio general de las asignaturas de español y matemáticas, de acuerdo con el tipo de participación de los docentes en Carrera Magisterial la cual no contribuye a elevar la calidad de la educación, al menos refiriéndose en el nivel de aprovechamiento escolar. Otro hallazgo obtenido, es que los docentes con más estímulos económicos por parte de la Carrera Magisterial reflejan que el aprovechamiento de los estudiantes es más bajo, en cambio los docentes con menor estímulo económico recibido, logran un mejor rendimiento escolar. A partir de la investigación de los autores determinan en su conclusión que la Carrera Magisterial evidencia un rotundo fracaso de un modelo pedagógico autoritario, antidemocrático y unilateral donde el docente ocupa el papel de burócrata al servicio de los intereses más nefastos de las clases dominantes.

En el 2012, Carretero analizó qué han hecho los docentes de una escuela urbana de México para ingresar y promoverse en Carrera Magisterial, además de observar la relación de permanecer en el programa con los resultados de la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE). Utilizó entrevistas como instrumento del método etnográfico, que le permitió a comprender cómo la directora, supervisora y docentes de la Escuela Urbana perciben y enfrentan el programa Carrera. El autor encontró que el programa motiva al maestro en su preparación para mejorar sus prácticas. Los resultados de la prueba ENLACE

de la escuela muestran que se encuentran por arriba de la media de la entidad y del país.

Los testimonios que analizó Carretero revelan que el docente percibe que de alguna manera el programa de Carrera Magisterial influye para que la escuela obtenga mejores resultados en la evaluación en ENLACE. Sin embargo el autor reconoce bajo su investigación con expertos en el tema que Carrera Magisterial ha perdido confiabilidad y validez, siendo que la evaluación no ha servido como un instrumento que permita al docente medir las debilidades y mejorar sus prácticas educativas; y que se ha convertido en un mecanismo de discriminación y clasificación de los profesores, lo que hacer observar que el programa no sólo promueve aislamiento si no también favorece a la desigualdad. El autor concluye que el programa permite al docente contribuir a mejorar la calidad de la educación, sin embargo a veces el proceso se convierte en un credencialismo inaudito, los testimonios permiten apreciar que mientras más se sabe o se desconoce los lineamientos de Carrera Magisterial puede llegar a influir en el ingreso y promoción dentro del programa.

En el 2012, Luna, Cordero, López y Castro identificaron algunos elementos de análisis de los dispositivos evaluativos de la profesión docente en educación básica en México, se describen las políticas, estrategias, programas e instrumentos que actualmente se utilizan para evaluar las diferentes etapas de la profesión docente: formación inicial, ingreso a la carrera docente y ejercicio profesional. Integra los programas y estrategias de evaluación a gran escala que se han implementado para mejorar la calidad del profesorado como Carrera Magisterial,

Escalafón y el Concurso Nacional, y se analizan los componentes evaluativos. Dentro de las reflexiones, los autores señalaron que en un país como México los procesos de evaluación y mejora enfrentan desafíos técnicos, políticos y éticos, y que dada la complejidad del sistema educativo mexicano, para la lograr la operación de las políticas nacionales se debe trabajar directamente con las autoridades estatales; y entender que es responsabilidad de todos velar por la confianza de los resultados de procesos de evaluación y su utilidad en beneficio de la mejora de la calidad educativa.

En el 2013, Cordero, Luna y Patiño analizaron tres programas de evaluación de los docentes en servicio que se aplicaron en México al cierre del 2012: Carrera Magisterial, Programa de Estímulos a la Calidad Docente y Evaluación Universal. Compararon sus características normativas, los instrumentos que utilizan, los factores y componente que evalúan y el peso porcentual. Señalaron que en Carrera Magisterial la formación continua es uno de los objetivos específicos del programa bajo el supuesto de que, a mayor formación, habrá una mejora del logro educativo, sin embargo, pareciera que una mayor formación está estimada en el número de horas que los profesores dedican a esta actividad y que no se trata únicamente de incrementar el número de horas de formación, sino de analizar si la oferta formativa es pertinente e impacta en la mejora del desempeño de los estudiantes, que se supone es el propósito principal para el que fue creado; en ese sentido sugirieron evaluar la calidad de los cursos de la Carrera Magisterial. Concluyeron que en México es importante contar con un marco de la buena enseñanza que oriente las actividades del profesor y de la evaluación docente; se requiere examinar de

manera rigurosa los tres programas existentes, lo que implica un análisis comprensivo de los alcances y límites de cada programa, a fin de aproximarse a un sistema de evaluación congruente con el propósito de mejoramiento de la calidad de la enseñanza y pertinente al contexto mexicano; y los instrumentos utilizados en los tres programas analizados no han incorporado ninguna estrategia de evaluación del desempeño del profesor en el aula.

En el 2013, Cordero, Patiño y Cutti caracterizaron la oferta formativa del Catálogo Nacional de Formación Continua (CNFC) y el Catálogo Nacional de Carrera Magisterial (CNCC), específicamente de los cursos seriados y trayectos formativos para profesores, directivos y asesores técnico pedagógicos (ATP) durante cinco ciclos escolares (2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 y 2012-2013) y compararon, a partir de esta variable, los contenidos de ambos catálogos. Con este fin se localizaron los catálogos, se seleccionaron los casos de estudio, se elaboró la base de datos, se compararon los catálogos y se realizó el análisis de los resultados. Las autoras encontraron que los cursos son la única modalidad formativa que reconocen los catálogos, éstos llegan adquirir un nombre distinto cuando existe un principio de seriación en sus contenidos dominándose por el diplomado o trayectos formativos. En los catálogos existen diferencias en función del tipo de oferta que se hace al profesorado, donde el CNFC se llegó a diferenciar en su origen y ha mantenido estable la implementación de cursos y diplomados. En cambio el CNCM la impartición de cursos incrementó en 470% de 2009 a 2010, sin embargo dicha oferta tendió a bajar en los siguientes años. Para ambos catálogos

se identificaron acciones formativas que crecieron paralelamente de forma paulatina hasta llegar en 2011 y 2012 a ofertar acciones compartidas para ambos catálogos.

Como parte de las conclusiones se muestra que la formación se concentra en su mayoría en la modalidad de cursos seriados o no, partiendo del supuesto que comparten la SEP y SNTE que los profesores mexicanos tengan más horas de formación en el sentido de que mayor carga horaria, mejor formación.

En el 2013, Hevia analizó el programa de Carrera Magisterial a la luz de las reformas educativas actuales. Por medio de entrevistas y grupos de enfoque, que se complementó con información documental y se analizó bajo una perspectiva institucionalista, encontró que las reformas para evaluar e incentivar maestros están débilmente alineadas con el resto de las políticas de fomento al personal docente: se orientan hacia objetivos *técnicos*, pero muchos procedimientos administrativos mantienen la centralidad en los objetivos “laborales”; y pueden desincentivar la autonomía de las escuelas y los maestros en los procesos de evaluación y promoción docente, fomentando acciones de simulación.

Estudios sobre la promoción vertical

Navarro, Cordero y Torres (2011) identificaron los procesos mediante los cuales se llega a ser director de secundaria en el sistema estatal de Baja California, de modo particular en el Escalafón. Encontraron tres procesos: (a) la basificación el cual se refiere a tener plaza en propiedad, obtenida como resultado de participar y ganar el concurso escalafonario, (b) la comisión la cual es de carácter temporal, ofreciendo la oportunidad de conocer las funciones y responsabilidades de un puesto de mayor jerarquía antes de obtener la basificación; para obtener el ascenso en cualquiera de

esta rutas el aspirante debe contar con 6 meses de base y obtener el puntaje más alto en el catálogo Escalafonario; y (c) la *otra comisión* la cual puede verse como una estrategia para el cumplimiento de los intereses de las organizaciones sindical y oficial, así como para la resolución de conflictos de carácter laboral y político; sin embargo, algunos entrevistados sostienen que las comisiones constituyen un favor otorgado por la organización sindical. En muchos casos el actual sistema escalafonario resulta ineficaz en la selección de directivos idóneos para dar posibles soluciones a los conflictos de índole laboral y política, por lo que cualquiera de las alternativas de ascenso se requiere del apoyo del Sindicato.

Por el tiempo en que se desarrollaron los estudios pareciera que el tema ha cobrado importancia en los últimos 5 años, sin embargo siguen siendo escasos y aislados. Incluso el tema de la evaluación docente en la educación básica en México es incipiente. En la construcción del estado del conocimiento para el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), Luna, Elizalde, Torquemada, Castro y Cisneros-Cohernour (2013) encontraron 11 reportes de investigación en el periodo 2002-2012.

1.6 Estructura de la tesis

El presente estudio se organiza en cinco capítulos. Los siguientes cuatro se describen a continuación.

El capítulo dos contiene dos apartados. El marco contextual donde se presenta las características generales de la educación básica en México. A su vez ofrece un panorama de la creación y características de los programas para el

ingreso, la promoción vertical y la promoción horizontal que paralelamente operaron en el país. El marco teórico ofrece una base teórica conceptual sobre la evaluación docente. Se analizan los conceptos, objetivos y funciones de la evaluación y se presentan antecedentes de la evaluación docente en el marco internacional.

En el capítulo tres se describe el método utilizado para responder las preguntas de investigación y atender los objetivos del estudio. Se detallan cinco fases: (1) seleccionar los casos, (2) identificar los propósitos de los programas, (3) identificar a los participantes, (4) realizar el trabajo de campo y (5) analizar los datos.

En el capítulo cuatro se presenta el análisis de los resultados a partir de cuatro categorías: el papel del SNTE, la función de la evaluación, la operación de programas de evaluación docente y las prácticas discrecionales.

Finalmente, en el capítulo cinco se presentan la discusión y las conclusiones que resultaron del desarrollo de este estudio.

II. MARCO CONTEXTUAL Y TEÓRICO

El presente capítulo tiene el objetivo de contextualizar el objeto de estudio en las políticas y los momentos importantes de la educación básica y en la literatura. El capítulo se divide en dos apartados. En el primero se presentan las características generales de la educación básica en México; generalidades de la carrera docente en la educación básica en México; se describe el surgimiento de los tres programas de evaluación docente: Escalafón, Carrera Magisterial y el Concurso Nacional; y termina con un análisis de la función de la evaluación en estos tres programas. En el segundo apartado se aborda la conceptualización teórica de la evaluación docente, su objetivo y funciones; se presentan los antecedentes de la evaluación docente en el marco internacional con el propósito de identificar la función de la evaluación y el tipo de decisiones que se toman en relación a ella en diferentes sistemas educativos.

2.1 Características generales de la educación básica en México

La educación básica pública en México tiene su origen en el proyecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En el Artículo 3ro. se declara que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el Estado – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, que además de ser obligatoria, será laica y gratuita (DOF, 2013c).

El propósito de la educación que imparte el Estado, es “desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia” (DOF, 2013c, p.4). En la Ley General de Educación, se señala que el criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno (DOF, 2013c). Además:

- 1. Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida*

fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

- 2. Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;*
- 3. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y*
- 4. Será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad (DOF, 2013a, p. 2-3).*

La educación básica en México está conformada por los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Su característica principal es el currículo único nacional. El Plan de Estudios 2011 se derivó de la Reforma Integral de la Educación Básica que impulsa la formación integral de los alumnos. Inició en 2004 con la Reforma de Preescolar, continuó en 2006 con Educación Secundaria y en 2009 con Educación Primaria. Concluyó este proceso en el 2011 con un currículo articulado, pertinente y congruente que favorece la educación inclusiva, las expresiones locales, la pluralidad lingüística y cultural del país, y considera la atención de los estudiantes con necesidades educativas especiales (SEP, 2011).

El diseño y desarrollo del currículo en el marco del RIEB tomó como antecedente las reformas derivadas del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que inició en 1992 con una transformación de la educación y reorganización de su sistema educativo nacional, que dio paso a reformas encaminadas a mejorar e innovar prácticas; el Compromiso Social por la Calidad de la Educación suscrito entre las autoridades federales y locales el 8 de agosto de 2002 cuyo propósito fue la transformación del sistema educativo nacional en el contexto económico, político y social; y la ACE suscrita el 15 de mayo del 2008 entre el Gobierno Federal y los maestros de México representados por el SNTE, donde se estableció el compromiso de llevar a cabo una reforma curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades, mediante la reforma a los enfoques, asignaturas y contenidos de la Educación Básica y la enseñanza del idioma inglés desde el nivel preescolar (SEP, 2011). Las características del modelo educativo derivado de la RIEB son:

- a. Educación básica de 12 años. Trayecto formativo que contribuye a la formación del ciudadano democrático, crítico y creativo que requiere la sociedad mexicana en el siglo XXI, desde las dimensiones nacional y global, que consideran al ser humano nacional y universal.
- b. El aprendizaje del inglés. El inglés como segunda lengua desde 3° de preescolar. Necesario para acceder a los espacios de mayor dinamismo en la producción y circulación del conocimiento.
- c. Habilidades digitales. El desarrollo de habilidades digitales en los estudiantes para el uso de las TIC, favorece su inserción a la sociedad del conocimiento.

- d. Escuelas de tiempo completo. Permite diversificar las formas de trabajo docente y ampliar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes de escuelas públicas

Para dimensionar la magnitud del sistema de educación básica en México, se presentan las Tablas 1 y 2. En el año 2013, se registraron 1,233,767 maestros que atendían una población de 23,562,183 alumnos de educación básica en México distribuidos en 207,682 escuelas. El grosor de la matrícula se concentra en Primaria tanto en escuelas públicas y privadas, por consiguiente el número de maestros y escuelas es superior en ese nivel.

Tabla 1.

Número de maestros, alumnos y escuelas de Educación Básica en México en el año 2013 por tipo de sostenimiento.

Sostenimiento	Nivel	Maestros	Alumnos	Escuelas
Público	Preescolar	189,536	3,630,251	68,594
	Primaria	497,263	11,884,345	79,480
	Secundaria	320,125	5,493,953	29,959
	CAM ⁶	11,939	71,801	1,472
Privado	Preescolar	65,844	675,715	14,737
	Primaria	91,761	1,266,952	8,668
	Secundaria	56,880	536,990	4,717
	CAM	419	2,176	55
Total		1,233,767	23,562,183	207,682

Fuente Elaboración propia a partir de los resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (INEGI – SEP, 2013).

⁶ Centro Atención Múltiple (CAM). Son espacios donde se brinda atención escolarizada integral a niños, niñas y jóvenes con discapacidad, discapacidad múltiple o trastornos graves del desarrollo, condiciones que dificultan su ingreso en escuelas regulares
http://www2.sep.gob.mx/que_hacemos/especial.jsp

En el estado de Baja California, el número de maestros frente a grupo en el año 2013 ascendía a 3,791, 37,504 alumnos y 685,033 escuelas en los dos tipos de sostenimiento, público y privado. Al igual que en el contexto nacional, el mayor número de maestros, alumnos y escuelas se concentra en el nivel Primaria.

Tabla 2.

Número de maestros, alumnos y escuelas de Educación Básica en Baja California en el año 2013 por tipo de sostenimiento.

Sostenimiento	Nivel	Maestros	Matrícula	Escuelas
Público	Preescolar	4,686	89,681	965
	Primaria	14,895	344,486	1,375
	Secundaria	10,833	177,025	469
	CAM	467	2,536	47
Privado	Preescolar	1,755	16,786	445
	Primaria	2,950	37,928	313
	Secundaria	1,900	16,501	174
	CAM	18	90	3
Total		37,504	685,033	3,791

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (SEP, 2013).

El SNTE es una figura sobresaliente en la educación básica en México. Nació en 1943 y a partir de esa fecha, su participación en la política del país le ayudó posicionarse como una institución de mucha fuerza y de participar en las decisiones que involucraba al gremio. Fue así que para los años 80 del siglo pasado, logró el control laboral sobre el magisterio, es decir, unificó los controles dentro del sindicato con el ámbito laboral (Gindin, 2008) para seguir conformando comisiones paritarias

con la SEP para procesos de ascenso, traslados y asignación de personal en plazas.

Actualmente, el SNTE es el sindicato más grande de Latinoamérica con un registro promedio de 1,200,000 maestros (Ornelas, 2008). Y aunque los especialistas han criticado su relación con la SEP y lo han señalado por ser un obstáculo en la calidad educativa del país (Latapí, 2004; Gindin, 2008; Loyo-Brambila, 2008; Santibáñez, 2008; Gindin, 2011; Flores-Crespo y Mendoza, 2012) sigue manteniendo su fuerza y su participación en las decisiones que involucra al magisterio para velar por sus derechos.

Es importante señalar que el país existen otras fuerzas menores que surgieron a partir de los desacuerdos entre agremiados del mismo Sindicato, por ejemplo, en 1979 surgió la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que se ha posicionado en el sur de México. En Baja California, en junio de 2006 nació el Sindicato Estatal de Trabajadores de la Educación (SETE) a raíz de las diferencias entre líderes sindicales de la Sección 37.

Dentro los principales retos que enfrenta la educación básica, se asocian con la baja eficiencia terminal (por cada 100 niños que ingresan a primaria, 76 concluyen la secundaria en tiempo y forma); el logro académico de los estudiantes medido en pruebas internacionales; y un incremento de situaciones relacionada de violencia grupal, institucional y contextual en las escuelas (*bullying*) que afectan los procesos de convivencia y los procesos de enseñanza-aprendizaje (Poder Ejecutivo Nacional, 2013).

2.2 Carrera docente en educación básica en México

En México, el Sistema de Servicio Profesional de Carrera⁷ es una política pública que regula las profesiones, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública que se traduce una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este Sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad (DOF, 2003; DOF, 2006).

En el marco educativo, la SEP conceptualiza el servicio profesional de carrera como el sistema o conjunto de lineamientos, normas o disposiciones jurídico-legales que orientan o regulan la administración y el desarrollo de personal (ingreso, permanencia, capacitación, ascenso y retiro) del servicio público (federal, estatal y municipal) en busca de continuidad y progreso de desempeños, en la administración pública, que satisfaga las necesidades y exigencias de la ciudadanía (Ortiz, 2003). Y que se sujeta a los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito (DOF, 2006).

Desde una perspectiva amplia, la carrera docente es el régimen legal que establece el ejercicio de la profesión dentro de un ámbito determinado, regulando, entre otras acciones, el sistema de ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo, ascenso y retiro de las personas que ejercen la profesión docente (Terigi, 2010).

⁷ Se da cuenta del Sistema de Servicio Profesional de Carrera porque en el momento en que se realizó esta investigación (2011-2013) definía y normaba la carrera docente. Posteriormente, en 2013 surgió la Ley del Servicio Profesional Docente.

En ese sentido, el Servicio debe establecer mecanismos de seguridad, continuidad y progreso laboral de los servidores públicos en relación directa con su desempeño; instaurar procesos permanentes de mejoramiento, optimización y eficacia de la función pública, impulsando la cultura de la evaluación y rendición de cuentas; y establecer mecanismos de profesionalización del servicio público, mediante procesos equitativos y transparentes de ingreso, permanencia, evaluación, capacitación, ascenso y retiro del personal, garantizando compensaciones e incentivos adicionales al sueldo, por el esfuerzo, dedicación y resultados obtenidos (Ortiz, 2003).

Independientemente de las diferencias propias de cada sistema de carrera, el Servicio Profesional debe caracterizarse por (1) requerir *voluntad política* y factibilidad financiera, administrativa, evaluativa y formativa para su realización, (2) impulsar la profesionalización de los trabajadores mediante sistemas de evaluación de desempeños y programas permanentes de capacitación, (3) ofrecer colateralmente a la tradicional movilidad vertical, una carrera horizontal que, sin perjuicio de las conquistas laborales obtenidas, dé seguridad y continuidad profesional al servicio y al mismo tiempo motivación al trabajador para continuar desempeñando sus tareas, (4) establecer un conjunto de condiciones, normas y procedimientos claros, precisos, transparentes, equitativos y justos de participación y evaluación así como de incentivos por los logros obtenidos y; (5) establecer mecanismos de mejora continua y aseguramiento de la calidad del desempeño y de los resultados de la función pública (Ortiz, 2003).

En México, la carrera docente no estaba normada por una ley, por el contrario, eran negociaciones particulares entre el SNTE y la SEP para el ingreso y promoción de los docentes. Los programas de Escalafón, Carrera Magisterial y el Concurso Nacional eran, de alguna manera, la carrera docente; se crearon de forma independiente y cada uno de manera aislada ha tenido un recorrido diferente. A continuación se describe estos programas.

2.3 Los programas de evaluación docente en la educación básica en México

Este apartado brinda un recorrido por los últimos 40 años donde surgieron los tres programas de evaluación docente en México para el ingreso, la promoción y el reconocimiento. Se describe cada programa en función con el momento histórico y el propósito para el cual fue creado.

2.3.1 Escalafón, primer mecanismo de regulación: promoción vertical

Escalafón es el primer programa de evaluación docente a gran escala que se aplicó en México. Es un sistema organizado en la SEP para efectuar las promociones de ascenso⁸ de los trabajadores de base y autorizar las permutas. Su operación se basa en el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1973 (DOF, 1973).

El programa se denomina concurso escalafonario al procedimiento por el cual la Comisión Nacional Mixta de Escalafón (CNME) reconoce los derechos

⁸ Para los fines escalafonarios, se considera como ascenso a todo cambio a una categoría superior (DOF, 1973).

escalafonarios de los trabajadores, con base en la calificación de los factores que establece. Es optativo para los trabajadores el aceptar o no su ascenso, debiendo, en este último caso comunicar por escrito su decisión a la CNME, dentro de un término de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se le haya hecho saber su promoción (DOF, 1973).

La CNME es un organismo que se integra con dos representantes de la SEP y con dos representantes del SNTE (les denominan Secretarios Nacionales), quienes designan de común acuerdo a un quinto miembro que tiene el carácter de Presidente Árbitro. Los Secretarios Nacionales son nombrados y removidos por la SEP y el Sindicato, según corresponda. Las resoluciones que dicte la CNME no pueden ser invalidadas por autoridades administrativas u órganos de gobierno sindical sino únicamente por los tribunales competentes (DOF, 1973).

De las funciones principales de la CNME, se encuentra: (1) proveer lo necesario para el ejercicio de los derechos escalafonarios y de permuta en las plazas de ascenso de los trabajadores de base de la SEP, (2) convocar a concursos para cubrir las plazas vacantes, definitivas o provisionales, (3) resolver los ascensos, previo el estudio y determinación de los diferentes elementos que permitan la adecuada valoración y calificación de los factores escalafonarios, (4) resolver las solicitudes de permuta que presenten los trabajadores, (5) resolver las inconformidades que presenten los trabajadores, (6) comunicar al titular de la SEP, dentro del término de quince días, las resoluciones emitidas, en materia de ascensos y permutas en plazas escalafonarias, para su debido cumplimiento y (7)

denunciar ante la SEP o ante el SENTE, las violaciones a su Reglamento (DOF, 1973).

Escalafón no es un mecanismo obligatorio, sino opcional de acuerdo a los intereses individuales donde pueden participar todos los docentes o no docentes de base, con una antigüedad mínima de seis meses (SEP, 1974).

De acuerdo con el Reglamento, existen cuatro grupos en los que se organizan los trabajadores de la SEP y en los cuales, los Secretarios Generales tienen la facultad de conocer sus asuntos escalafonarios y elaborar los proyectos de dictamen y de catálogo nacional de acuerdo a sus características:

Grupo I: Escuelas primarias diurnas y nocturnas de los Estados y Territorios de la República.

Grupo II: Jardines de niños en toda la República, escuelas primarias, diurnas y nocturnas en el Distrito Federal, escuelas asistenciales y centros regionales de educación fundamental, escuelas primarias de experimentación pedagógica; anexas a las normales de maestros y ayudantes de taller de escuelas primarias en el Distrito Federal; maestros de enseñanzas musicales elementales de jardines de niños en toda la República y de otras que pudieron crearse de acuerdo con las necesidades del Servicio.

Grupo III: Personal educacional postprimario (nivel Secundaria) de toda la República, personal educacional dependiente de la Dirección General de Educación Especial, en todos su niveles; personal educacional dependiente de la Dirección

General de Educación Física; en todos sus niveles, personal educacional dependiente del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, en todos sus niveles; personal educacional de los centros de enseñanza agropecuaria fundamental y Escuela Agrícola Ganadera del Valle de México; personal educacional dependiente de las Direcciones Generales de Educación Extraescolar, en todos sus niveles; personal educacional de los centros de capacitación para el trabajo industrial, personal educacional del Instituto Nacional de Antropología e Historia; personal educacional de misiones culturales y brigadas para el desarrollo cultural, en todos sus niveles; personal educacional de la Dirección General de Educación Fundamental y de otras ramas escalafonarias que pudieren crearse en la SEP y de las cuales dependa personal educacional postprimario.

Grupo IV: Empleados administrativos profesionales no docentes, especialistas, técnicos, obreros y auxiliares de intendencia de las diversas dependencias de la SEP.

Los ascensos solo pueden realizarse en el Grupo al que se pertenece y se le otorga a los que presenten los puntajes más altos en la Tabla 3.

El Crédito Escalafonario Anual es el reporte que el director del plantel educativo expide al finalizar el año lectivo y que contiene la evaluación de la actuación laboral o profesional del trabajador durante ese año.

Tabla 3.

Factores que se evalúan en el programa de Escalafón.

Factor	Componente	%	Puntaje máximo	Documentación que acredite
Conocimientos	Preparación. Mejoramiento profesional y cultural.	(20) (25) 45	1080	Mayor grado académico. Constancias de mejoramiento.
Aptitud	Iniciativa, laboriosidad, eficiencia, etc.	25	600	Crédito escalafonario.
Antigüedad	Años de servicio.	20	480	Constancia.
Disciplina y puntualidad	Orden, cumplimiento, etc.	10	240	Crédito escalafonario.
Total		100	2400	

Fuente: Ortiz (2003).

En cada entidad federativa existe una Comisión Estatal Mixta de Escalafón (CEME) que reproduce las acciones de la CNME. El Reglamento de la CEME de Baja California, elaborado por la Secretaría de Educación y Bienestar Social ([SEBS] SEP-SEBS, 1990) sugiera, además de los factores declarados en la Tabla 3, otros relacionados con actividades sindicales y actividades de mejoramiento de la escuela y comunidad, así como apoyo a los estudiantes. Corona, Cordero y Torres (2011) describen los factores en la siguiente tabla.

Tabla 4.

Especificación de los puntos escalafonarios

Factores	Puntaje Máximo	%	Descripción
Conocimiento	1080	45	Preparación y mejoramiento profesional que se acredita por medio de títulos, diplomas y certificados legalizados. Mejoramiento de la profesión: incluye obras y trabajo de investigación registradas.
Otras actividades	120	5	Desempeño del trabajo docente y notas laudatorias por actividades de beneficio social tales como la construcción de edificios escolares, incremento de vías de comunicación, dotación de agua potable a escuelas y poblaciones, etcétera, autorizadas por la autoridad competente. Actividades: campaña de

alfabetización (2 puntos), inspector, director comisionado (4 puntos), profesor comisionado adjunto (3 puntos), director fundador de plantel (25 puntos única vez), maestro fundador de Plantel (15 puntos primera vez), participación en seminarios (1 punto), asesorías técnico-pedagógicas anual es a Nivel Zona (3 puntos), actividades de mejoramiento de la escuela y la comunidad:

a) Zonas verdes (2 puntos).

b) Campos o canchas deportivas (4 puntos)

c) Campaña de profilaxis higiénicas y saneamiento del ambiente (1 punto).

Antigüedad	240	10	Tiempo de trabajo en la SEP. 8 puntos por año
Crédito escalafonario	720	30	Una ficha escalafonaria por año. Incluye: 1) Aptitud: disposición natural, iniciativa (actividades de investigación y divulgación científica, tecnológica y cultura), laboriosidad (actividades sobresalientes en beneficio del aprendizaje, mejora de la escuela o mejoramiento de la vida sindical) y eficiencia (calidad, cantidad, técnica y organización en el cumplimiento del trabajo). 2) Disciplina: observancia de reglamentos, acatamiento de órdenes y exactitud en el desarrollo del trabajo solicitado. 3) Puntualidad
Actividad sindical	240	10	Constancias avaladas por la autoridad de asambleas delegacionales sindicales (1 punto hasta 5 por año), desfile 1º de mayo (1 punto), participaciones deportivas y culturales a nivel delegacional (2 puntos), municipal (1 punto), estatal (1 punto), nacional (1 punto); comisión específica a nivel delegacional (1 punto), seccional (2 puntos), nacional (3 puntos); felicitaciones por las últimas cinco participaciones relevantes del magisterio (1 punto cada); representaciones sindicales (1 punto por año); Comisiones estatutarias a nivel delegacionales (2 puntos), seccionales (5 puntos) y nacional (10 puntos); delegado a Plenos Seccionales (1 punto); delegado a Congresos Seccionales (2 puntos); delegado a Consejos Nacionales (7 puntos); delegado a Congresos Nacionales (5 puntos); Miembros del Comité Ejecutivo Delegacional (3 puntos); Secretario General del Comité Ejecutivo Delegacional (4 puntos); miembro de Comité Ejecutivo Seccional (6 puntos); Secretario General de Comité Ejecutivo Seccional (20 puntos); miembro de Comité Ejecutivo Nacional (10 puntos); Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional (15 puntos); Fundador de la Sección 52 hoy 37 (5 puntos); miembro de la Academia de la Cultura en distintos niveles: municipal (1 por año hasta 12 puntos), estatal (2 por año hasta 12 puntos), nacional (3 por año hasta 12 puntos).
Total	2400	100	

Fuente: Corona, Cordero y Torres (2011)

Dada la multiplicidad y variedad de características que por sus propósitos, naturaleza y graduación presentan las actividades que realizan los trabajadores de la SEP, tanto dentro como fuera de la docencia, se recomienda que quienes califiquen los factores, se auxilien de elementos idóneos, a fin de que la actividad que se evalúe, se juzgue lo más adecuadamente posible (DOF, 1973).

Escalafón ha recibido críticas, se ha dicho que es un mecanismo de promoción ineficaz para los docentes en servicio (OCDE, 2010; Ortiz, 2003) que no promueven la reflexión sobre el trabajo realizado con los estudiantes (Díaz-Barriga, 2001).

2. 3. 2 Carrera Magisterial, segundo mecanismo de regulación: promoción horizontal.

En 1989, el Gobierno Federal ofreció un diagnóstico de los principales problemas y desafíos de la educación mexicana que promovió una de las grandes reformas de la educación básica: el Programa Nacional para la Modernización de la Educación (ANMEB) y el programa de promoción horizontal, Carrera Magisterial.

El diagnóstico señaló que en la *educación preescolar*, un millón 500 mil niños de 4 y 5 años de edad que habitaban primordialmente en zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas no contaban todavía con este servicio porque los modelos que existían mostraban limitaciones para su atención. Además los programas escolares se encontraban desarticulados de los correspondientes a primaria, peor aún, se afirmaba que en preescolar no existía un modelo educativo consecuente con las circunstancias sociales del niño mexicano (Poder Ejecutivo Federal, 1989); se carecía de actividades de promoción cultural que estimularan el proceso de

socialización e identidad nacional en los preescolares y; las asociaciones de padres de familia habían dejado de ser, en términos generales, un vínculo real entre la escuela y la comunidad.

En la *educación primaria*, cerca de 300 mil niños en edad escolar, que representaban el 2% de la demanda potencial, principalmente habitantes de zonas rurales e indígenas, no tenían oportunidades de acceso al primer grado. Por otro lado, un millón 700 mil niños entre 10 y 14 años de edad no se encontraban matriculados en ningún servicio. El 45% de la matrícula de primaria (6.6 millones de alumnos) no concluía este nivel educativo en el periodo reglamentario de 6 años y en las zonas rurales e indígenas el índice rebasaba el 80%. Cerca de 500 mil niños abandonaban anualmente la escuela en los primeros tres grados de primaria y otros 380 mil en los últimos tres; en consecuencia los primeros engrosaban el grupo de analfabetos funcionales y los segundos, el rezago educativo. Más de 15 mil escuelas primarias oficiales (20% del total) no ofrecían los seis grados y más de 16 mil (22%) eran atendidas en todos sus grados por un solo maestro.

El plan y los programas de primaria estaban desvinculados de los de preescolar y secundaria, les faltaba coherencia interna, sus objetivos y contenidos eran excesivos. Así también, los criterios y mecanismos de evaluación del aprendizaje subrayaban determinados logros mecánicos y verbalistas, otorgando menor peso a los procesos que favorecen el desarrollo intelectual del niño y la adquisición de valores. La producción y distribución de materiales y apoyos didácticos, con excepción del libro de texto gratuito, eran precarias. Las bibliotecas escolares en la práctica eran inexistentes. La educación física y artística y la

promoción cultural beneficiaban sólo a una mínima parte de la población matriculada, sobre todo a la de zonas urbanas (Poder Ejecutivo Federal, 1989).

En la *educación secundaria*, la absorción de egresados de primaria descendió de 89 a 83%. Una de las limitaciones era el sector educativo para ofrecer el servicio en localidades rurales pequeñas que registraron por primera vez egreso de primaria (este problema también se le atribuyó a la crisis económica de ese periodo que obligó a muchos estudiantes a interrumpir sus estudios). De acuerdo con el diagnóstico, alrededor de 300 mil educandos con primaria completa (17% de la demanda potencial) la mayoría habitantes de zonas rurales e indígenas, no tenían acceso al nivel de secundaria. Aproximadamente, más de un millón de alumnos, 25% del total, no terminaba este nivel en el periodo reglamentario. No fue posible disminuir la deserción y la reprobación durante 1979 y 1989, las cuales asciendan a 9 y 26% respectivamente.

Por otra parte, el desarrollo académico de la educación secundaria se vio afectado por la coexistencia de dos planes de estudio: uno organizado por áreas y otro por asignaturas. Los planes y programas de secundaria no mostraban la articulación necesaria con el nivel primaria; se habían estructurado con predominio de objetivos informativos y sólo consideraban en forma tangencial aspectos éticos, sociales y actitudinales. La estructura académica de ese entonces había dejado de responder a las expectativas sociales de la población, ya que la secundaria, salvo en la modalidad técnica, no ofrecía a los educandos fundamentos de una cultura tecnológica que favoreciera su incorporación a la vida productiva, es decir, había disminuido su capacidad como medio de movilidad social. De igual forma, los

planes de estudio no orientaban adecuadamente sus objetivos y contenidos históricos, cívicos y sociales hacia la identificación de los educandos con el proyecto de nación de esa década (Poder Ejecutivo Federal, 1989).

En 1992, el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y el SNTE firmaron el ANMEB cuyo propósito central fue transformar el sistema de educación básica con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los formara como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcionara conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanchara las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, elevara los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto (DOF, 1992).

El ANMEB tuvo el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública y obedeció a la necesidad de superar rezagos y ampliar la cobertura. Esto implicó transferir la operación de los servicios educativos a los gobiernos estatales (descentralización) y un aumento de gasto público a la educación. En 1988 se destinó 3.6% del gasto nacional, y en 1993 ascendió a 5.7% (Organización de Estados Iberoamericanos [EOI], 1994). Así pues, el ANMEB se concentró en tres ejes principales: la reorganización del sistema educativo; la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y la revaloración de la función magisterial.

En el Acuerdo se declaró que el maestro debe ser el protagonista de la transformación educativa de México, debe formentar la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal y que su compromiso decidido, “cualquier intento de reforma se vería frustrado” (DOF, 1992, p.14). Por ello, uno de los

objetivos centrales de la transformación educativa fue revalorar la función del maestro en seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

En julio de 1993 se estableció la obligatoriedad de la educación secundaria incrementándose a nueve años la escolaridad básica. Ese mismo año se creó el Programa Nacional de Carrera Magisterial, los Centros de Maestros y el Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros de Educación Básica en Servicio ([PRONAP] Sandoval, 2001).

Carrera Magisterial se concibió como un programa de reconocimiento de carácter no obligatorio e individual para profesores de educación básica (preescolar, primaria, secundaria y grupos afines) cuyo objetivo es incidir en la calidad educativa a través del reconocimiento y apoyo a los docentes, así como en el mejoramiento de sus condiciones de vida, laborales y educativas (SEP, 2010c). El programa tiene su sustento en un sistema de evaluación por medio del cual es posible determinar a quién se le debe otorgar el estímulo económico. El Programa evaluaba seis factores: antigüedad, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización y superación profesional, desempeño profesional y aprovechamiento escolar.

En el factor preparación profesional se evaluaban conocimientos y habilidades que requiere el docente para desarrollar su función, en el factor desempeño profesional se evalúa la planeación y desarrollo del proceso enseñanza

– aprendizaje y la participación en la escuela y su interacción con la comunidad (SEP, 2010a).

Al igual que Escalafón, Carrera Magisterial no es considerado un programa eficaz de evaluación docente porque el fin último son los estímulos, y no la reflexión del proceso de la enseñanza que permita su mejora de la práctica. En ambos programas no hay una retroalimentación directa dentro del salón de clases (OCDE, 2010; Ortiz, 2003).

Ese mismo año, el ANMEB reconoció la importancia de la evaluación del SEN: educandos, educadores, planes y programas de estudio, establecimientos, organización y administración del sistema y resultados del proceso enseñanza-aprendizaje. Se propuso orientar la toma de decisiones para mejorar la calidad de los servicios, propiciar la igualdad de oportunidades de educación a todos los mexicanos, fortalecer el proceso de descentralización y desconcentración del sector, y aportar elementos para satisfacer las necesidades de regionalización, diversificación, articulación y continuidad de los planes de estudio de los diferentes niveles.

Posteriormente, en la Administración de 1995-2000, hubo una continuidad en materia educativa de las iniciativas del ANMEB sin embargo la SEP reconoció la carencia de instrumentos suficientes y útiles para evaluar sistemáticamente el desempeño escolar y adecuar las políticas y decisiones a sus resultados. La actividad educativa emprendida en 1992 ocasionalmente se retroalimentaba del análisis de los avances logrados y de las limitaciones para alcanzar las metas (SEP, 1995). En cuanto a las iniciativas de evaluación docente, sólo se señaló que si bien

se habían reforzado ciertos aspectos de la evaluación a partir del establecimiento del Programa Nacional de Carrera Magisterial, tales actividades no se realizaban de forma sistemática y generalizada y no se contaba con un sistema de evaluación que reportara información periódica (SEP, 1995).

En la Administración 2000-2006, se gestaron nuevos proyectos que afectarían indudablemente la estructura organizativa y curricular de la educación básica. El Poder Ejecutivo Federal (2001) emprendió una iniciativa relacionada con la evaluación de la restructuración organizativa de la última década del siglo pasado, esta proponía “evaluar periódicamente los procesos de descentralización y desconcentración educativos para determinar sus aciertos e insuficiencias” (p.94). Por su parte, la SEP (2001) sugirió la evaluación curricular, pedagógica y operativa de los tres niveles de la educación básica y planteó como objetivos estratégicos para la educación básica: (a) alcanzar la justicia y la equidad educativa; (b) mejorar la calidad del proceso y el logro educativos; y (c) transformar la gestión institucional para colocarla al servicio de la escuela (SEP, 2001). La SEP promovió la Reforma Integral de la Educación Básica con el propósito de reconstruir el currículo y la regulación de los centros escolares del sistema público; y de enseñar al alumno a adquirir habilidades, actitudes y conocimientos que le ayuden a vivir armónicamente con la sociedad, la escuela y el trabajo.

Para el 2005, esta tarea permitió un análisis del sistema y a través del trabajo de los equipos técnicos estatales y de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) de la SEP se pudo constatar, con información sistematizada, las condiciones desiguales de aprendizaje en la diversidad de alumnos en el país y dar cuenta de

cómo la educación básica enfrentaba dificultades para alcanzar la universalización con equidad y calidad (SEB, 2005). A la vez se reconoció una gran diversidad de regiones, escuelas, profesores y alumnos.

En la Administración 2007-2012, el Poder Ejecutivo Federal (2007) concibió a la evaluación como “una de las herramientas más poderosas para mejorar la calidad de la educación” (p.183) y propuso impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestro, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo. Cabe señalar que la política de evaluación enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 abordó tres iniciativas: (1) realizar evaluaciones anuales de aprendizaje en las áreas de matemáticas y español para estudiantes de primaria y secundaria, (2) fortalecer la evaluación como un instrumento para la rendición de cuentas que permita “mejorar de forma objetiva y lograr la calidad educativa que el país necesita y merece” (p.183) y; (3) fortalecer la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

La SEP (2007) afirmó que la evaluación es un instrumento fundamental en el análisis de la calidad, la relevancia y la pertinencia del diseño y la operación de las políticas públicas en materia de educación, y sugiere que esta debe “contemplarse desde tres dimensiones: como ejercicio de rendición de cuentas, como instrumento de difusión de resultados a padres de familia y como sustento del diseño de las políticas públicas” (p. 11).

La SEP propuso una urgente reforma con énfasis en tres ejes fundamentales que planteaban una continuidad y profundización de las políticas emprendidas en la Administración 2000-2006: (1) calidad con equidad; (2) educación para el desarrollo humano sustentable: productividad, competitividad; y (3) capacidades para la vida y el trabajo (Avilés, 2007). Una de las estrategias para lograrlo, es la evaluación (que antes sólo se enfocaba al aprendizaje) de centros escolares, profesores y la participación de los padres de familia en las actividades de la escuela (SEP, 2007).

Para garantizar la consecución de sus objetivos, la SEP estableció indicadores de mejora para el aprendizaje de los estudiantes tal como lo mide la prueba ENLACE y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, *por sus siglas en inglés*) de la OCDE. Otros indicadores clave se relacionan con el desarrollo profesional de los maestros, la toma de decisiones en el ámbito escolar, la equidad en las oportunidades educativas y las reformas relacionadas con contenidos y planes de estudio (SEP, 2007; OCDE, 2010).

En la siguiente tabla, se presentan las características del programa Carrera Magisterial.

Tabla 5.

Características de Carrera Magisterial como mecanismo de evaluación docente con fines de promoción horizontal.

Carrera Magisterial, 2011	
Características generales del mecanismo	Este programa es un sistema de estímulos de promoción horizontal, integrado por cinco niveles de estímulo A, B, C, D, E, que incentiva a los docentes de educación básica pública para mejorar el aprendizaje de los alumnos y superarse profesionalmente.
	Es un programa sin precedentes en nuestro país, su concreción histórica responde a la exigencia, tanto en el ámbito nacional como en el escenario mundial de elevar la calidad de la educación, Carrera Magisterial desarrollo la cultura de la evaluación, fomenta la formación continua de los docentes y reconoce los mejores desempeño profesionales, en función del aprovechamiento escolar de los alumnos.

	Carrera magisterial cuenta con tres vertientes de participación: 1. Docentes frente a grupo. 2. Maestros en funciones directivas o de supervisión. 3. Profesores en actividades técnico-pedagógicas.
Para qué se evalúa (Propósitos)	1. Para elevar la calidad de la educación nacional, mediante el fortalecimiento de la profesionalización de los participantes al impulsar la actualización e innovación de la práctica docente. 2. Valorar la actividad docente fortaleciendo el aprecio por la función social del profesor. 3. Reconocer y estimular a los docentes que obtengan logros educativos relevantes profesionales y laborales.
Qué evalúa	• Aprovechamiento escolar. • Formación continua. • Actividades cocurriculares. • Preparación profesional. • Antigüedad. • Gestión escolar. • Apoyo educativo.
Cómo se evalúa (estrategia, técnicas)	• Con instrumentos objetivos aplicados a los alumnos, por las instancias responsables. • Por medio de puntajes alcanzados por los docentes de su escuela para los inspectores de zona, el promedio de los puntajes logrados por los directores bajo su responsabilidad. • A partir de los resultados de las evaluaciones de los alumnos registradas en la base de datos. • A través de proyectos académicos individuales de corto, mediano y largo plazo. • Asistiendo a cursos de actualización y superación profesional ofertados por la SEP. • Con el cumplimiento del plan anual de trabajo de carrera magisterial. • El número de horas laboradas fuera del horario asignado. • Acreditación de antigüedad. • Acompañamiento en el aula, asesoramiento educativo, superación profesional y elaboración de materiales educativos, en el caso de la ATP. • Evaluación global, integración de todos los resultados obtenidos.
Quién evalúa	La comisión nacional SEP-SNTE.
Cuándo se evalúa	De acuerdo a las fechas establecidas en el cronograma de evaluación que emite la comisión nacional SEP- SNTE.
Usos de los resultados	Los profesores pueden ser promovidos de nivel, lo que implica mayor percepción salarial. Los maestros no tienen acceso a los aciertos de los exámenes, solo a los puntajes.

Fuente: Elaboración propia con base en SEP-SNTE, 2011

2. 3. 3 Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, tercer mecanismo de regulación: ingreso.

En el 2008 la SEP y el SNTE firmaron la ACE y concretaron el Concurso Nacional, para que el ingreso y la promoción de plazas de nueva creación y de las vacantes definitivas, fuera por medio de un concurso nacional público de oposición para así contribuir a la calidad educativa del país y fortalecer al profesorado mediante la contratación de los profesionales mejor calificados para el ejercicio docente; además de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde el 2008, la ACE emite dos tipos de convocatorias al año: (a) para maestros de nuevo ingreso egresados de instituciones de educación superior y formadoras de docentes como la Escuela Normal y Normal de Estudios Superiores, la Universidad Pedagógica Nacional e Instituciones de Educación Superior de las diversas especialidades, alineados a los perfiles de las diversas plazas que se ofertan; y (b) para maestros en servicio adscritos a la SEP con diferentes tipos de contratación: maestros con nombramiento provisional, maestros con contrato por honorarios, aspirantes a obtener una plaza de base, maestros con plaza de jornada que son aspirantes a la doble plaza, y docentes con horas-semana-mes que deseen incrementarlas hasta obtener la plaza inicial de 19 horas, o la plaza de tiempo completo de 48 horas.

Para la asignación de plazas del ciclo escolar 2008-2009 se utilizó un mecanismo transitorio acordado y supervisado bilateralmente por la Comisión Rectora SEP y el SNTE y a partir del ciclo 2009-2010 la convocatoria y dictaminación corrió a cargo del Órgano de Evaluación Independiente con Carácter

Federalista (OEIF) integrado por un representante de la autoridad educativa y uno del sindicato de cada entidad federativa (SEP-SNTE, 2008). Este órgano es una instancia temporal y colegiada de especialistas con autonomía técnica en el ejercicio de sus funciones. Su objetivo es dictaminar técnica y académicamente las evaluaciones aplicadas y hacer recomendaciones generales sobre los temas que plantea la Comisión Rectora (Luna, Cordero, López y Castro, 2012).

Para evaluar a los aspirantes a una plaza docente se utiliza el Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes que en el ciclo 2013-2014 contenía 120 reactivos de opción múltiple para medir el conocimientos de cuatro áreas: (1) habilidades intelectuales específicas, (2) dominio de contenidos curriculares, (3) competencias didácticas y (4) normatividad, gestión y ética docente.

En las primeras seis ediciones del Concurso 755,235 maestros presentaron el Examen Nacional en las dos convocatorias. La Tabla 6 muestra el desempeño a nivel nacional por tipo de convocatoria.

Para el ciclo 2008-2009 los puntajes de Examen Nacional se clasificaron en “Aceptable” y “No aceptable”, estos últimos bajo el criterio de obtener un puntaje de 30 o menos en el Examen. En los ciclos 2009-2010 y 2010-2011 incluyeron la clasificación “Requiere Nivelación Académica” para aquellos que se ubicaban en un rango < 70-30> puntos; esto no los excluía del concurso pero en caso de obtener plaza, deberían someterse a un programa de nivelación; en los tres últimos ciclos se eliminó esta clasificación. Cabe destacar que la asignación de plazas depende de la disponibilidad de las mismas y no del resultado absoluto del examen, es decir, los docentes con resultado Aceptable no les garantiza la obtención de una plaza.

Tabla 6.

Resultados del Concurso Nacional en sus seis ediciones por desempeño y tipo de convocatoria.

Edición Ciclo escolar	Tipo de Convocatoria	Presentaron examen	Aceptable	Requiere Nivelación Académica	No Aceptable
2008-2009	N. Ingreso*	53,406	16,095	-	37,311
	En Servicio	17,648	7,150	-	10,498
	Total	71,054	23,245	-	47,809
2009-2010	N. Ingreso	81,490	18,661	59,277	3,552
	En Servicio	42,366	12,425	28,464	1,477
	Total	123,856	31,086	87,741	5,029
2010-2011	N. Ingreso	84,207	21,753	60,162	2,292
	En Servicio	61,776	17,390	42,931	1,455
	Total	145,983	39,143	103,093	3,747
2011-2012	N. Ingreso	89,900	79,081	-	1,820
	En Servicio	58,544	57,254	-	1,290
	Total	139,445	136,335	-	3,110
2012-2013	N. Ingreso	81,317	78,374	-	2,943
	En Servicio	53,387	51,534	-	1,853
	Total	134,704	129,908	-	4,796
2013-2014	N. Ingreso	75,517	74,398	-	2,119
	En Servicio	64,676	62,710	-	1,966
	Total	140,193	129,908	-	4,085
Global		615,042	359,717	190,834	137,152

* Refiere a la Convocatoria para Maestros de Nuevo Ingreso

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del Concurso en sus seis ediciones contenidos en el sitio: <http://concurso-nacional-alianza.sep.gob.mx>

Particularidades que asume el Concurso en las entidades federativas

Cada uno de los 32 estados de la República atiende la normatividad del Concurso y tiene la facultad de tomar decisiones en relación a los participantes y de realizar evaluaciones adicionales al Examen Nacional previamente aprobadas por el OEIF. La mayoría de los estados establecen que los aspirantes a plaza deben ser egresados de las Instituciones Formadoras de Docentes públicas y privadas, UPN públicas e Instituciones de Educación Superior públicas y privadas asentadas en su

entidad, dependiendo de la naturaleza de las plazas a concursar y el perfil requerido.

Los estados de Durango, Guanajuato, Nuevo León, Distrito Federal, Jalisco, Tabasco y Veracruz permiten la participación en el Concurso a profesores originarios y residentes en la entidad (de 2 a 5 años) aun cuando sus estudios los hayan realizado en otras entidades. Sonora permite originarios que hayan estudiado en escuelas normales públicas de Baja California y Nayarit. Los estados de Michoacán y Oaxaca no llevan a cabo el Concurso.

Regularmente se aplican exámenes psicométricos, de salud-toxicológico y de alguna lengua indígena de acuerdo a la región y asentamientos de grupos étnicos. El Distrito Federal es la única entidad que aplica adicionalmente evaluaciones del idioma inglés para todos los aspirantes a ocupar los diferentes tipos de plazas que oferta.

En Baja California no se aplican evaluaciones adicionales. En las seis⁹ ediciones del Concurso Nacional se han registrado y presentado examen 30,060 maestros de nuevo ingreso y en servicio, de los cuales 2,537 obtuvieron un puntaje “No aceptable”, el resto obtuvo puntajes mayores a 30 puntos (véase Tabla 7). En los primeros tres años, el número mayor de participantes eran maestros en servicio en comparación con maestros de nuevo ingreso.

⁹ Este número corresponde al momento en que se llevó a cabo esta investigación.

Tabla 7.

Resultados del Concurso en Baja California en sus seis ediciones por desempeño y tipo de convocatoria.

Edición Ciclo escolar	Tipo de examen	Presentaron examen	Aceptable	Requiere Nivelación Académica	No Aceptable
2008-2009	N. Ingreso*	1401	567	-	834
	En Servicio	1896	728	-	1168
	Total	3297	1295	-	2002
2009-2010	N. Ingreso	2730	639	2022	69
	En Servicio	2799	491	2234	74
	Total	5529	1130	4256	143
2010-2011	N. Ingreso	2061	847	1190	24
	En Servicio	3708	816	2839	53
	Total	5769	1663	4029	77
2011-2012	N. Ingreso	3047	3023	-	24
	En Servicio	2681	2650	-	31
	Total	5728	5673	-	55
2012-2013	N. Ingreso	2786	2740	-	46
	En Servicio	1790	1762	-	28
	Total	4576	4502	-	74
2013-2014	N. Ingreso	2775	2,667	-	78
	En Servicio	2416	2,308	-	108
	Total	5161	4,975	-	186
Global		30,060	19,238	8,285	2,537

* Refiere a la Convocatoria para Maestros de Nuevo Ingreso

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del Concurso en sus seis ediciones 2008-2013 contenidos en el sitio: <http://concursonacionalalianza.sep.gob.mx>

Es importantes destacar que el marco de la ACE en el 2010 se establecieron los Estándares de Desempeño Docente de Educación Básica y en el 2011 se firmaron acuerdos para la reforma de los lineamientos generales del Programa de Nacional de Carrera Magisterial (SEP, 2011b).

Desde la última década del siglo pasado, en México se han desarrollado políticas relacionadas con la evaluación docente. Hasta el 2013 se habían formalizado tres programas de evaluación con propósitos diferentes. Esta concreción de políticas ha sido regulada por la SEP y el SNTE. En la Tabla 8 se resume la función de la evaluación en estos programas.

Tabla 8

La función de la evaluación en los programas de evaluación en México.

Función de la evaluación	Criterios	Procedimiento	Consecuencias
Escalafón Evaluación sumativa vinculada con el ascenso a una categoría superior. Surgió en 1973 con fines de promoción vertical.	Se califican cuatro factores: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.	Es una evaluación anual organizada y aplicada por la SEP y el SNTE que convergen en la Comisión Estatal Mixta de Escalafón*. La participación es voluntaria	Los resultados se organizan en orden de prelación. A los docentes con puntajes más altos se le asigna la plaza para la cual concursó. El docente puede aceptar o rechazar la plaza; en el caso segundo se asigna al siguiente docente según el orden de prelación.
Carrera Magisterial Evaluación Sumativa vinculada con remuneración económica. Surgió en 1993 con fines de promoción horizontal, se modificó en 1998 y 2011.	Se evalúan cinco factores: (1) aprovechamiento escolar, (2) actividades cocurriculares, (3) formación continua (4), preparación profesional y (5) antigüedad.	Es una evaluación anual organizada y aplicada por la SEP y el SNTE. La participación es voluntaria	Los docentes con puntajes más altos se promueven al siguiente nivel que se traduce en incremento salarial. Si no se ingresa, los docentes se mantienen en su mismo nivel mismo que deberán refrendar cada dos años, de lo contrario se les retira del programa.
Concurso Nacional para el otorgamiento de Plazas Docentes Evaluación Sumativa vinculada con el ingreso. Surgió en 2008 con fines de ingreso	Se aplica el Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades que evalúa cuatro áreas: (1) habilidades intelectuales específicas, (2) dominio de contenidos curriculares, (3) competencias didácticas y (4) normatividad, gestión y ética docente.	Es una evaluación anual que regula la SEP-SNTE a la que pueden participar docentes de nuevo ingreso y docentes en servicio que aspiran a doble plaza. Así como profesionales especializados en un área. La participación es obligatoria.	Los resultados se organizan en orden de prelación. A los docentes con puntajes más altos se le asigna la plaza para la cual concursó. La asignación de plaza está en función de la oferta de la SEP.

*De acuerdo a la descentralización de la educación en México, en cada estado hay políticas y disposiciones para llevar a cabo el programa

Fuente: Elaboración propia.

2.4 La formación docente

Una de las prioridades de los sistemas educativos es mantener e incrementar la calidad de la educación. Se reconoce que la formación del docente está estrechamente relacionada con el aprendizaje de los estudiantes (Schmelkes, 1995; Wenglinsky, 2002; SEP, 2009, Murillo, 2006). Por ello, es fundamental optimizar los sistemas formación docente inicial y continua, así como lograr que la profesión docente sea una actividad laboral atractiva, que interese a las nuevas generaciones; que los docentes se mantengan motivados en sus años de servicio, y se favorezca la mejora de su desempeño como una condición para el ejercicio profesional.

Formar docentes implica grandes retos, por la constante transformación de los escenarios educativos y sociales en los países. A ello se suma la presión que ejercen los organismos internacionales para mejorar la calidad educativa (OCDE, 2009, 2010; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2007; Organización de los Estados Iberoamericanos [OEI], 2010). En el proceso de formación se espera que se impartan saberes imprescindibles que permitan al profesor saber qué hacer ante nuevas situaciones de enseñanza, así como de momentos que promuevan la reflexión de sus tareas futuras en diferentes escenarios (UNESCO, 2001). Entonces, la formación docente implica la adquisición, estructuración y reestructuración de conocimientos, habilidades y valores para el desarrollo de la profesión (De Lella, 1999; UNESCO, 2001). A su vez, involucra un sentido, un contexto y una política institucional para

fijar sus intereses en una formación orientada a un servicio profesional, independientemente del contexto y el nivel educativo, pero razonada en el tiempo.

La calidad de la práctica pedagógica del docente depende de dos factores: (a) de su formación inicial y su proceso de formación continua, y (b) de la reflexión que el propio docente hace sobre la necesidad de mejorar su práctica educativa. Sin embargo, uno de los problemas que enfrentan los países, en materia de formación docente, es la desarticulación entre la formación inicial de los profesores, su desarrollo y práctica profesional, y la realidad al interior de los centros educativos (OCDE, 2005b; Vezub, 2005). Fullan y Hargreaves (1999) han señalado que los sistemas educativos, con el afán de responder a las exigencias del tiempo y del contexto, “no alcanzan a entender cómo crecen y cambian los docentes” (p. 30), y han argumentado que la formación debe atender cuatro aspectos: (a) la intención de la práctica docente, (b) el docente como persona, (c) el contexto del mundo real en el cual trabajan los docentes, y (d) la cultura de la docencia, que incluye, las relaciones laborales del docente con sus colegas. Actualmente, la mayoría de las reformas educativas de los países latinoamericanos dirigen esfuerzos a la *capacitación* de maestros, que en muchos casos no se alinea a un contexto de políticas, estrategias y programas de formación continua; por lo que los recursos invertidos no son coherentes con los resultados de aprendizaje de los estudiantes, ni con los cambios en la gestión de las escuelas (UNESCO, 2006).

2.4.1 Formación inicial

En el continuo de la vida del profesor se identifican tres etapas: formación inicial, inserción laboral y formación continua. La *formación inicial* de profesores es el punto de entrada en la profesión, a su vez, una oportunidad para formar docentes con las características que requieren los sistemas educativos (Musset, 2010). Su característica principal es el proceso pedagógico sistemático que permite a los futuros docentes el desarrollo de las competencias propias de la profesión en los diferentes niveles (Consejo Federal de Educación, 2009).

La revisión de documentos existentes en el tema (OCDE, 2005a; UNESCO, 2005; Murillo, 2006; González-Brito, 2007; Gallego y Rodríguez, 2007; González-Lara, 2008; Consejo Federal de Educación, 2009; Cabrera, 2011) permite identificar la función de la formación inicial en dos vertientes, una orientada a que el futuro docente desarrolle habilidades que le permitan aprender a aprender, y la otra al trabajo propio del aula.

Tabla 9.

Objetivos de la formación inicial

Vertiente	Objetivos
Desarrollo de habilidades en el futuro docente	• Promover una identidad propia. • Desarrollar juicio crítico y hábitos valorativos. • Generar un dominio de la gestión en las escuelas. • Interactuar con grupos heterogéneos, esto es, desarrollar habilidades para relacionarse con otros, trabajar en equipo, así como manejar y resolver conflictos. • Utilizar el conocimiento como insumo básico para el desarrollo y el cambio social.

Trabajo en el aula	• Diseñar y regular espacios de aprendizaje en contextos de diversidad, que atiendan a la igualdad de género, a la equidad y al respeto a los derechos humanos. • Promover la capacidad metacognitiva que implica la selección de diversas maneras de seguir aprendiendo durante toda la vida.
	• Desarrollar competencias para enseñar a aprender. • Usar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como apoyo para el aprendizaje. • Conocer los contenidos curriculares, la relación interdisciplinar entre ellos, los criterios de evaluación y el cuerpo de conocimientos didácticos en torno a los procedimientos de enseñanza y aprendizaje. • Fomentar la convivencia en el aula y fuera de ella. • Reconocer la evaluación como un proceso dinámico, continuo e integrado, desde la etapa de planificación, implementación y conclusión del proceso educativo.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, 2005a; UNESCO, 2005; Murillo, 2006; González-Brito, 2007; Gallego y Rodríguez, 2007; González-Lara, 2008; Consejo Federal de Educación, 2009; Cabrera, 2011

Se demanda que de la formación inicial resulten profesores comprometidos con la profesión, capaces de autorregular su aprendizaje y apoyar los procesos educativos en las condiciones que se le soliciten. Pero, sobre todo, que conozcan y sepan conducir procesos de enseñanza-aprendizaje, que van desde la planeación hasta la evaluación, lo que les permitirá reflexionar para tomar decisiones de su actuar.

A pesar de que se tiene claridad y consenso sobre el tipo de profesores que se debe formar, América Latina y Europa han enfrentado problemas para lograr la

transformación de la estructura y el currículo de la formación inicial. De acuerdo con la UNESCO (2006), esto se debe a las dificultades de concertar mecanismos de formación con organismos autónomos como las universidades; la existencia de grupos consolidados de formadores, resistentes a las innovaciones; así como los altos costos políticos y económicos que demandan un cambio a fondo del sistema de formación inicial. Aunado a esto subyace la contradicción entre los tiempos técnicos, que requiere un esfuerzo en esta dirección, y los tiempos políticos que, además de cortos, necesitan mostrar productos visibles.

2.4.2 Inserción al campo laboral

La *inserción al campo laboral* es una etapa crítica para los maestros principiantes, es el paso de la formación inicial a la autonomía profesional (Marcelo y Vaillant, 2009). Durante el primer año de servicio los nuevos profesores se enfrentan a dos situaciones: (a) deben de enseñar y (b) tienen que aprender a enseñar (Feiman-Nemser, 2001).

En este periodo de inserción, Holland (2009) identificó tres momentos. El primero hace referencia a las *destrezas de supervivencia* relacionadas principalmente con la adaptación a la escuela, lo que implica atender las exigencias burocráticas del sistema, aprender las normas culturales de la escuela, saber trabajar en equipo con los colegas, saber qué decir a los padres de familia y reconocer la figura del director con el cual debe desarrollar habilidades de comunicación para la gestión. El segundo se refiere a las *destrezas de la enseñanza*, particularmente, aprender técnicas didácticas de acuerdo con la edad

de los estudiantes y sus características, así como técnicas para el manejo de grupos. El tercero se refiere al *empoderamiento*, es decir, tener voz para el análisis y la toma de decisiones relacionados con la gestión institucional y de su propia práctica educativa.

Marcelo y Vaillant (2009) han señalado que al final de la etapa de inserción los docentes reconocen el desarrollo de la *competencia profesional* de forma amplia y reflexiva. La competencia se caracteriza porque los maestros ven la instrucción como parte de un programa y no como parte de una clase aislada; poseen un amplio conocimiento y dominio de modelos de enseñanza, y del uso de variados dispositivos para la evaluación de los estudiantes.

La búsqueda de procedimientos adecuados en la selección de los docentes para el ejercicio de su profesión es una actividad importante en todos los sistemas educativos (Egido, 2010), sin embargo, cada sistema toma decisiones en cuanto a mecanismos de ingreso a partir de las tradiciones educativas de los países o de las necesidades educativas prioritarias de los mismos (Murillo, 2007) lo que define los perfiles profesionales o modelos de profesor según las características del currículo educativo nacional o estatal dadas las particularidades de cada sistema.

Organismo internacionales como la OCDE y la Unión Europea resumen las recomendaciones para el ingreso al servicio en “atraer, formar y retener” (Egido, 2010, p. 48). Esto implica el diseño de mecanismos para que los mejores candidatos ingresen a las escuelas formadores de docentes y posteriormente se les

contrate bajo condiciones laborales favorables y atractivas que permitan la motivación para el trabajo.

El análisis de la literatura (Murillo, 2007; Eurydice, 2003; Egido, 2010) permitió identificar tres grandes modelos de selección de profesorado para el ingreso al servicio docente en el sector público en Latinoamérica y Europa: (1) Examen de oposición que es un proceso de selección a partir de exámenes discriminantes o de ordenación que evalúan conocimiento y aptitudes para la docencia y para la materia o especialidad. Este es un concurso público que en la mayoría de los países latinoamericanos lo organiza la administración central, y se complementa con un concurso de méritos. Algunos países que emplean este modelo son Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay, República Dominicana, España, Francia e Italia. (2) De méritos que considera las aptitudes y méritos de los candidatos presentados a través de certificados. Dentro de los factores que se consideran, están las calificaciones obtenidas en la formación inicial, la experiencia docente previa y la formación complementaria acreditada (cursos, diplomados o posgrados); países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Panamá, Nicaragua, Perú, Venezuela, Alemania y Bélgica utilizan este modelo. (3) De selección abierta donde cada escuela apoyada por una autoridad local seleccionan a los profesores de acuerdo a los tipos de plazas vacantes; regularmente se realizan entrevistas y el director determina las decisiones de contratación. Este modelo caracteriza a países europeos como Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Noruega, Reino Unido; y Puerto Rico en América.

En Latinoamérica, Cuba no utiliza modelos de selección de profesores ya que asegura las plazas a todos sus estudiantes (Díaz-Fuentes, 1997); México hasta el 2008, utilizaba un modelo de selección libre donde cada estado (o la SEP en el Distrito Federal) establecían sus propios criterios de selección (Murillo, 2007), posteriormente optó por un concurso nacional de oposición.

2.4.3 Formación continua

La formación continua es una práctica educativa cuya importancia no se cuestiona, y que está presente en el discurso pedagógico y político actual como una práctica necesaria para mejorar la calidad de los sistemas educativos (Cordero y Luna, 2010). A través de la formación continua se pretende actualizar, desarrollar y ampliar los conocimientos que los profesores adquirieron durante su formación inicial, y proporcionarles nuevas habilidades y el conocimiento profesional para desarrollar su profesión (OCDE, 2005a). Se refiere a la formación posterior a la inicial, que les ayuda a mantenerse al día sobre los nuevos desarrollos en el campo de la docencia, para el trabajo en el aula (Linna, 2005; Ávalos, 2007). Por tanto, esta formación puede centrarse en una capacitación profesional específica o general. Su fin es constituir una herramienta para lograr mejores resultados académicos de los estudiantes (Musset, 2010).

De acuerdo con el *Estudio internacional sobre docencia y aprendizaje* (SEP, 2009), la formación continua es útil para el docente por cinco razones:

- 1) Le permite actualizar su conocimiento sobre un área temática.

- 2) Le permite actualizar habilidades, actitudes y enfoques de nuevos objetivos, técnicas pedagógicas y actividades de investigación educativa.
- 3) Lo capacita para implementar cambios curriculares y otros aspectos de la práctica educativa.
- 4) Permite el intercambio de información y experiencia entre docentes y otros profesionistas.
- 5) Ayuda a los docentes con deficiencias a mejorar su efectividad educativa (p. 61).

En un análisis de sistemas educativos americanos y europeos, Vezub (2005) identificó varios problemas en las políticas y enfoques de formación continua actual:

- Escasa articulación de acciones, organismos e instituciones que ofrecen capacitación tanto del sector público como del privado.
- Escasa continuidad de programas y políticas de capacitación docente, así como desarticulación entre estos y las políticas de la formación docente inicial.
- Falta de elementos informativos para la definición de políticas y acciones de capacitación más acordes a problemas y características de los profesores.
- Homogeneización de la oferta de capacitación, que generalmente se diferencia sólo por criterios como el nivel educativo en el que se desempeña el docente y las funciones o los roles principales (directivos, supervisores,

docentes). Existen pocas propuestas adaptadas a colectivos profesionales más específicos, tanto en función de las etapas vitales de los profesores como de contextos de actuación determinados.

- Prevalencia del formato de *curso* y la capacitación orientada al individuo, es decir, al docente aislado de su contexto institucional y laboral.
- Persistencia de acciones aisladas y puntuales, como cursos de corta duración.
- Mecanismos tradicionales de incentivos basados en el puntaje para la carrera. Esto redundaría en la desmotivación del cuerpo docente para realizar acciones sostenidas y de buena calidad.
- Insuficiencia en el monitoreo y la evaluación sistemática de la calidad, y pertinencia de las acciones emprendidas en los programas de perfeccionamiento ejecutados o en ejecución.

Respecto al último punto, Cordero y Luna (2010) han afirmado que un problema que subyace en los programas de formación continua es la falta de un sistema de evaluación del impacto de los aprendizajes de los maestros en la práctica pedagógica. Existen prácticas de evaluación de procesos de formación que se reducen a explorar la satisfacción de los profesores en la organización de los cursos, y de valorar de manera fragmentada los materiales y contenidos abordados, a través de comentarios. Pero no existen procesos de evaluación transversales que establezcan relaciones entre los cursos que toma el profesor y el rendimiento

académico de sus estudiantes. Por lo tanto, otro tipo de evaluación de programas de formación docente debe ser una prioridad en la política educativa contemporánea. A la vez representa un reto para los especialistas del campo de la formación y de la evaluación educativa.

2.5 La evaluación docente

Según Scriven (1991) el propósito de la evaluación es invariante y la concibió como el proceso de determinar el mérito o valor de las cosas. Esta apreciación puede ser intrínseca o extrínseca como dos maneras de valoración. En la evaluación intrínseca se valora el elemento por sí mismo o se estima el *mérito* del objeto según su naturaleza para lo que fue creado, mientras que en la evaluación extrínseca se valora el elemento por los impactos que produce (*valor*) en un contexto determinado (Escudero, 2003).

La evaluación formal en la educación juega diferentes roles. Worthen y Sanders (1987) señalaron varios:

1. Para proporcionar una base para la toma de decisiones y la formulación de políticas.
2. Para evaluar el logro de los estudiantes.
3. Para evaluar el curriculum.
4. Para acreditar escuelas.
5. Para monitorear los gastos de los fondos públicos.
6. Para mejorar los programas y materiales educativos.

El término rol¹⁰ empleado por Worthen y Sanders (1987), lo discutió Scriven (1966) una década atrás diferenciando entre roles y objetivos de la evaluación. Escribió que el objetivo de la evaluación es proporcionar respuesta a las preguntas de evaluación importantes que se planteen, por ejemplo, ¿qué tan bien cumple este instrumento (respecto a tales criterios)? ¿es este instrumento mejor que cualquier otro instrumento? ¿qué hace este instrumento (en relación con un grupo de variables de un grupo)? ¿el uso de este instrumento vale la pena de acuerdo a sus costos? Declaró que “la evaluación en sí misma es una actividad lógica” (p. 3) que consiste en recoger y combinar datos que permitan hacer comparaciones o clasificaciones en función de un conjunto de valores. En cambio, el rol de la evaluación se refiere a las formas en las cuales las respuestas a esas preguntas son utilizadas.

Dentro de un marco social donde se inserta la escuela, la importancia de la evaluación radica en que es un componente para acompañar y rendir cuentas de los logros y aciertos en los que el Estado se compromete, además orienta e ilumina el sentido de las metas que envuelven y caracterizan a la educación (Murillo, Román y Hernández, 2011).

En los sistemas educativos la evaluación es una política que ha recobrado fuerza a inicios de este siglo. Se evalúa a las escuelas, a los planes y programas, a los estudiantes y su aprendizaje y con más énfasis a los docentes por ser los actores clave en los procesos de enseñanza y de aprendizaje (García, Loredó,

¹⁰ El término se tradujo del inglés *role* que una década anteriormente lo discutió Scriven. El español, refiere también a función (RAE, 2016, <http://dle.rae.es/?id=WcgmTVE|WchhwHP>)

Luna, Pérez, Reyes, Rigo y Rueda, 2004) y al cual se debe colocar en el escenario de políticas pues el reto es mejorar su desempeño (Ministerio de Educación, 2010; Rueda y Luna, 2001), por lo tanto se mantiene la necesidad de valorar su práctica.

Así, la evaluación docente se le considera a la valoración de todas las actividades asociadas directamente con los procesos de enseñanza y de aprendizaje al centro de un salón de clases (o en entornos virtuales) que aborda las prácticas del docente antes, durante y después de lo que ocurre en un '*episodio didáctico*' que incluye su planeación, impartición de clases, revisión de trabajos, tareas y evaluación de los aprendizajes; su labor magisterial; y su actividad profesional (García *et al.*, 2004). Esta valoración se distingue de la evaluación de académicos, atribuida especialmente a la educación superior donde se valoran actividades como la docencia, investigación, asesoría, tutoría, elaboración de material didáctico entre otras.

2.5.1 Función de la evaluación docente

La evaluación docente en la educación básica tiene dos funciones. Por una lado busca que el profesorado se desempeñe de la mejor manera posible para promover el aprendizaje de los estudiantes. Por otro lado busca mejorar las propias prácticas de los docentes a partir de identificar sus fortalezas y deficiencias con miras a la formación profesional permanente (Isoré, 2010).

Tucker y Kindred (1997) establecieron cuatro funciones de la evaluación docente que atienden a dos aspectos: rendición de cuentas y la mejora.

1. Decisiones individuales de personal, para garantizar que sólo los maestros eficaces continúen en el aula.

2. Desarrollo individual del personal, para fomentar el crecimiento profesional de los nuevos maestros y de los que continúan en el aula.
3. Decisiones sobre el estado de la escuela, para proporcionar una base para juicios tales como la acreditación.
4. Mejorar las escuelas, para que respondan a las necesidades de los estudiantes.

Sin embargo, las políticas en los escenarios educativos tienen dos grandes orientaciones sobre la función de la evaluación docente: evaluación para el control y evaluación para la reflexión.

2.5.2 Evaluación para el control o evaluación sumativa.

Scriven (1991) estableció el término de evaluación sumativa para referirse a la valoración de un programa (producto o servicio) y comprobar su eficiencia y tomar decisiones sobre su continuidad, esta acción la situó al final de un proceso. También introdujo el término de evaluación formativa para referirse a la valoración de procesos con el objetivo de incidir en su mejoramiento.

En las prácticas de evaluación docente, la evaluación sumativa tiene un carácter de control y rendición de cuentas, su finalidad última es aportar información que sirva de base para tomar una decisión (Tucker y Kindred, 1997; Jornet, Leyva y Sánchez, 2009). Isoré (2010) lo relaciona como una garantía de calidad cuando el objetivo final de los sistemas educativos es favorecer el aprendizaje de los alumnos, por lo tanto elegir a los mejores estudiantes para ingresar a la formación inicial o contratar a los mejores docentes para el servicio profesional puede incidir la calidad en la enseñanza.

La evaluación docente de tipo sumativa consiste en elaborar reportes de los conocimientos y aptitudes de un maestro regularmente medido a través de examen que permita garantizar el cumplimiento de un grupo de criterios o estándares o para reconocerlo (Isoré, 2010). Con esto se toma decisiones de tipo: bien / mal evaluado, pasa / no pasa, aprobado / reprobado, certificado / no certificado, admitido / no admitido, acreditado / no acreditado, merece promoción / no la merece, merece incremento de salario / no lo merece (Jornet, Leyva y Sánchez, 2009).

2.5.3 Evaluación para la reflexión o evaluación formativa.

La función de la evaluación formativa es la identificación de los elementos deficitarios y de aquellos componentes que puedan dinamizarse para la mejora de aquel que se evalúa en cualquier proceso educativo, sea individual, colectivo o relativo a un programa o una institución u organización educativa (Jornet, Leyva y Sánchez, 2009).

Dentro de un sistema educativo donde convergen múltiples elementos y actores, la evaluación como un proceso intencionado de reflexión de las prácticas docentes, permite establecer brechas entre la realidad y las acciones deseables para lograr que los estudiantes aprendan los contenidos que el nivel o grado demanda (Madueño, Márquez, Valdez y Castro, 2009). Este tipo de evaluación sirve como un recurso que ofrece datos empíricos a los diferentes actores dentro de los sistemas y subsistemas educativos para la toma de decisiones sobre prácticas pedagógicas y en la formulación de políticas educativas. Así, entendida la evaluación, contribuye a crear una cultura en donde se vela por la calidad educativa

a partir de las realidades que suceden dentro de un aula, una escuela o un sistema escolar.

Entonces la evaluación docente en la educación básica debe tener el objetivo de la mejora de la enseñanza y los resultados de los estudiantes (OCDE, 2010), por ello, la evaluación debe ser formativa, lo que implica que debe brindar una retroalimentación apropiada a los docentes sobre las necesidades para realizar la mejora (García et al., 2004), y no abordarse como una sola emisión de un juicio como resultado de comparar los resultados de un estudio empírico con un parámetro establecido (De la Orden, 1997; INEE, 2009), pues a la luz de Barber y Klein (1983, citados en Díaz-Barriga, 2001), la evaluación realizada con la finalidad de emitir un juicio y realizar una clasificaciones no contribuye a mejorar el trabajo pedagógico del profesor, “porque no está en función de una retroalimentación” (p. 87).

2.6 Antecedentes de la evaluación docente

Durante la década de los ochenta del siglo pasado, en Estados Unidos inició una presión sobre la educación que invitaba a dar cuenta de la calidad de la enseñanza y del aprendizaje (Dwyer y Stufflebeam, 1996); como consecuencia surgieron reformas educativas que incluían procesos de evaluación del profesorado. En Tennessee, se registraron las primeras iniciativas con el programa *Tennessee Value Added Assessment System* (TVVAS por sus siglas en inglés) que relacionaba el aprendizaje de los estudiantes con el desempeño docente, directivos y el distrito; en Texas se implementó el programa *Texas Examination of Current Administrators*

and Teachers (TECAT por sus siglas en inglés) en 1986 que evaluaba los conocimientos sobre la enseñanza y la gestión de las escuelas a través de una prueba; en Carolina del Norte se aplicó el programa *The National Board of Professional Teaching Estándar* (NBPTS por sus siglas en inglés) cuyo fin último fue la certificación de los docentes (Marcelo y Valliant, 2009). En la siguiente tabla se describen el papel de la evaluación de estos programas.

Tabla 10.

Ejemplos de programas de evaluación docente en Estados Unidos que surgieron en la década de los 80.

Estado	Programa	Función de la evaluación
Tennessee	TVVAS	Evaluar los aportes del distrito, la escuela y el docente en la formación del estudiante.
		Método: Pruebas anuales que relacionan el desempeño docente con los avances de los estudiantes en sus aprendizajes. La valoración se basa en la mejora que logra el estudiante durante todo el año escolar.
Texas	Tecat	Establecer los conocimientos y competencias que un docente debe poseer en cada etapa del ejercicio profesional.
		Método: Una evaluación anual basada en un plan de desarrollo profesional de cada docente es el requisito para la renovación del empleo.
Carolina del Norte	NBPTS	Evaluar y certificar el desempeño docente.
		Método: La evaluación se basa en un portafolio presentado por cada docente y en diversas pruebas. Los aspectos que adquieren mayor ponderación para la evaluación final son las relaciones con las tareas del aula.

Fuente: Marcelo y Vaillant (2009), p. 100.

A partir de la década de los noventa del siglo pasado, países de la OCDE y de Latinoamérica, diseñaron e implementaron sistemas nacionales de evaluación docente. Uno de los retos que enfrentaron fue establecer los fines de la evaluación. Así se crearon modelos orientados a evaluaciones con fines de control y asociadas o no a programas de estímulos con fines formativos para la mejora de la práctica docente y para atender políticas educativas.

En la complejidad de qué evaluar, en Australia se establecieron marcos de referencia a partir de la definición de las buenas prácticas; en 1997 crearon *The National Framework for Professional Standards for Teaching* para asegurar una mayor calidad de la profesión docente (Australian Institute for Teaching and School Leadership, 2012). En América Latina, Chile es un pionero en la evaluación docente que ha marcado un hito en las políticas de fortalecimiento del profesorado y de establecer estándares plasmados en el Marco de la Buena Enseñanza (Bonifaz, 2011). El papel de la evaluación en estos países y de otras experiencias internacionales se concentra en la Tabla 11.

El papel de la evaluación en la mayoría de los países representados en la tabla atiende a una evaluación formativa que apoya la toma de decisiones para incidir en la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes dentro del aula. Regularmente se derivan en acciones de formación y actualización docente. Sin embargo, países como Estados Unidos (Distrito de Cincinnati), Chile y Colombia toman la evaluación docente con fines de control para prescindir del servicio docente a aquellos maestros que no logran demostrar sus habilidades y conocimientos para ejercer su práctica.

Tabla 11.

Función de la evaluación en sistemas nacionales de evaluación docente.

Función de la evaluación	Criterios	Procedimiento	Consecuencias
Estados Unidos (Distrito de Cincinnati ¹¹) Evaluación sumativa vinculada con remuneración económica.	Sistema de evaluación basado en 17 estándares de desempeño derivados del Marco para la Enseñanza agrupados en cuatro dominios: (1) planificación y preparación; (2) generación de un ambiente conducente al aprendizaje; (3) enseñanza orientada al aprendizaje; y (4) profesionalismo.	<i>Instrumentos:</i> rúbricas, de acuerdo a dos fuentes de evidencia principales: seis observaciones en el aula y un portafolio preparado por el maestro. <i>Evaluadores:</i> Un docente, el director y el subdirector.	A los maestros principiantes con bajos puntajes en la evaluación global en dos periodos puede anular el contrato. Los docentes permanentes con puntajes altos pueden convertirse en un líder pedagógico; con puntajes bajos podría llevar a la asignación a un programa de asistencia entre pares y finalmente a un término del contrato.
Australia Evaluación formativa.	Evaluación del cumplimiento de siete normas contenidas en tres dominios de la enseñanza según el Marco Nacional de Estándares Profesionales de la Enseñanza: (1) conocimiento profesional, (2) práctica profesional y (3) compromiso profesional.	La evaluación se lleva a cabo en cuatro momentos en un periodo de 2 años: planificación preliminar, recolección de datos, entrevista y seguimiento.	A partir de los resultados se establecen planes futuros de desarrollo profesional. En el segundo año se realiza un seguimiento para analizar el apoyo que recibió el docente y su avance hacia el logro de metas que se establecieron.

¹¹ En el caso de Estados Unidos, es importante precisar que las decisiones en materia educativa se toman por Distritos, a diferencia de países latinoamericanos con un currículum único.

Tabla 11.

Función de la evaluación en sistemas nacionales de evaluación docente (continuación).

Función de la evaluación	Criterios	Procedimiento	Consecuencias
Inglaterra Evaluación formativa como parte de políticas escolares	La evaluación está diferenciada de acuerdo a las 5 etapas de la carrera profesional: (1) certificación como Maestro Calificado; (2) maestros incluidos en el escalafón principal; (3) maestros incluidos en el tramo superior de la escala de remuneraciones; (4) Maestros Excelentes; y (5) Maestros con Habilidades Avanzadas.	Los estándares apoyan a los docentes en la identificación de sus necesidades de desarrollo profesional. En cada etapa los estándares comprenden tres dominios: atributos profesionales, conocimientos profesionales y la comprensión de la profesión, y habilidades profesionales	Cuando los docentes desean avanzar a la siguiente etapa de la carrera profesional, los estándares del nivel siguiente ofrecen un punto de referencia; si no desean avanzar, los estándares también los apoyan en la identificación de las maneras de ampliar y profundizar su experticia en su actual etapa de la carrera profesional.
Finlandia Evaluación formativa como parte de políticas escolares	El esquema de evaluación docente se caracteriza por el alto nivel de confianza asignado a la escuela y profesionalismo de los docentes como base para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza.	La autoevaluación de los maestros es considerada uno de los principales medios de optimización profesional. Los directivos comprometen a los maestros en la auto-reflexión acerca de su propia práctica y en desarrollar una cultura de evaluación junto con ambiciosos objetivos, de acuerdo al contexto y los problemas de cada escuela.	La mayoría de las escuelas han implementado debates anuales entre los directivos escolares y los docentes para evaluar el cumplimiento de los objetivos personales establecidos durante el año anterior y para establecer nuevos objetivos personales que sean concordantes tanto con el análisis del maestro como con las necesidades de la escuela

Tabla 11.

Función de la evaluación en sistemas nacionales de evaluación docente (continuación).

Función de la evaluación	Criterios	Procedimiento	Consecuencias
Chile Evaluación sumativa y formativa (mixta)	Se utilizan los estándares contenidos en el Marco para Buena Enseñanza. Contiene 20 criterios distribuidos en cuatro dominios: (1) preparación para la enseñanza, (2) creación de un ambiente propicio para el aprendizaje, (3) responsabilidades profesionales y (4) enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes.	Se recogen evidencias mediante cuatro artefactos: (1) un portafolio con muestras del trabajo de los maestros y un video de una de sus lecciones; (2) un formulario de autoevaluación estructurado; (3) una entrevista estructurada con un evaluador par; y (4) un informe de las autoridades administrativas y pedagógicas del centro escolar. La evaluación se realiza cada cuatro años. Los evaluadores se capacitan y certifican.	Los docentes calificados en nivel 'básico' reciben oportunidades específicas de desarrollo profesional. Los calificados 'insatisfactorio' reciben oportunidades de desarrollo y se evalúan al año, si no mejoran se despiden. Los evaluados como 'competentes' o 'excepcionalmente competentes' tienen prioridad en oportunidades de ascenso y en las actividades de desarrollo profesional de su interés. También pueden postular a bonificaciones salariales siempre y cuando atiendan una prueba sobre conocimientos curriculares y pedagógicos.

Tabla 11.

Función de la evaluación en sistemas nacionales de evaluación docente (continuación).

Función de la evaluación	Criterios	Procedimiento	Consecuencias
Colombia Evaluación sumativo y formativa en diferentes momentos de la carrera docente.	Se evalúan desempeños y competencias del docente en su periodo de prueba.	Evaluación obligatoria al término del ciclo escolar siempre y cuando el docente haya ejercido al menos cuatro meses.	Una calificación sobre el 60% de la prueba los docentes son inscritos en el escalafón docente según su título académico. Docentes por debajo de ese puntaje, son retirados del servicio.
	Evaluación anual para docentes en servicio que aborda: dominio de estrategias y habilidades pedagógicas y de evaluación, didácticas específicas, plan de estudio, actitudes hacia los alumnos, logro de resultados entre otros dominios.	Evaluación anual de carácter obligatorio.	Los resultados son insumos para programas de formación y desarrollo docente.
	Evaluación de competencias para docentes con fines de promoción.	Carácter voluntario.	Los docentes con buenos resultados son candidatos a un nivel salarial superior o de obtener un ascenso en el escalafón.
Cuba Evaluación con propósitos formativos	Se evalúan prácticas pedagógicas orientadas a mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos.	Evaluaciones anuales obligatorias al término del ciclo escolar.	Los docentes que presentan dificultades que afectan la calidad del aprendizaje de sus alumnos, asisten a curso dirigidos. Los docentes con adecuado desempeño profesional eligen opciones de formación (cursos, maestrías, diplomados, etc.) alineados a sus intereses laborales y personales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Isoré (2010), Marcelo y Vaillant (2009), OCDE (2009), Manzi, González y Sun (2011), Díaz-Fuentes, 1997 y del sitio web de *Australian Institute for Teaching and School Leadership* (<http://www.teacherstandards.aitsl.edu.au/>).

III. MÉTODO

En los planteamientos al inicio de esta investigación, se propuso analizar qué opinaban los actores involucrados sobre los programas de evaluación docente a los que se someten. Esto orientó a elegir el abordaje de investigación y un modelo que ayudara a determinar cómo lograr una mayor comprensión de los programas. En este capítulo se describe el proceso que se estableció para responder a las preguntas de investigación y consecuentemente para cumplir con los objetivos del estudio.

Los modelos teóricos interpretativos para evaluar programas atribuyen gran importancia al estudio de significados en el contexto (Cisneros-Cohenur, 2011). Entre estos modelos teóricos se encuentra el Modelo de Evaluación Responsiva propuesto por Stake (1967, 1973) que se orienta a la comprensión de los programas y sus actividades en su profundidad y complejidad para determinar su mérito o valor. Se consideraron las recomendaciones de este modelo porque es sensible a los intereses, preocupaciones y problemas que experimentan las personas involucradas y que son considerados para emitir juicios sobre la efectividad de un

programa (Stake, 1973; Benitez, Escobar y Tocasuche, 2012). Además de indagar lo no escrito de los programas a partir de las opiniones de las personas involucradas, tanto de aquellas que diseñan y/o ejecutan las evaluaciones como de las que son objeto de la evaluación. Según Benitez, Escobar y Tocasuche (2012), lo no escrito de los programas hace referencia a las historias, las opiniones y los puntos de vista que pueden existir en torno a las particularidades de los programas para el ingreso, promoción horizontal y promoción vertical de los profesores de educación básica.

3.1 El enfoque de la investigación

La evaluación responsiva no se enmarca en un solo enfoque de investigación. Al contrario, sugiere un uso variado de técnicas e instrumentos para la recolección y análisis de datos que permitan recoger las perspectivas de los participantes dado que el fin último es comprender el fenómeno desde los aspectos planteados y de las experiencias de los actores (Stake, 1973).

En la investigación educativa existen dos enfoques: cuantitativo y cualitativo. Cada enfoque busca diferentes tipos de respuestas y exige distintas metodologías; el enfoque cuantitativo busca causas y explicaciones de los fenómenos y utiliza técnicas e instrumentos que arrojan datos susceptibles de análisis estadístico, por ejemplo, cuestionarios, inventarios y estudios demográficos, y el enfoque cualitativo pretende la descripción y comprensión de un fenómeno en un nivel personal de los motivos y creencias que están detrás de las acciones de la gente y emplea técnicas como la entrevista y la observación que arrojan datos descriptivos (Taylor y Bogdan, 1990).

Dentro de la investigación cualitativa, Erickson (1997) utilizó el término interpretativo para referirse a ese conjunto de estudios por tres razones: (a) es más inclusivo, (b) evita la connotación de definir los enfoques como no cuantitativos (connotación que sí lleva en el término cualitativo), y (c) coincide en los propósitos de los diferentes tipos de estudios: centrar el interés en el significado humano en la vida social. El presente estudio se circunscribe en el enfoque cualitativo.

Rodríguez, Gil y García (1999) proponen cuatro fases para conducir un proceso de investigación cualitativa (1) *Fase Preparatoria* donde se planifican las actividades y se apropia de conceptos básicos de la investigación; (2) *Trabajo de campo* que su vez incluye la negociación y acceso al campo, y la recolección de datos, (3) *Fase Analítica*, que responde al análisis de los datos recogido y de la cual se desprenden los resultados de investigación; y (4) *Fase informativa* relacionada con la elaboración del informe.

Por otra parte, Stake (1973) propone una serie de eventos para llevar a cabo una evaluación responsiva: (1) selección de casos, (2) identificar las intenciones de los casos, (3) identificar y seleccionar a los participante, (4) trabajo de campo; (5) análisis de datos; y (6) realizar el informe final.

La propuesta de trabajo de Rodríguez, Gil y García (1999) y de Stake (1973) son procesos distintos que abordan diferentes etapas y que atienden a propósitos particulares. Sin embargo, dado a los intereses y objetivos de esta investigación se consideraron ambos procesos integrando y adecuando las fases. De esta manera el presente estudio se constituye de cinco fases: (1) seleccionar los casos, (2) identificar el propósito de los programas, (3) identificar a los participantes (4) realizar

el trabajo de campo, y (5) analizar los datos. Estas fases se describen a continuación.

3.2 Seleccionar los casos

Según Stake (1986), todos los estudios de evaluación son estudios de caso: el programa, el individuo o una organización constituyen el caso, pero el diseño de estudio de caso no necesariamente es una evaluación. En esta investigación, el caso se definió a partir de tres programas de evaluación docente para el ingreso, promoción horizontal y promoción vertical en el sistema educativo: Concurso Nacional, Carrera Magisterial y Escalafón. Cada uno responde a propósitos diferentes y poseen características propias desde el diseño y los modos en que se ejecutan (Luna, Cordero, López y Castro, 2012; Cordero, Luna y Patiño, 2013).

Desde que se concibió la idea de esta investigación se seleccionaron estos tres programas debido a que evalúan directamente al docente y tienen un alto impacto en la vida del mismo.

3.3 Identificar los propósitos de los programas

Esta fase se refiere a una descripción contextualizada que dé cuenta de las intenciones que guardan los programas (Cisneros-Cohenur, 2011). Es una fase documental que permite recoger y analizar toda la información expresada en un plano normativo y de información derivada de documentos empíricos y/o de opinión que permita reconstruir la experiencia de las prácticas evaluativas.

De acuerdo con Benitez, Escobar y Tocasuche (2012), a fin de identificar los propósitos de los programas de evaluación, el análisis de los documentos debe

orientarse a determinar los fines de la evaluación, los objetos, metodologías y sujetos desde el plano normativo, y considerar además otras expresiones como los resultados y reflexiones de la investigación educativa y de la opinión pública.

En los tres casos seleccionados, se ubicaron diferentes documentos normativos que fueron objeto de análisis:

- a. Las convocatorias del Concurso Nacional para el para Otorgamiento de Plazas Docentes para Docentes en Servicio y de Nuevo Ingreso y los anexos técnicos por entidad (2012-2013).
- b. Lineamientos Generales de Carrera Magisterial (2011).
- c. Reglamento de Escalafón para los Trabajadores al Servicio de la Educación Básica (1974).

En la siguiente tabla se concentran las preguntas que orientaron el análisis de los documentos a fin de comprender sus propósitos, y que se presentaron en el Capítulo II.

Tabla 12.

Guía de preguntas para identificar los propósitos de los mecanismos de evaluación en documentos normativos.

Categoría	Preguntas guías
Función de la evaluación	¿Qué se evalúa? ¿Para qué se evalúa? ¿Cuál es el uso de los resultados? ¿Cuáles son las consecuencias de la evaluación?
Control de la evaluación	¿Quién evalúa?
Paradigma de la evaluación	¿Cómo se evalúa?
Artefactos de evaluación	¿Con qué se evalúa?

3.4 Identificar a los participantes

El modelo de evaluación responsiva se caracteriza por documentar y atender los intereses, preocupaciones y problemas de los evaluados (Stake, 1973), lo que permite identificar tres elementos importantes de discusión: (1) reivindicaciones referidas a los intereses o aspectos positivos del programa, (2) preocupaciones relacionados con aspectos desfavorables, y (3) problemas derivados de los desacuerdos de los evaluados (Méndez-Vega, 1996).

Según Frierson, Hood y Hughes (2002), dentro del modelo es importante identificar la distribución de poder y de incluir múltiples voces en el estudio. Por ello se debe considerar además, a otros grupos involucrados como los que diseñan los programas y los que los ejecutan.

Los actores involucrados en la concepción e implementación de sistemas de evaluación de docentes son autoridades educativas, investigadores educacionales y maestros experimentados, sindicatos, docentes y padres de familia (Isoré, 2010). Cada uno cumple una función durante las diferentes etapas del diseño y de la ejecución de los programas.

En el contexto de la presente investigación se identificaron y seleccionaron cuatro tipo de actores: (a) autoridades locales del sistema educativo quienes orientan sus esfuerzos para formular esquemas de evaluación con propósitos de incidir en indicadores de la calidad educativa; (b) Representantes del SNTE; (c) docentes y directivos de educación básica evaluados por alguno de estos programas de ingreso, promoción horizontal y promoción vertical; y (d) autoridades federales que asesoran prácticas de evaluación decente a nivel nacional.

3.4.1 Selección de los entrevistados

La selección de los participantes obedeció a su experiencia y conocimiento de los mecanismos de evaluación para el ingreso y promoción. Se seleccionaron casos-tipo (Merriam, 1988) a fin de obtener información sobre las prácticas de evaluación de los profesores de educación básica. Se identificaron a las autoridades educativas a través del organigrama del Sistema Educativo Estatal según las funciones que atendían; se identificaron a las autoridades sindicales en la Sección 2 y 37 de la ciudad de Ensenada; para la ubicación y selección de los docentes, se utilizó la técnica de *reputación* (Merriam, 1988), en donde los primeros docentes seleccionados de acuerdo al diseño de investigación, recomendaban otros docentes según las características solicitadas, por ejemplo ¿conoces al algún profesor que ha participado en el concurso y que no ha aprobado el examen? o ¿sabes de algún maestro que haya ingresado al sistema sin haber participado en el concurso? De esta manera se fueron contactando a docentes y directivos como una supervisora de preescolar, una directora de primaria y un subdirector de secundaria. A través de esta técnica no se contactó con alguna maestra de primaria pues los criterios de selección al inicio de la investigación, obedecía a otros intereses y no a una representatividad de la educación básica.

En la Tabla 13 se presentan a los participantes y los criterios de selección de acuerdo al tipo de mecanismo.

Tabla 13.

Participantes en el estudio, que participaron en programas para el ingreso, promoción horizontal y promoción horizontal.

Mecanismo de evaluación	Participante - Criterio de selección
Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes.	• Autoridad del sistema educativo estatal responsable de coordinar el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas en el Estado de Baja California. • Integrante del Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF). • Representante sindical del sistema educativo estatal experto en los procesos de ingreso al sistema. • Profesora de preescolar que aprobó el Examen Nacional y que obtuvo su plaza • Profesora de inglés que aprobó el Examen Nacional y obtuvo tres horas de clase en secundaria. • Profesora de preescolar que ha participado en cuatro ediciones del Concurso Nacional y no ha obtenido una plaza.
Escalafón	• Subdirector de secundaria técnica de quien obtuvo su puesto sin concursar en el Escalafón. • Directora de la escuela primaria quien obtuvo su puesto a través del concurso de Escalafón. • Supervisora del nivel preescolar quien obtuvo su puesto a través del concurso de Escalafón. • Comisionada sindical ante Escalafón
Carrera Magisterial	• Supervisora de preescolar quien se encuentra en la categoría D • Subdirector de secundaria quien se encuentra en la categoría E. • Directora de Primaria quien se encuentra en la categoría E • Representante sindical del sistema federalizado experto en las actividades SEP-SNTE.

3.4.2 Negociación de acceso

El estudio se llevó a cabo en la ciudad de Ensenada, Baja California. Una vez que se identificaron a los involucrados en los tres programas de evaluación, se inició la negociación para llevar a cabo las entrevistas. La negociación fue diferente de acuerdo a los participantes:

A la autoridad del sistema educativo se le contactó a través del correo electrónico y se le explicó el objetivo de la investigación y la importancia de su participación. Se acordó que la entrevista se realizaría en la ciudad de Ensenada durante su visita al Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IIDE) de la UABC. La entrevista se llevó a cabo en una sala de trabajo del IIDE.

Al integrante del OEIF se le expuso personalmente el objetivo de la investigación y después de aceptar su participación en el estudio, se agendó el día de la entrevista misma que tuvo lugar en su oficina.

La negociación con las autoridades sindicales se realizó personalmente. En un primer momento se acudió a las oficinas de la Sección 2 y 37 del SNTE para conocer los nombres de las autoridades y representante a fin de solicitarles una cita. Una vez que las autoridades atendieron la cita, se les explicó el objetivo de investigación y la importancia de conocer su opinión respecto de los programas de evaluación. En todo momento se les aseguró la confidencialidad en el estudio y aceptaron sin ningún tipo de cuestionamientos, posteriormente se agendó la siguiente reunión. En un segundo momento se llevaron a cabo las entrevistas mismas que tuvieron lugar en las áreas de trabajo de cada uno de ellos.

La negociación con los docentes se realizó vía telefónica. Primero se contactó a la profesora de preescolar que participó en el concurso y que obtuvo su plaza, misma que después de la entrevista ayudó a identificar a otros dos participantes y facilitó su teléfono celular. De esta manera se completó el número de docentes inicialmente planteados en el estudio. Los escenarios donde se entrevistó a los docentes fueron muy variados, se aplicaron dos entrevistas en la oficina de

una la Iglesia Cristiana, una durante el receso en un jardín de niños ubicado en la comunidad Maneadero, dos en la Universidad Pedagógica Nacional, dos en escuelas secundarias, y dos en oficinas de una supervisión de educación preescolar.

Es importante aclarar que en ningún momento el entrevistador impuso o sugirió los escenarios, siempre se buscó que los participantes los eligieran, en su mayoría fueron los escenarios de trabajo. Esta etapa se realizó entre los meses de junio de 2012 a mayo de 2013 y se realizaron 14 entrevistas en total.

3.5 Realizar el trabajo de campo

Según Stake (1973) la evaluación responsiva requiere una planeación y estructura aun cuando se trabaje con un método pluralista, interactivo, holístico, subjetivo y flexible. Esto en congruencia con la investigación cualitativa (Rodríguez, Gil y García, 1999). A continuación se presenta el proceso que se estableció para el trabajo con los participantes.

3.5.1 Procedimiento de recolección de datos

Los procedimientos más comunes para la obtención de datos en el enfoque cualitativo son la observación, las entrevistas estructuras, semiestructuradas y de profundidad, la autoobservación, la narrativa, los grupos focales, los grupos de discusión, las historias orales y de vida, entre otros (Taylor y Bogdan, 1987; Erickson, 1997; Goetz y LeCompte, 1988; Rodríguez, Gil y García 1999; Álvarez-Gayou, 2003).

En la presente investigación se decidió utilizar la entrevista semiestructurada porque a pesar de ser un conjunto de preguntas abiertas formuladas en un orden específico (Mayan, 2001), permite al entrevistador efectuar las preguntas que crea oportunas y hacerlo en los términos que estime convenientes, pedir al entrevistado aclaraciones cuando no entienda algún punto y que profundice en algún extremo cuando le parezca necesario (Corbetta, 2007).

Taylor y Bogdan (1987) y Bernal (2006) señalan que la entrevista requiere encuentros personales cara a cara entre el investigador y los participantes seleccionados en el estudio de tal modo que permita registrar las perspectivas de estos últimos sobre sus vidas, experiencias o situaciones tal como lo expresan sus propias palabras, pero de acuerdo a las ventajas que ofrecen los programas tecnológicos actuales pueden utilizarse otros recursos mediado por tecnología, por ejemplo Skype. Cuando se utiliza la entrevista para registrar un fenómeno o reconstruir la realidad de un grupo social, los informantes son tratados como “fuentes de información general” (Rodríguez, Gil y García, 1999, p. 62).

La entrevista semiestructura permitió identificar las percepciones y las opiniones de los entrevistados sobre los programas de evaluación, que no pueden inferirse de la observación y que de esta forma se hacen entonces accesibles (Galindo, 1998). Se prepararon las guías de entrevista con una serie de temas y de preguntas sugeridas de acuerdo a las recomendaciones de (Álvarez-Gayou, 2006). Éstas variaron de acuerdo al tipo de programa y de los participantes (ver Anexo 1).

3.6 Análisis de datos

Los datos correspondientes a las entrevistas relativas a los tres programas de evaluación docente, se analizaron a través de la técnica de análisis de contenido dado que ésta tiene como finalidad disgregar o separar el contenido de cualquier comunicación para identificar sus componentes, así como descubrir las relaciones combinatorias entre ellos (Holsti, 1966). Desde la perspectiva de Mayring (2000), esta técnica se define dentro de este marco como un enfoque de análisis empírico - metodológico controlado del análisis de los textos dentro del contexto de la comunicación.

Al aplicar la técnica cualitativa de análisis de contenido se debe evitar caer desde un principio en tres errores importantes (Porta y Silva, 2003): (a) extraer la palabra de su contexto, (b) arbitrariedad subjetiva en la categorización y (c) otorgar primacía a lo cuantitativo sobre lo cualitativo en la interpretación de los resultados.

Philipp Mayring (2000) establece dos métodos para abordar los manuscritos a través del análisis de contenido. El método inductivo que sugiere formular un criterio de definición de categorías derivado de una base teórica y de la pregunta de investigación, esto ayudará a determinar qué partes del material se tomará en cuenta; avanzado el análisis se sugiere revisar las categorías principales a la luz de la pregunta de investigación. El método deductivo, donde se analiza el texto sin contar con un conjunto de códigos ni categorías previamente establecidas, aunque se recomienda establecer reglas de codificación para cada categoría deductiva.

El análisis de los datos dentro de esta investigación, obedeció al método deductivo dado que se buscaba recuperar las opiniones de docentes y directivos,

sobre los programas de evaluación docente. Por otro lado, analizar las opiniones de autoridades educativas y representantes sindicales. Este método abarcó tres momentos:

Momento 1. Identificación de las unidades de análisis.

Se consideró como unidades de análisis al texto o testimonio de los participantes derivados de la entrevista. Se utilizó una codificación abierta para identificar temáticas de los datos con el propósito de etiquetar y desarrollar conceptos (Andréu, García-Nieto y Pérez, 2007). De las entrevistas por programa de evaluación, se seleccionaron testimonios (textos) que luego fueron etiquetados con códigos según el sentido, la expresión o la idea que se quería comunicar. El siguiente ejemplo ilustra este momento. Se presentan dos testimonio, el primero de la Profesora de Secundaria y el segundo de un Representante Sindical:

Testimonio	Códigos
<i>Porque lo oí de Secretarios Generales que decían antes de que yo me metiera a hacer el examen: “ni te metas a hacer el examen, mejor te la damos por debajo del agua, pero no te metas a hacer el examen” (E2-0311: 275-278).</i>	Práctica discrecional.
<i>El Secretario General te trae y te dice: “Sabes qué, José Pérez, tú tienes el perfil para dar esta asignatura. No tenemos a nadie aquí. Tú entras”. Checamos el profesiograma, checamos el perfil, que los dos coincidan. Adelante se puede hacer la propuesta. Entonces, el Secretario Delegacional se dedica a hacer la propuesta en alta base, ya sea de una plaza o de horas base (E4-0612: 153-159).</i>	Práctica discrecional. Propuesta Sindical.

En la siguiente tabla se presentan los códigos asignados a unidades de análisis en los programas de evaluación.

Tabla 14.

Códigos asignados a unidades de análisis por Programa de Evaluación.

Concurso Plazas	Carrera Magisterial	Escalafón
• Acciones del Sistema Educativo • Diseño de dispositivos • Oferta de plazas • Nivelación académica y formación docente • Retroalimentación. • Experiencia de los docentes en el concurso • Preparación para el examen • Tipo de plazas a concursar • Asignación de plazas • Prácticas discrecionales • El SNTE ante el Concurso • Compromiso con la calidad de la educación • Compromiso con el Magisterio • Prácticas discrecionales • Relación con la SEP	• Relación SEP-SNTE • Función de SNTE en CM • Rechazo de profesores a CM 2011 • Bondades de la nueva CM 2011 • La función de los cursos de CM • Limitaciones de CM • Ingreso a CM • Percepción de la nueva CM 2011 • La evaluación • CM sin impacto en la calidad ni en el aprendizaje • Buenas intenciones, mala operación	• La función de los comisionados sindicales • Oferta y asignación de plazas • La Evaluación • El ascenso a puesto • Puesto de control • La evaluación • El Sindicato

Momento 2. Categorización.

Consiste en la operación de clasificar los elementos de un conjunto a partir de ciertos criterios previamente definidos. La categorización no es una tarea mecánica, ya que los términos pueden no hacer referencia a los significados que a primera vista expresan o manifiestan, sino estar fuertemente matizados por el contexto

(Porta y Silva, 2003). A partir del análisis y organización de códigos previamente asignados, se desarrollaron cuatro categorías que se presentan a continuación.

Tabla 15.

Conformación de categorías y su definición a partir de códigos identificados en las unidades de análisis.

Categoría	Conjunto de Códigos
El papel del SNTE	• Compromiso con la calidad de la educación • Compromiso con el Magisterio • Relación con la SEP • Relación SEP-SNTE • Función de SNTE en CM • La función de los comisionados sindicales • Oferta y asignación de plazas • Papel del Sindicato
Función de la Evaluación	• Diseño de dispositivos • Nivelación académica y formación docente • Retroalimentación • CM sin impacto en la calidad ni en el aprendizaje • La evaluación en el Concurso • La Evaluación en Escalafón • La evaluación en CM
Operación de los Programas	• Oferta de plazas • Tipo de plazas a concursar • Asignación de plazas • Buenas intenciones, mala operación
Prácticas discrecionales.	• Prácticas discrecionales el Concurso Nacional • Prácticas discrecionales en Escalafón

Posteriormente se definieron las categorías en el contexto de las opiniones, es decir en la medida que se pudo se evitaron definiciones conceptuales a partir de la teoría por tenía correspondencia en el contexto en que se dijo en la entrevista, por ejemplo: prácticas discrecionales.

- a. ***El Papel del SNTE en los Programas de Evaluación Docente.*** En el contexto de este estudio, se refiere a las acciones del SNTE relacionadas con la

operación de los programas para el ingreso al sistema y la promoción horizontal y vertical de los profesores de educación básica, así como el cuidado de los derechos del gremio sindical y las relaciones que establece con el sistema educativo

- b. ***Función de la Evaluación.*** Se refiere a la función de la evaluación en dos sentidos (1) Sumativa para tomar decisiones, pasa / no pasa, aprobado / reprobado, certificado / no certificado, admitido / no admitido, acreditado / no acreditado, merece promoción / no la merece, merece incremento de salario / no lo merece (Jornet, Leyva y Sánchez, 2009), (2) Formativa para identificación de los elementos deficitarios y de aquellos componentes que puedan dinamizarse para la mejora de aquel que se evalúa en cualquier proceso educativo, sea individual, colectivo o relativo a un programa o una institución u organización educativa (Jornet, Leyva y Sánchez, 2009).
- c. ***Operación de los Programas.*** En el contexto de este estudio, se refiere a las formas como operan los programas que atienden a las bases de operación de los programas y de cómo lo expresan los participantes.
- d. ***Prácticas discrecionales.*** Se refiere a las formas en cómo se obtienen beneficios en los programas a través de otros mecanismos que no se establecen en las bases de operación de los programas.

Momento 3. Descripción de los hallazgos.

Se da cuenta de las vivencias y las perspectivas de los participantes (Andréu, García-Nieto y Pérez, 2007). Esto permitió establecer relaciones entre los que dicen los sujetos y las características formales de los programas de evaluación docente.

IV. RESULTADOS

En este capítulo se recuperan las opiniones de actores involucrados en los programas de evaluación docente utilizados para el ingreso al sistema, para la promoción horizontal y para la promoción vertical de la educación básica pública en México: Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, Carrera Magisterial y Escalafón.

El apartado se divide en cuatro categorías derivadas del análisis de las opiniones de los participantes en este estudio: (1) El papel del SNTE, (2) La función de la evaluación, (3) La operación de los programas y (4) Las prácticas discrecionales. Se buscó la triangulación de la información a través de las semejanzas y discrepancias entre lo que dicen los profesores, directivos, representantes del SNTE y autoridades educativas.

4.1 El papel del SNTE

Históricamente en México, el SNTE ha sido el único interlocutor entre la SEP y los maestros y su influencia es muy grande en la educación del país, sin embargo,

existen opiniones críticas al respecto donde han sobresalido las relaciones políticas por encima de la calidad educativa (Santibáñez, 2008).

Es en estas relaciones políticas, lo que ha permitido al SNTE estar presente en todas las negociaciones para el diseño y operación de los mecanismos asociados a la evaluación de los profesores de educación básica en México. El SNTE junto con la SEP conformó la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, la Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial y dentro del Concurso Nacional, conformó el Órgano de Evaluación Independiente con carácter Federalista (OEIF), la Comisión SEP-SNTE del OEIF y los Comités Estatales de Seguimiento del Concurso.

De acuerdo a la información obtenida en el presente estudio, al interior del SNTE se refleja una postura diferente a la opinión pública. Los Representantes Sindicales de la Sección 2 y 37 declaran una preocupación por el desarrollo y la formación docente para incidir en la calidad educativa, como lo afirma uno de ellos:

Yo soy uno de los principales promotores de que la educación debe de ser de calidad, que le demos lo mejor a nuestros alumnos. Que los docentes nos debemos de capacitar, que debemos ser investigadores (Entrevista 4, junio de 2012, líneas 11-13 [E4-0612: 11-13]).

En los esfuerzos por mejorar la calidad por la educación en México, los Representantes Sindicales manifiestan, al igual que la opinión pública, una preocupación por incidir en el campo educativo. Otro de ellos declara: “necesitas estar acá para darte cuenta que realmente existe una preocupación por parte del Sindicato para que se mejore la calidad educativa” (E5-0813: 48:50). Este es el discurso del Sindicato que buscó legitimar en la firma de la Alianza por Calidad de la

Educación en 2008 y encaminó esfuerzos para que sus objetivos de ese pacto se concretaran en coordinación con el Sistema Educativo.

Concurso Nacional

La existencia de críticas hacia el SNTE y las posturas del mismo, al menos en Baja California, no ha quebrantado la relación que se tiene con la SEP. Un Representante Sindical declara que “hay un trabajo armónico ahorita, entre el sistema y el Sindicato dentro de este estado” (E4-0612: 430-431) y que tienen una actitud positiva ante el Concurso Nacional donde se han establecido acuerdos y negociaciones entre el Gobierno del Estado y el Secretario General del SNTE que derivan de la consecución de los objetivos que ambas instituciones persiguen.

Por su parte, el Funcionario del Sistema Educativo, considera al SNTE como su aliado en los ejercicios y acciones que han resultado del Concurso Nacional, por ejemplo la elaboración de un profesigramas que “sin la participación de las Secciones 2 y 37 no se hubiese podido conciliar” (E3-0312: 72-76). Reconoce además que para el estado de Baja California, el Concurso Nacional ha definido posturas y conciliado estrategias tanto para la definición de las plazas a ofertar vía concurso, como la aplicación de exámenes; todo en un plano meramente académico.

Sin embargo, esa relación no es bien vista por maestros participantes en este estudio, por ejemplo, el Subdirector de Secundaria señala que todas las reformas que se han implementado en México no han impactado en la calidad educativa porque “sigue el mal en el Sistema Educativo Nacional” (E10-0312: 332). Y al respecto declara: “Yo llevo cuarenta y tantos años cobrando en la SEP y he visto

pasar muchas reformas educativas, pero parece que cada reforma es una contrarreforma” (E10-0312: 381-383).

Esta ineficacia se le atribuye a la paridad SEP – SNTE. A este último le llama un *lastre en la educación mexicana* y cita organismos internacionales como la UNESCO para describir el papel que ha jugado el Sindicato en las reformas y en la calidad educativa:

Esa relación atípica entre la SEP y el SNTE, era lo que le daba el traste para cualquier intento modernizador de la educación en el país. Unos le llaman amasiato, otros una relación atípica, siempre, siempre en cualquier documento que se aprecie de serio, ponen al SNTE como un obstáculo para la modernización (E10-0312: 338-342).

Por otro lado, la Profesora Interina, quien concursó por cuarta vez por una plaza docente, desconfía de la transparencia del Concurso Nacional debido a la relación que guarda el SNTE con la SEP: “pues según dicen que nada tiene que ver [refiriéndose al Sindicato] pero, yo digo que sí, porque nunca van a ir por separado” (E12-0613:132-133). Considera además que el Concurso Nacional es para

Tapar el bachecito, por la imagen del Sindicato más que nada, pues al final es el que hace y deshace, aunque digan que no. Siempre se sabe que al fin de cuenta tiene que ver en los procesos (E12-0613: 83-85).

Tal vez estas opiniones son derivadas de las experiencias vividas o contadas de lo que ocurre al centro del sistema educativo, principalmente por las prácticas para el ingreso, pero la mirada externa cuestiona esa relación.

El Concurso Nacional no es una actividad propia de la SEP, sino de la Comisión SEP-SNTE. La SEP busca transparencia en la asignación de las plazas y

de emplear a los maestros más capaces para desempeñarlas (y para acabar con prácticas discrecionales), el SNTE busca proteger los derechos del magisterio. En la opinión de los Representantes Sindicales, una de las funciones del SNTE es buscar una mayor estabilidad económica-social del docente, su participación en la Comisión SEP-SNTE es buscar esos beneficios.

Una variable de mucho peso dentro del SNTE es la antigüedad en el servicio. Entre más años de servicio, mayor reconocimiento y consideraciones como la obtención de una segunda plaza. Desde la implantación del Concurso Nacional y de conocer su finalidad, el Sindicato procuró que los maestros en servicio que cuentan con plaza de preescolar, primaria u horas base en secundaria, no perdieran la oportunidad de obtener una segunda plaza o de incrementar su horas. En las dos primeras ediciones del Concurso Nacional en Baja California, el mayor porcentaje de participantes fueron docentes en servicio:

Al momento de hacer los acuerdos con la SEP, se protegió al docente que está en servicio. Que él también pueda participar dentro de ese proceso del otorgamiento de plazas, que pueda hacer el examen, que no sea exclusivo para los de nuevo ingreso; que también los que están dentro del sistema tengan la oportunidad. En el caso de preescolar y primaria poder obtener dobles plazas y en el caso de secundaria, incrementar sus horas hasta llegar a tiempo completo (E4-0612: 67-74).

La declaración anterior refiere al otorgamiento de segunda plaza o incremento de horas vía concurso, sin embargo persisten las prácticas discrecionales para el otorgamiento de segundas plazas, que desde la perspectiva del Sindicato sigue siendo un derecho que otorga o que se gana por los años de servicio.

Los Representantes Sindicales de las Secciones 2 y 37 reconocen las ventajas de migrar de un sistema de prácticas discrecionales a uno de oposición declarando sus limitaciones en cuanto a los derechos laborales:

Una vez que entras a ese rol de otorgamiento de plazas, te vas dando cuenta que tiene muchas virtudes, que tiene muchos beneficios, que también - te lo dije el otro día- tiene sus defectos. Aquí entramos en el aspecto social (E4-0612: 82-85).

En relación al *aspecto social* que señala el Representante Sindical, se refiere a los derechos de los trabajadores que se le otorgan por sus años de servicio, que se transforman en beneficios que impactan en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los docentes, refiere también a la limitación de no poder actuar con plena libertad en las prácticas que benefician a los agremiados, como la asignación de plazas. Prácticas que también reconoce la SEP, pero opuestas de la naturaleza del Concurso Nacional.

De acuerdo a los testimonios de la Profesora de Preescolar, otra función del SNTE para asegurar o promover que sus agremiados obtengan un plaza o segunda plaza, u horas en el caso de secundaria, es ofertar cursos-talleres de fortalecimiento para docentes sindicalizados y familiares de éstos con el propósito de prepararlos para el Examen del Concurso Nacional. Ella participó como parte de su preparación para el examen pero el curso “no arrojó mucha luz” (E01-0377: 153) dando a entender que no aportó en conocimientos, además lo consideró como una “una dinámica muy pesada y tediosa (E01-0377: 150). Los cursos tienen costo, es intensivo durante una semana y se imparte por diferentes Secretarios Generales

(representantes sindicales de los centros de trabajo) quienes abordan las temáticas que evalúa el examen.

La Profesora Interina también ha participado en los cursos que ofrece el SNTE y tienen la misma apreciación que la Profesora de Preescolar: “no sentí muchas diferencias” (E12-0613: 46), “todos han sido iguales” (E12-0613: 49). Señala que la dinámica del curso es adecuada, pero se encuentra sin el ánimo de asistir a otro: “ahorita no me han interesado, igual las que van ni quedan. Entonces veo que no les sirve mucho” (E12-0613: 49-52).

Carrera Magisterial

Con el propósito de velar por los intereses del profesorado y de apoyar los procesos de evaluación, el SNTE comisiona regularmente a profesores para el desempeño de actividades dentro de los programas de evaluación docente. En Carrera Magisterial comisiona a profesores adscritos al Sindicato en cada sección sindical. En la ciudad de Ensenada existen dos representantes, de la Sección 2 y de la Sección 37. El tipo de relación que mantienen los representantes con la Comisión Paritaria Estatal de Carrera Magisterial es de “un trabajo conjunto y de cooperación” (E5-0813:12-13) en las actividades propias que realizan. Por ejemplo, apoyan los procesos de evaluación que diseña la Comisión Paritaria Estatal para evaluar a los estudiantes y así brindarle los puntajes al maestro.

Los representantes no toman ningún tipo de decisión sobre Carrera Magisterial, solo apoyan los procesos bajo una comunicación cordial que se tiene con la Comisión Paritaria Estatal: “Hay mucha comunicación con la responsable de ISEP porque ellos llevan todo lo de evaluación, los archivos; aquí es pura

tramitología, pero hay comunicación” (E4-0612: 28-31). Esta comunicación y relación entre la SEP y SNTE son las que señalan los Representes Sindicales y el Funcionario del Sistema Educativo al inicio del capítulo, la cual consideran armoniosa.

Las actividades del SNTE relacionada con el programa son dos: (1) comunicar todos los movimientos, cambios y cualquier comunicación de Carrera Magisterial por conducto de la Comisión Paritaria Estatal. Un representante de Carrera Magisterial declara, “con los nuevos lineamientos de Carrera Magisterial que se dieron a conocer el ciclo pasado, nos dio mucho trabajo ir zona por zona, escuela por escuela para darlos a conocer en forma general a todos los docentes” (E5-0813: 21-24), y (2) apoyar y realizar todos los procesos administrativos que realizan los docentes ante la Comisión Paritaria Estatal. A esto, ellos le llaman “tramitología” (E5-0813: 27), que consiste en ayudar a organizar los documentos, a preparar los archivos de los docentes de los municipios que se inscriben a Carrera Magisterial para enviarlos a la ciudad de Mexicali. Informan y apoyan a los docentes para realizar alguna impugnación sobre los resultados que se obtienen en relación a la promoción horizontal.

Regularmente las impugnaciones responden a inconformidades de los maestros en los resultados de los exámenes de Carrera Magisterial, a los cuáles no tienen acceso para ver su desempeño. Sobre la limitación del acceso al examen es una inconformidad que también expone la Supervisora de Preescolar:

Fíjate que ahí si tengo mis inconformidades, muchas inconformidades porque de repente he hecho exámenes y he estudiado muchísimo y sé que me fue muy bien y a la hora de la hora salgo bajo. Y cuando una impugna y dice: “a

ver tráemelo y dime donde me equivoqué”. Te dicen: “no, eso es de máquina” y no te dan nada (E14-0613: 123-127).

El problema del acceso a los resultados de exámenes, también lo señala la Maestra Interina dentro de Concurso Nacional, la limitación del acceso para ver fallas y acierto del examen, no permite hacer una reflexión de su desempeño o de obtener una retroalimentación: “nomas dice, te debes capacitar o algo así, no sabes en qué uno falló o qué ocupas, de una manera así general” (E12-0613: 101-102).

Escalafón

En relación al programa Escalafón, en la ciudad de Ensenada se cuenta con un departamento de la Comisión Estatal Mixta de Escalafón y está integrado por figuras comisionadas por el ISEP y el SNTE. Está dividido en cuatro grupos: el Grupo 1 apoya al nivel Primaria, el Grupo 2 al nivel Prescolar, el Grupo 3 a educación especial, indígena, misiones culturales y educación física, y el Grupo 4 al personal administrativo y de apoyo. En el Grupo 1 y 2 existe un comisionado del SNTE de la Sección 2. En Ensenada no existen comisionados sindicales para la Sección 37 porque su estructura es reducida comparada con la estructura de la Sección 2. En el 2013, la Comisión Estatal Mixta de Escalafón en la ciudad, trabajaba y actualizaba alrededor de 4 mil expedientes de los maestros inscritos en el programa.

Los comisionados sindicales son invitados por el Sindicato después de un proceso de valoración de las habilidades para el puesto. La Comisionada de Escalafón declara: “estamos comisionadas en el Sindicato, donde el coordinador

tiene la facultad de revisar a cada uno de los compañeros y ver qué perfil puede apoyar a la coordinación, y así fue como nos asignaron” (E9-0512: 140-142).

Existen dos funciones sustantivas de los comisionados del SNTE dentro del programa de Escalafón. Una es promover los ascensos escalafonarios de los trabajadores de base. Esto se hace “de acuerdo a las posiciones normativas del SNTE, impulsando la superación del personal con el incentivo de las promociones a puestos directivos o de mayor jerarquía” (E9-0512: 10-12).

La otra función es abrir expedientes, organizarlos y calificarlos para determinar los puntajes acumulados en las actividades que solicita el programa y que son valorados a través de las evidencias que los profesores hacen llegar al departamento. Al respecto, la Comisionada de Escalafón declara: “Nosotros como SNTE y SEP nos encargamos de revisar expedientes y de ver cuáles son las personas que tienen mejor preparación para poder ascender a un puesto directivo o de mayor jerarquía” (E9-0512: 27-29).

Los comisionados deben atender los lineamientos del programa y elaborar su plan de trabajo al que le llaman un *anteproyecto* que entregan al Sistema Educativo a fin de revisarse y/o modificarse y que incluye la verificación y seguimiento de profesores de reciente ingreso, así como de los que entregan su documentación para integrarse en los expedientes. Regularmente las convocatorias se cierran el 31 de octubre de cada año.

También atienden a capacitaciones cada tres meses convocadas por la Comisión Estatal Mixta donde se les informa los acuerdos que se toman. En la última reunión que atendieron se les informó que los maestros de telesecundaria y

los maestros de música ya podían inscribirse al programa. Hasta el 2013 no se contemplaba en Escalafón a la telesecundaria porque la estructura y las condiciones del nivel no permitían ascender: “No hay cómo promocionarlos a ellos. Los que están encargados de las escuelas son los maestros, pero no hay una plataforma para donde ascender, por eso estaban atorados” (E9-0512: 100-102).

Dentro de los problemas que resuelven los comisionados están asociados a la documentación incompleta que le hacen llegar los maestros o los errores de captura por parte de ellos mismos, aspectos relacionados con su gestión. Pero no toman ningún tipo de decisión relacionadas con el ascenso a los puestos. Esto lo hace el árbitro dictaminador de la comisión.

La Comisión Estatal Mixta de Escalafón es la responsable de ofertar las plazas para el ascenso. Las plazas que se ofertan son aquellas que por jubilación o defunción quedan vacantes y el ISEP es el principal encargado de “sacar los boletines de las plazas vacantes ya sea de directivos y ascensos” (E9-0512: 26-27) y al mismo tiempo el SNTE los promueve con los agremiados.

La asignación de plazas es dictaminada por el árbitro quien firma el mayor puntaje del profesor que la concursa. Este puntaje viene en el tarjetón de los candidatos que los comisionados hacen llegar. En caso de que hubiera algún empate para asignar los puestos directivos o puestos de mayor jerarquía, se determina con la antigüedad:

Ahí tiene mucho que ver la antigüedad, nosotros tenemos un volante de antigüedad. Por ejemplo los expedientes que tienen muchos años, esos tienen muchos volantes pero cuando hay un empate aquí en Escalafón, pedimos la antigüedad y así es como pueden desempatar. Pero nosotros no

hacemos ese trabajo, lo hace Mexicali, el presidente árbitro junto con SEP – SNTE (E9-0512: 241-246).

Este tipo de decisiones que se toman con base en la antigüedad, es una inconformidad de la Supervisora de Preescolar pues identifica profesores del Sistema Educativo con cualidades y aptitudes importantes para desempeñar puestos directivos, pero con pocos años de servicio y no son favorecidos. Sobre ellos comenta:

Para mí no son de los mejores. Hay muchos muy buenos pero no tienen la antigüedad. Hay gente muy buena pero con la antigüedad los aplastan. Mucha gente brillante que debiera estar otro puesto que debiera de tener mejores oportunidades (E14-0613: 77-81).

Dentro del SNTE y en las relaciones que establece con la SEP, pareciera que la antigüedad define el derecho, el beneficio y la prioridad del trabajador. Este aspecto también es valorado de mucho peso en el programa de Carrera Magisterial y el Concurso Nacional.

En resumen, el papel de SNTE es atender, cuidar y velar por los intereses comunes. Esto implica su participación en el diseño y operación de los programas de evaluación para el ingreso, la promoción vertical y la promoción horizontal a los que se someten sus agremiados. Así mismo se asume promotor de la calidad educativa y reconoce las bondades del Concurso Nacional al establecer mecanismos formales y equitativos para la asignación de plazas, sin embargo, la búsqueda de beneficios para los docentes en servicio, se ha envuelto en

negociaciones para otorgar segundas plazas. Acciones que el Subdirector de Secundaria y la Profesora Interina difieren.

En los programas de Carrera Magisterial y Escalafón, solo se limita a realizar actividades administrativas a las que les llaman “pura tramitología”. Se destaca la relación armoniosa que el SNTE mantiene con el sistema educativo de Baja California, lo cual ha permitido el avance y la operación de los programas en cuestión.

4.2 La función de la evaluación

Las decisiones que se toman a partir de los resultados de la evaluación de los docentes en los programas de Escalafón, Carrera Magisterial y el Concurso Nacional son de alto impacto en la vida del profesor. Como se describió en la Tabla 3 del Capítulo II, se evalúa para el ingreso al servicio en el sistema educativo, para la promoción vertical en la jerarquía organizativa del sistema, y para la promoción horizontal asociado a un sistema de estímulos. Una evaluación sumativa desde la perspectiva de Scriven (1991), Jornet, Leyva y Sánchez (2009) e Isoré (2010), sin embargo, la función de la evaluación ha tenido particularidades en cada programa.

Concurso Nacional

En Baja California, el Concurso Nacional le ha permitido al Sistema Educativo emprender acciones periféricas a los propósitos del programa. Por ejemplo, con el análisis de los resultados, se identificó que los egresados de diferentes programas educativos que ofrecen las instituciones de educación superior en Baja California quedaron fuera de la posibilidad de obtener una plaza debido a los puntajes bajos

obtenidos en el Examen Nacional comparado con aspirantes egresados de escuelas formadoras de docentes. El Funcionario del Sistema Educativo declara:

Revisamos los resultados, nos dimos cuenta que realmente en las cuatro áreas que evalúa el Examen Nacional, específicamente dos importantes, Competencia Didáctica y Normatividad, y Gestión y Ética Docente, los resultados más bajos eran de los profesionales de la educación que su formación inicial no fue una escuela formadora de docentes (E3-0312: 72-76).

De esto derivó la construcción de un profesiograma que permite alinear las plazas con los perfiles académicos. Este mecanismo ayuda a fortalecer la transparencia y la imparcialidad en la selección del profesorado mejor calificado para su contratación en Educación Básica (Sistema Educativo Estatal de Baja California, 2012).

Anteriormente en la entidad, los profesionistas que estudiaban una nivelación pedagógica podían ingresar como docentes en la educación secundaria. A partir de los resultados del Concurso Nacional, se redujo esa vía de acceso, actualmente se brinda preferencia a estudios de maestría y doctorado relacionados con el campo de la educación ofrecidos por instituciones con reconocimiento oficial por el Estado.

En las ediciones 2009-2010 y 2010-2011 del Concurso Nacional, los resultados ubicaban a los docentes en tres categorías: *Aceptable*, *Requiere Nivelación Académica* y *No aceptable*. De la categoría *Requiere Nivelación Académica*, algunos eran elegibles para plaza; para ellos se generó un acompañamiento donde participó la Coordinación Estatal de Formación Continua de Maestros en Servicio, a través del diseño y ejecución de un diplomado de 140 horas con contenidos y productos asociados a las cuatro dimensiones que evaluaba el

Examen Nacional. Al término, los docentes obtuvieron su plaza pactada. Así también, los resultados del Concurso Nacional sirvieron de insumo para planear los programas de formación docente que respondan a las necesidades y deficiencias que los profesores presentan durante el Examen Nacional.

Ahorita estamos haciendo el diagnóstico para la formación continua y un componente que tomamos en consideración fueron los resultados de concurso de plazas, específicamente los de docentes en servicio, ahí retomamos la información (E3-0312: 219-22).

Así también, los resultados del Concurso Nacional han permitido preparar reportes a las Escuelas Normales e Instituciones de Educación Superior que especifican el desempeño de los egresados en las áreas que evalúa el Examen Nacional. Desde la opinión del Funcionario del Sistema Educativo, cada institución realiza ejercicios de mejora para la preparación académica de sus estudiantes, como el caso del Programa de Fortalecimiento Académico de los Estudiantes de las Escuelas Normales.

Carrera Magisterial

En Carrera Magisterial, se llevan a cabo varios procesos de evaluación para determinar la promoción de los docentes en el programa: La revisión del Plan Anual de Trabajo de Carrera Magisterial (PATCM), la Ficha Escalafonaria, la medición del aprendizaje de los alumnos a través de la prueba ENLACE y el examen a los docentes. Los docentes manifiestan algunas inconsistencias e inconformidades en la evaluación de estos rubros.

Por los modos en cómo se ejecutan las evaluaciones, la Directora de Primaria declara: *“estamos sometidos a una serie de evaluaciones pero no todas*

reflejan lo que somos y cómo vamos” (E8-0412: 326-327), y señalan algunas situaciones:

a. Por un lado la angustia de los muestreos sorpresa. La prueba ENLACE para valorar al desempeño docente medido a través del aprendizaje de los estudiantes, ha creado una movilización al interior de las escuelas y en la práctica docente. Primeramente se considera que ENLACE como tal no debe ser el único medio para medir el aprendizaje dado la complejidad del proceso de adquisición y declaración del conocimiento.

Considero en lo personal que una de las grandes tristezas es que en esta profesión nunca vamos a saber a ciencia cierta qué tanto puede aprender un alumno, qué tan profundamente. Porque hay ciertos conocimientos que los van a movilizar en otro momento de su vida pero en realidad yo no estoy de acuerdo en la manera que la nueva Carrera Magisterial se ha implementado (E8-0412: 171-175).

Considera “excelente y muy duro” (E8-0412: 265) que la orientación de la nueva Carrera Magisterial esté sobre el aprovechamiento de los alumnos, pero injusta para muchos maestros dado las implicaciones en el aprendizaje asociados a los factores de contexto en los que viven los niños. El Subdirector de Secundaria señala que ENLACE no discrimina en estos aspectos:

En esta escuela, en el mismo edificio son dos turnos, los alumnos de la mañana y de la tarde. Parecen que son distintas porque hay mucha diferencia, las condiciones socioeconómicas de las familias son un poco distintas, ahora ya no quiero hablar de escuelas que están en condiciones más críticas que la nuestra y el examen es el mismo. Ahí yo siento que debiera haber una discriminación, no se puede medir con la misma razón, el examen es el mismo, este ENLACE se le aplica a esta escuela y al de la zona marginal, obviamente los resultados están para anticiparse. A eso me

refiero, y en esta evaluación va la calificación del profesor, ahora le han dado el 50 % (E7-0312: 268-276)

La Directora de Primaria señala que ha cambiado la dinámica en la escuela respecto a los nuevos lineamientos: *“ahora se trabaja para ENLACE”* (E8-0412: 198). Esto se deriva por las intenciones de promoción y reconocimiento laboralmente y por las exigencias de algunas prácticas de supervisión.

Yo en este momento estoy muy envuelta en la obsesión de mi inspectora aunque ella ya está en la última letra y en el último puesto. Estamos muy metidas en la obsesión de ella porque ya viene ENLACE y obviamente está ahorita haciendo muestreos como en antaño (E8-0412: 88-91).

Estos muestreos sorpresa son evaluaciones diseñadas por parte de la supervisión con apoyo de los Asesores Técnicos Pedagógicos para conocer aprendizajes de los estudiantes en diferentes áreas. Esto con la finalidad de retroalimentar al docente para que se prepare para la ENLACE con el objetivo de que atienda contenidos que los alumnos debe reforzar. Estas prácticas traen como consecuencias tres cosas: angustia, dejar de lado el currículo nacional para enseñar ENLACE y no disfrutar de la práctica docente.

Yo lo que les digo a los profesores: “es algo que no podemos descartar, estamos obligados a hacerlo”. Pero yo pienso que tienen que consultar con los niños los procesos de aprender juntos. Trato de bajarles la angustia y bajármelas a mí también porque de otra manera creo que no vamos a disfrutar de esta profesión (E8-0412: 208-212)

Considera que uno de los más grandes problemas es trabajar para ENLACE porque la naturaleza de los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro del aula y

las mismas prácticas pedagógicas alineadas al nuevo Plan de Estudios quedan desdeñadas.

b. Decisiones emergentes. La Supervisora de Preescolar cree que las nuevas políticas de Carrera Magisterial son un castigo al magisterio, que es un proceso tramposo, y una barrera para evitar promoverse de letra. Además de un problema de comunicación entre la Comisión, el SNTE y los docentes, y de decisiones emergentes:

A veces es molesto que te digan: “no que esto está en México”, y “esto quedó para México” y “lo que diga México”. A veces te pasan un lineamiento y al rato ya salió un acuerdo que ya el lineamiento quedó en segundo término. Es un caos (E6-0613: 79-62).

En Carrera Magisterial a los directores se les evalúa con el trabajo, el desempeño y los resultados de los docentes. Y para ello existen modos o fórmulas para determinar si se promueven o no. Los movimientos de la nueva Carrera Magisterial han ocasionado que los docentes y directores desistan del programa por las “nuevas formas” de evaluación que los docentes están en desacuerdo.

Se sacan de la manga una formulita cada año y dicen: “les vamos a aplicar una formulita y les vamos a dar esto”. Tres directoras, una de Tecate y dos de aquí [de Ensenada], por las tres te puedo decir: “mis respetos de trabajo”, que sí trabajaron realmente con calidad. Les aplican la fórmula, menos de la mitad de la puntuación y no se promovieron, les tocaba promoverse. Traen pleito mundial pero no se van a promover (E6-0613: 81-87).

Las prácticas a las que hace referencia la Supervisora de Preescolar, ha ocasionado la no promoción y como consecuencia, salirse del programa. Según ella, “a raíz de que empezó el Plan Anual de Trabajo de Carrera Magisterial, se

salieron muchos” (E6-0613: 171-172). Ese tipo de decisiones toman los docentes, no inscribirse y/o salirse del programa tal como sucede en parte del municipio de Ensenada:

La realidad es que de diez que estaban inscritas el año pasado, este año nomás se inscribieron tres, como el caso de la zona de San Quintín donde son 46 y años atrás se inscribían 40, ahora disminuyó (E6-0613: 125-127).

Los participantes reconocen los beneficios en términos económicos, que responde a la naturaleza de creación del programa de Carrera Magisterial, pero critican al mismo porque no ha tenido impacto en el trabajo que realiza el profesor dentro del salón clases con el propósito de mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Por ejemplo, el Subdirector de Secundaria desconoce la relación que guarda la preparación profesional con la calidad de la enseñanza, como lo declara en el siguiente testimonio:

Pero si volvemos al punto de partida, esa mayor formación pedagógica no se ha reflejado en el aprendizaje de los alumnos, ese es el aspecto, que yo veo donde se ha fallado y obviamente yo no le puedo achacar esa falla a Carrera Magisterial (E7-0312: 115-118).

Se reconoce de manera implícita que la aplicación de los conocimientos en la práctica pedagógica, derivada de la formación o actualización profesional, está sujeta a las actitudes propias de los docentes que orientan a tomar decisiones a favor o no de una causa.

En general para mí ha sido benéfico si hablamos en términos económicos. Por desgracia eso no se ha reflejado en la calidad del aprendizaje, hablando a título personal. No porque yo ganara más, eso representa mayor trabajo o mayor calidad en mi trabajo, seguía haciendo lo mismo. Es lo que yo veo al interior de los grupos, de los alumnos. Sí hubo mejoría salarial (...) que no se

reflejó en el trabajo al interior de las escuelas. Ahí están las evaluaciones que no nos dejan mentir (E7-0312: 107-109).

Aunque la nueva Carrera Magisterial establece indicadores de evaluación que orientan el trabajo en beneficio de los estudiantes, se sigue en la postura que estas actividades no abonan a la calidad educativa pues consideran a Carrera Magisterial un mecanismo emergente que lejos de ayudar a los maestros, los expulsa del programa. A este respecto, la Supervisora de Preescolar señala:

De lo que hace el profesor, eso no me dice calidad. Y mentiras que eso va a ayudar a elevar la calidad de los estudiantes, mentiras. Por un lado no ofertan cursos que impacten en la calidad y por otro lado nos cierran las puertas. No se me hace que lo que se hizo ahorita es un ideal limpiamente [nuevos lineamientos], quizás estoy equivocada pero aquí quieren que todos huyamos (E6-0613: 117-122).

Los Representantes Sindicales declaran que la nueva Carrera Magisterial tiene un carácter formativo además de gran impacto en el aprendizaje de los estudiantes. Consideran que las actividades cocurriculares recuperan el tiempo del profesor en la escuela, además de una oportunidad para que el maestro explote otras áreas de expresión en beneficio de los alumnos, los padres de familia, de la comunidad y de la misma escuela a través de diferentes iniciativas desarrolladas antes, durante o después de las horas de trabajo (después dependiendo del turno) o los fines de semana:

Uno puede ofrecer cursos para padres de familia. Si le gustan las artes, puede dirigir un curso de danza, de poesía o de pintura. Un curso de computación a los alumnos o los maestros, actividades deportivas, etcétera. También un proyecto en la comunidad como siembra de árboles,

participación la escuela para el mejoramiento. De ese tipo de actividades con alumnos o con padres de familia (E5-0813: 54-58).

Por otro lado consideran que Carrera Magisterial tiene el propósito de fomentar la actualización permanente a través de las actividades que evalúa. Esto ocurre cuando los docentes que permanecen en el programa tienen que prepararse para los exámenes, tomar cursos y preparar actividades para sus estudiantes: “ahí nos vemos obligados a actualizarnos, porque algunos de los que leímos o lo que adquirimos, ahí lo dejamos, nada más esperamos a una jubilación” (E5-0813: 76-78). Consideran que la política de refrendar el nivel (la letra) es buena pues obliga a los profesores a prepararse para el examen de Carrera Magisterial.

Desde la perspectiva de los Representantes Sindicales, uno de los aspectos positivos de las nuevas políticas de Carrera Magisterial es la oportunidad de que los maestros de nuevo o reciente ingreso al sistema pueden participar en el programa siempre y cuando hayan cursado un posgrado en educación; esto puede resultar favorable para los docentes para un aumento en su salario. En contraste con los lineamientos anteriores donde se señala que los docentes que solo cuentan con grado de licenciatura, deben esperar dos años para poder ingresar a Carrera Magisterial.

Aunque se reconozcan las bondades de los nuevos lineamientos de Carrera Magisterial, la reestructuración del programa tuvo un fuerte impacto en la participación de los docentes. Esto reflejó mucha resistencia del magisterio y baja participación, y no fue tanto por los aspectos que evalúa Carrera Magisterial, sino por la política de refrendar su letra o nivel a partir de un examen de conocimientos.

Pues antes si se obtenía una letra, A, B, C, D o E el docente ahí permanecía, ahora no. Un Representante Sindical declara:

Dependiendo de la categoría en que estén los maestros, año con año tiene que presentar el examen para refrendarlo, puede ser refrendar con un 70 de calificación, de lo contrario si no refrenda sacando menos de 70 de calificación pues al siguiente año se va a un curso para poder hacer el examen. Y sin ese examen o si no quiso participar en ese curso de maestros, automáticamente se pierde esa letra (E5-0813: 67-72).

Aunado a la política de refrendar el nivel, los profesores con intenciones de promoverse en Carrera Magisterial deben realizar el Plan Anual de Trabajo de Carrera Magisterial y en él incluir las actividades cocurriculares. Para los Representantes Sindicales estas actividades recuperan el tiempo de los profesores pues tradicionalmente se quedan una hora después de sus actividades en la escuela. Lo cual les puede beneficiar en la preparación de actividades que le abonan a dos aspectos: el desarrollo de los estudiantes y en los puntajes a obtener para Carrera Magisterial.

Según los Representantes Sindicales, muchos profesores del sistema consideran a Carrera Magisterial como un trabajo excesivo, aspecto que provocó la baja participación y en muchos casos una postergación mientras se afianzara los nuevo lineamientos: “El ciclo pasado, por número de horas y otros lineamientos dijeron [los docentes]: “no participamos”. Dijeron: “voy a ver que pase un año o dos años a ver qué, y después vuelvo a participar” (E5-0813: 38-41).

Postergar la participación en Carrera Magisterial, salirse o no refrendar el nivel trae consecuencias de alto impacto en la vida del docente, pues se pierde la

remuneración económica (que puede llegar hasta el 200% sobre su salario). La falta de esa motivación, puede afectar su desempeño docente.

La reestructuración de Carrera Magisterial y los nuevos lineamientos han impactado en la percepción y el sentir del docente de una forma no positiva. La Directora de Primaria y la Supervisora de Preescolar no ven claridad la nueva propuesta y la consideran un trabajo excesivo, que no está definido, que es un proceso tramposo, que no se comunica con claridad al magisterio, que está hecho en la inmediatez y que afecta los procesos de formación de los profesores. Al respecto, la Directora de Primaria expresa:

Ahorita estamos en un momento muy difícil, muy complejo y se aprecia con cierta trampa. Carrera Magisterial tiene una información, Formación Continua tiene otra y por eso en este medio no sabes qué decisiones tomar. (E8-0412: 140-143). Todo parece ser que está hecho sobre las rodillas, sobre la inmediatez, la falta de sentarse a pactar, de comunicar. Digo, si le vas a invertir tiempo y dinero pues hay que hacerlo bien (E8-0412: 398-400).

Esta percepción sobre Carrera Magisterial genera sentimientos y estados de ánimo como fastidio y hartazgo, cansancio, enfado. La Supervisora de Preescolar declaró que los docentes son castigados con la nueva carrera magisterial:

Somos muy castigados, se trabajan mucho. Desde el año pasado es una impresión con el cambio de programa. Es fabuloso para los niños pero nadie creería qué es lo que hace una educadora. Alguien ajeno al sistema, dirán, “si nomas corren y cantan, ni hacen nada”. Dios de mi vida. Yo que me sentía que trabajaba tanto, sí trabajaba mucho, pero aquí son ligas mayores (E6-0613: 132-137).

Estas circunstancias crean inseguridad en los docentes y por la dinámica excesiva de cursos y actividades, el temor es que se deje de disfrutar la profesión, y las actividades propias de la misma. Peor aún, la nueva Carrera Magisterial ha provocado desilusión por las formas en como comunican las cosas y por las iniciativas propias de la formación para el mejoramiento de la práctica docente que debe traer como consecuencia un reconocimiento, sin embargo existen particularidades o barreras tal como se aprecia en este testimonio de la Supervisora de Preescolar:

Fíjate que a mí me ha desilusionado mucho y dije hace dos años: “no voy a terminar Carrera Magisterial, no me interesa, ya no quiero la E”. “Me voy a titular del doctorado” (ayer lo volví a decir), porque cuando ya te vas a promover, carrera magisterial busca pretextos para que no te promuevan, “¿De qué se trata? ¡Si estás en la lista de los posibles que se van a promover!” (E6-0613: 201-206).

Escalafón

En el caso de Escalafón, seguramente la promoción vertical trae consigo nuevas expectativas sobre el trabajo a desempeñar, del impacto que se puede tener en las escuelas y de la incidencia en la calidad de la educación. Esto puede suceder en los docentes comprometidos con su labor y con el sistema para el cual sirven. El encontrarse con otro escenario al ocupar el puesto directivo puede generar descontento, arrepentimiento y desilusión, como lo manifiesta la Directora de Primaria en este testimonio:

Realmente creí que ya era el momento de probar otro espacio para trabajar para la formación, pero he estado muy equivocada en eso, porque realmente tres cuartas partes del tiempo, sino es que más, me dedico a administrar la

educación. Sinceramente, y realmente lo digo que yo sí he sido un desperdicio como directora, porque todo lo que he invertido en mi formación, lo pudiera trabajar en procesos de formación con los profesores (E11-0412: 222-228).

La Directora de Primaria siente una presión burocrática con todos los procesos administrativos que deben de cumplir ante el sistema. Y se asume ajena a procesos educativos lejos de tener acercamientos con los procesos de enseñanza y de aprendizaje pero cerca de mantener en buen estado las instalaciones de las escuelas. Al respecto semana:

Ser directores es estar metidos en la selladera, en la firmadera, en una serie de cosas, es tremendo. Aparte yo he detectado dos tipos de situaciones, una que es todo tipo del aparato burocrático que nos echa la supervisión, pero aparte los Asesores Técnicos Pedagógicos en esa idea de informar y mandar toda esa información a la supervisión, retacan a las escuelas de formatos (E11-0412: 257-261).

La burocracia o el papeleo obsesivo, desde la perspectiva de la Directora de Primaria, trae consigo un control y una falta de autonomía de los directores que nos les permite atender las actividades sustantivas de la escuela:

Me quedo llenando formatos, contestando oficios, es decir, es un control que ni siquiera tengo libertad de trabajar mis Consejos Técnicos Consultivos Escolares de acuerdo a las necesidades académicas que tenemos, propias del plantel o de los estudiantes (E11-0412: 232-235).

Todo lo anterior puede generar un fastidio por las intenciones iniciales por las cuales se buscó el ascenso, y que pueden estar relacionadas con el compromiso

del profesor con la educación. Este estado de ánimo puede derivarse en desinterés para seguir escalando en la jerarquía o retirarse del puesto:

Realmente no es la falta de energía ni son las ganas de irme. Yo quiero irme porque estoy fastidiada, porque no estoy haciendo lo que he hecho siempre. Es decir, hay ciertas cuestiones que son normativas que uno las tiene que atender, pero aquí no hay cierto margen de intervenir (E11-0412: 340-344).

Al mismo tiempo, el sentir de la Directora expresado en el testimonio anterior, lo convierte en un motor de motivación para seguir aspirando a una supervisión aunado al reconocimiento de que la figura del supervisor no logra tener claridad de las necesidades de las escuelas y de los tipos de tareas que deben desarrollar los directores, tareas propias para el mejoramiento de la calidad educativa y no tareas periféricas relacionadas con la gestión. El siguiente testimonio revela esas inquietudes:

Para que veas donde llega mi fastidio, laboralmente sí me interesaría llegar a ser inspectora, sobre todo por una o dos razones: una porque me iría laboralmente por lo más alto, pero a la par, existe un gran vacío en la perspectiva que se tiene como inspector para apoyar a las escuelas y meterle todos los kilos a la formación de directores (E11-0412: 359-363).

Manifestó además otros intereses por los cuales quisiera aspirar al puesto:

(1) cambiar la perspectiva de la Dirección al reconocer la existencia de profesores y educadores que tienen claro las cosas que no funcionan dentro del campo de la educación y que siguen haciendo las cosas igual, (2) apoyo al docente y a los aprendizajes de los estudiantes al reconocer que los niños no entienden problemas porque “muchas veces el profesor no sabe cómo plantearlos” (E11-0412: 412) y (3)

cambiar esquemas de trabajo donde el director con su cuerpo de profesores atienden las problemáticas de la escuela y realizan proyectos que beneficien la formación integral de los estudiantes, “por esa razón me gustaría participar en el escalafón para ser inspectora, para quitar todo lo que me estorba como directora” (E11-0412: 448-450).

El programa de Escalafón cuenta con un tabulador para calificar los cuatro factores: conocimiento, actitud, antigüedad y, disciplina y puntualidad. A los docentes y directivos se les hace llegar un Crédito Escalafonario que integra estos factores que dan cuenta del desempeño durante un ciclo escolar y que tiene un máximo de 720 puntos. Existen críticas de este mecanismo por el Subdirector de Secundaria, pues no revela el trabajo real del maestro porque y no se sabe su práctica aporta a la calidad de la educación; además que es mal operado, aunque se reconozca sus buenas intenciones.

Nos preocupamos nada más por acumular documentos, por hacer cursos con tal de incrementar nuestra puntuación, pero esa preparación de alguien que tenga una maestría, alguien que tenga un doctorado en educación no se refleja en el interior de los grupos ni de las escuelas [...] yo lo pongo en tela de juicio, porque estoy poniendo mi ejemplo personal, he hecho el trabajo igual desde siempre. No porque me paguen más me esfuerzo más (E10-0312: 302-311).

El responsable de calificar el Crédito Escalafonario es el director apoyado por el SNTE. El Subdirector de Secundaria, considera esta acción subjetiva porque no hay artefactos de evaluación que realmente midan cada factor de manera objetiva, a excepción de la puntualidad que puede observarse el cuaderno de asistencia que se tienen en las escuelas. Así también, considera pervertido al proceso de

evaluación que realiza el director, quien por tratar de evitarse enfrentamientos con los profesores y con el SNTE, asigna el puntaje más en el Crédito Escalafonario:

También esto se ha pervertido porque todo mundo en un momento dado exige su máxima puntuación (E10: 191-193). Si a alguno le da menos puntuación, apela. Es raro el director que no ponga los puntos completos por evitarse problemas, conflictos. Si alguien del personal se inconforma va con el Sindicato y el Sindicato acapara al director. ¿Tienes idea entonces de lo que estamos hablando? (E7-0312: 203-207).

A ese respecto, la Comisionada Sindical ante Escalafón da cuenta del surgimiento de irregularidades e inconformidades por parte de los profesores relacionados con su puntaje y reconoce este tipo de situaciones, sobre todo cuando no se le asigna los 720 puntos al profesor, que contempla la Ficha Escalafonaria: “Surgen problemas. Hay veces que los directivos tienen razón, o en ocasiones tienen problemas personales con ese maestro y les asigna una puntuación baja. Ese problema no se resuelve aquí. Aquí nada más es recepción de documentos” (E9-0512: 131-134).

En resumen, la función de la evaluación ha tomado varios matices. Por la naturaleza de los programas, la función es meramente sumativa o para el control, pero se ha realizado acciones asociadas a la evaluación formativa, por ejemplo, a partir de los resultados del Concurso Nacional, se retroalimentó a la escuelas sobre el desempeño de sus egresados, se acompañó a los profesores en procesos de formación, se construyó un dispositivo (profesiograma) para alinear los perfiles el ingreso al sistema educativo con las características de las plazas o asignaturas (en el caso de secundaria) a ofertar.

En Carrera Magisterial, la evaluación ha movilizado a los docentes debido a los nuevos lineamientos que orientaron el trabajo hacia el aprovechamiento de los alumnos. Se han implementado evaluaciones “sorpresa” para medir el dominio de contenidos de los estudiantes, lo que ocasiona angustia, pues ya no se disfruta de la profesión en los ritmos que marca el currículo nacional. Se reconoce las bondades de la nueva Carrera Magisterial pero a la vez se considera “dura”, aunado a mecanismos de evaluación emergentes que ha ocasionado que los profesores “huyan” del programa. Se desconoce la relación entre la preparación profesional del docente adscrito al programa con su calidad de la enseñanza, pero sobre todo el aprovechamiento de los alumnos.

En Escalafón, por un lado se pone de manifiesto el descontento, arrepentimiento y desilusión derivados de las expectativas de ocupar un puesto directivo para incidir en procesos de formación en los centros educativos cuando las demandas y presiones “burocráticas” se asocian a proceso meramente administrativos; en consecuencia se genera un desinterés por seguir ascender a otros puestos. Por otro lado, se cuestiona la objetividad de la evaluación que hace el director a los profesores, principalmente en los factores de conocimiento y actitud que se señalan en el Crédito Escalafonario al reconocer que no existen instrumentos precisos para evaluarlos; a esta de evaluación se cataloga como un proceso pervertido porque el director, quien evalúa al docente, coloca el máximo de puntos solo por evitarse conflictos con los profesores y el Sindicato.

4.3 La operación de los programas

La operación de los programas para el ingreso, la promoción horizontal y la promoción vertical, atiende a las disposiciones que se establecen en los acuerdos de las comisiones SEP y el SNTE. El Concurso Nacional tiene sus bases en la Convocatoria Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes para Maestros de Nuevo Ingreso y en Servicio; Carrera Magisterial opera con relación a los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial; y Escalafón tiene sus bases en el Reglamento de Escalafón. En este estudio, algunos participantes declararon particularidades sobre la operación de los programas en la entidad.

Concurso Nacional

Según el Funcionario del Sistema Educativo, en Baja California la oferta de plazas de jornada de tiempo completo y de hora, semana, mes es limitada, a pesar del incremento de la población en educación básica. Esta situación permitió establecer criterios de participación en el Concurso Nacional, un criterio es que los docentes que pueden participar deben ser originarios del estado, o ser residentes con cinco años o más en la entidad, que hayan egresado de escuelas formadores de docentes o de educación superior del estado. En ediciones anteriores podían participar docentes egresados de normales y universidades del estado, y aspirantes de otros estados con al menos dos años de residencia en Baja California.

En Baja California se ofertan 23 tipos de plazas. Entre ellas, plazas de Educación Indígena. Dado que en el estado no se cuenta con programas de formación que respondan a una educación intercultural e indígena de acuerdo a las

necesidades contextuales-regionales de los municipios donde se concentran grupos étnicos, el Funcionario del Sistema Educativo declara que se ha permitido la incursión de profesores a plazas indígenas de preescolar y primaria sin formación en este campo:

No tenemos programa de formación acotados al medio indígena que responda a las ideas que tenemos, y ahí sí nosotros hemos abierto el panorama, incluso para docentes no necesariamente formados en la cuestión indígena (E3-0312: 150-153).

Sobre esta situación, la Profesora de Preescolar comentó que existe un número reducido de concursantes para Educación Indígena que además no aprueban el examen. Esto ha permitido que los aspirantes que no aprueban en la plaza que solicitan, consideren aplicar para una plaza en Educación Indígena. Esta es una opción para aquellos que bajo méritos propios no pueden ingresar al sistema por medio del Concurso Nacional:

Una amiga que tuvo plaza en el 2011, hizo examen en indígena donde dan alrededor de diez plazas y de los que concursan solo quedan cinco. Así que muchos se empezaron a dar cuenta de eso. Una compañera que es de Normal, por ejemplo, se sacaba cero pero muy elocuente para hablar pero mal en el examen, hoy esa persona tiene su plaza indígena (E1-0312: 607-611).

Esta condición es aceptada por el estado debido a la demanda del nivel indígena y al poco profesorado con la preparación necesaria para insertarse en las actividades que se demandan, como lo indicó el Funcionario del Sistema Educativo.

Otro caso similar lo aborda la Profesora Interina quien en la próxima edición del Concurso Nacional para plaza de educación especial “porque hay más posibilidades” (E12-0613: 35) y donde en los últimos periodos ha cubierto interinato. “En educación especial porque hay más apertura, hay más necesidades” (E12-0613: 154-155).

En el proceso de asignación de plazas, la Profesora de Preescolar menciona que el SNTE organiza y controla el proceso de asignación de plazas a los docentes de nuevo ingreso y en servicio: “las plazas que se concursan las manda el Sindicato, ellos tiene todo en sus manos, entonces solamente consultan con el Sistema Educativo de que hay esas plazas, que hay esas horas” (E1-0311: 158-160).

Los resultados que obtienen los aspirantes en el Concurso Nacional, se organizan de mayor a menor puntaje; el punto de corte es de acuerdo al número de plazas ofertadas. En Baja California, se reconoce a los cinco primeros docentes que obtuvieron los puntajes más altos en el tipo de plaza concursada. En una ceremonia organizada por el Sistema Educativo y el SNTE a la que el Gobernador de Estado asiste, los cinco docentes eligen municipio y hasta el centro educativo donde desean laborar de acuerdo a la oferta.

Durante la reunión de asignación del centro educativo, se les informa a los docentes que ya son sindicalizados del SNTE, se le entrega su propuesta sindical y se les orienta sobre los derechos y obligaciones que adquieren una vez que cumplan 6 meses y 1 día laborales. Posterior a este periodo se les asigna la plaza definitiva y pueden gozar de las ventajas de pertenecer al Sindicato.

Lo primero que nos dijeron a lo que no tenemos derecho, es a que tú no te tienes que enfermar, no tienes derecho de estar embarazada, no tienes derecho a faltar porque no éramos personas de base, éramos personal de confianza que está a prueba; pero desde el primer día te quitan tu cuota sindical (E1-0312: 449-452).

En la asignación de plazas, pareciera existir dos principios que señala la Profesora de Secundaria: *entre más lejos, más horas y entre más años de servicio, más preferencia*. El primero aplica tanto para maestros de nuevo ingreso o en servicio principalmente de secundaria, a quienes les ofrecen una carga de más horas en zonas rurales y marginadas a diferencia de las escasas horas en zonas urbanas. Esto ocurre por las preferencias hacia los docentes con más años de servicio que laboran en las ciudades y que aspiran a una doble plaza o más horas (sea ésta por concurso o por propuesta sindical). Aunque las horas se ganen por medio del Concurso Nacional, la disponibilidad y la distancia obligan al docente a tomar decisiones que van en dos sentidos: tomarlas o ponerse en lista de espera hasta otro ofrecimiento.

Las preferencias que brinda el SNTE hacia los maestros son asociadas con los años de servicio en el sistema sin importar el tipo de contratación, por ejemplo, el interinato genera antigüedad y lo demandan maestros de nuevo ingreso y en servicio, entonces el Secretario General lo ofrece por orden de prelación, si el docente de mayor años de servicio no lo quiere, se ofrece al segundo.

La integrante del OEIF declara que el organismo no vela por asignación de plazas en cada estado, solo son responsables de la verificación del Concurso Nacional, de la aplicación del Examen Nacional. Al respecto declara:

No opinamos. Por ejemplo, si Baja California dijo: yo tengo 600 plazas, nosotros no sabemos si las tienen o no las tienen, si hay una maestra que concursó para Biología y le dieron horas o le dijeron: “tu ganaste la plaza, pero fíjate que te damos 5 horas en el Sauzal y 15 horas en el Zorrillo y 20 horas en medio camino”, y entonces la maestra dice: “no pues yo como voy a trabajar así yo no puedo”. Entonces esas cosas nosotros no las vemos, nosotros no vemos la distribución de las plazas o qué fue lo que sucedió después del Concurso. Nosotros nos quedamos hasta que el Concurso se aplica, el Examen se aplica, y luego nos presentan resultados generales pero más bien del comportamiento del examen, no de qué paso con la distribución de sus clases, la parte técnica nosotros la vemos, la parte que sucede en cada estado con la plaza nosotros ya no la vemos (E13-0312: 108-120).

Carrera Magisterial

La naturaleza de Carrera Magisterial es reconocer con incentivos económicos a los profesores, pero las orientaciones del programa es que por medio de las actividades que solicita, se impacte académicamente en los estudiantes.

Las metas que se plantea el profesorado que se inscribe Carrera Magisterial es promoverse hasta llegar al último nivel del programa. Esto se traduce en el incremento salarial. Esta tarea implica seguir la normatividad del programa, como lo declara el Subdirector de Secundaria en este testimonio:

Yo me dediqué a cumplir con lo estipulado, porque como es una participación voluntaria, no lo obligan, uno participa porque quiere, entonces está muy claro que uno debe de acatar lo dispuesto en el reglamento, los lineamientos (E7-0312: 79-82). Llegué al nivel E y ahí ya le corté, ya no habían más incentivos, si hubiera habido otros niveles posiblemente me hubiera encantado, pero hasta ahí llegué (E7-0312: 240-242).

Sin embargo, aunque se reconozca a Carrera Magisterial como un programa de *buenas intenciones* y por medio del cual se puede obtener muchos beneficios,

principalmente económicos, se pone entre dicho la operación del programa. Por ejemplo, la Directora de Primaria declara que se han tomado decisiones con una inmediatez que afectan la vida del profesor sobre todo cuando se busca mejorar la práctica a través de ofertas de formación:

El día de hoy ya vemos algo que no está bien definido y estamos viviendo un momento en el que pareciera que nadie tiene una información sobre lo que se requiere hacer. Hay muchas versiones, se manejan muchas cosas y es que hay mucha desinformación y eso es lo que prevalece en estos momentos y es realmente muy complejo optar por un sistema de formación y de actualización porque uno repercute en el otro (E8-0412: 128-134).

Las repercusiones que aborda el testimonio anterior, se refiere a la oferta de Formación Profesional que si bien tiene puntajes Escalafonarios, muchos de los cursos no son válidos para Carrera Magisterial. Cuando se carece de una comunicación entre los responsables de Carrera Magisterial y de la Formación Continua, crean desconcierto y afectan la toma de decisiones porque los maestros pueden elegir la oferta de Formación Profesional, y ya avanzado el curso, Carrera Magisterial presenta su oferta que puede empalmarse con el curso operando.

Otro aspecto señalado en este estudio, es la incongruencia del programa a partir de la normatividad de Carrera Magisterial. Se valoran las intenciones pero se discute su puesta en operación, como lo señala la Supervisora de Preescolar: “Hay mucha incongruencia en el programa. Los lineamientos los ves así y dices: “son espectaculares, sus objetivos y metas”, pero el cómo se lleva a cabo es otra cosa (E6-0613: 165-168).

Y esa *otra cosa* son las medidas emergentes que se toman para evaluar el trabajo del docente, de los directores y supervisores; decisiones sobre los rubros a valorar, que modifican la dinámica del profesor sin garantizar que las actividades extra que realiza favorezcan a los estudiantes; la carencia de buenos canales de comunicación que orienten y brinden tranquilidad a los maestros inscritos en el programa.

La apreciación de los directivos sobre la mala operación del programa es recurrente aun cuando se valoren positivamente sus objetivos. Por ejemplo, el Subdirector de Secundaria señala:

Es excelente la intención, pero la aplicación es donde se va a degenerando ahí básicamente, por algún caso no podría decir que funcione mal, está diseñado con la mejor intención su aplicación, ya en la práctica sí, hay unos casos que dejan mucho que desear (E7-0312: 215-219).

Escalafón

Según la Comisionada de Escalafón, en ocasiones se presentan irregularidades e inconformidades por parte de los profesores relacionados con la evaluación que hace el director y en su puntaje. Los comisionados reconocen este tipo de situaciones:

De que hay, porque hay veces que si tiene razón o hay veces que los directivos a lo mejor tienen problemas personales con ese maestro y les asigna una puntuación baja; pero nosotros aquí no tenemos ese problema porque aquí nada más es recepción de documentos (E9-0512: 131-134).

Por su parte, en el Departamento de la Comisión Estatal Mixta de Escalafón, se evalúan con un tarjetón que incluye además del Crédito Escalafonario, otras

actividades que realiza el docente. Contiene datos personales, del centro educativo donde labora, categoría que ostenta, entre otros. El siguiente testimonio da cuenta de algunos elementos que se valoran en el tarjetón:

Aquí ponemos la documentación académica, por ejemplo, que nos trajo en la revisión del 2010, su título de educación preescolar que tiene un valor de 700 puntos y acá otros cursos de mejoramiento profesional, como son jornadas de discusión pedagógica que valen 70, un encuentro en escuelas con PET que valen 30, cursos de fundamentos y características del programa que vale 2 puntos y así vamos sumando toda la revisión que trajo en este año (E9-0512: 166-173).

En relación con el Crédito Escalafonario, los profesores que están dentro del programa de Escalafón, año con año deben entregarlo a la comisión. Si un año no lo entregan, en el tarjetón le descuentan 96 puntos.

Dentro del expediente también se integran notas laudatorias con fines de sumar puntos. Cuando el maestro hace obras de servicio social extra clase, de técnico pedagógico, presenta jornadas, hacer algún folleto, presenta alguna nota periodística o alguna tarea de beneficio escolar como pintar una escuela, embellecer jardines, etcétera. A lo largo de su vida magisterial puede obtener hasta 10 notas laudatorias con valor de 3 puntos cada una. Una vez completados los 30 puntos, ya no se le puede expedir más notas. Sin embargo se le invita a seguir realizando actividades periódicas a fin de colocarle observaciones en el tarjetón que le pueden ayudar cuando se desee promover o participar en un concurso. En esos momentos se le sugiere dictar conferencias, hacer folletos culturales, aportar algo para los libros de texto, escribir publicaciones culturales, participar en eventos artísticos, entre otros.

Respecto a las notas laudatorias, la Supervisora de Preescolar está en desacuerdo. Señala que la elaboración de trípticos, escribir notas periodísticas es fácil de conseguirse. “Yo desde cuando hubiera hecho todo eso” (E14-0613: 229). Sugiere que se deben revisar la calidad y el impacto de tales documentos para después que se cuente en el tarjetón.

En resumen, la operación de los programas de evaluación de docente ha tenido particularidades según los testimonios de los participantes. En el Concurso Nacional se ha limitado la participación a originarios o residentes (mínimo cinco años) de Baja California, egresados de escuelas formadores de docentes o de educación superior del estado; se ha dado la oportunidad para que aspirantes realicen el Examen Nacional en plazas donde no fueron formados, por ejemplo en educación indígena y educación especial; el SNTE organiza y controla el proceso de asignación de plazas a los docentes de nuevo ingreso y en servicio y; se brinda prioridad los docentes con más años de servicio, es decir, la antigüedad es un factor de mucho peso en los derechos de los docentes.

En Carrera Magisterial se pone entre dicho las formas de operación del programa, se le atribuye a la falta de atención e información hacia el magisterio sobre los nuevos lineamientos del programa y a la mala comunicación entre las áreas responsables de la operación del programa y Formación Continua. En Escalafón, la operación se realiza conforme al reglamento.

4.4 Las prácticas discrecionales

El análisis de testimonios de los participantes, permitió identificar prácticas discrecionales en dos programas: Concurso Nacional y Escalafón.

Concurso Nacional

Para la SEP, las prácticas discrecionales se refieren a todas las acciones que le permiten al docente el ingreso al servicio educativo bajo otros criterios ajenos a un examen de oposición. Estas acciones persisten y se pueden identificar al menos tres, señaladas por un Representantes Sindical:

1. Mérito sindical, que desde la perspectiva del SNTE es visto como derecho, lo que le permite organizar y distribuir las plazas disponibles en dos vías, las que se entregan a la SEP para el concurso de oposición y las que necesita el Sindicato para su distribución de acuerdo a criterios de antigüedad o de camaradería. Tal como se muestra en el siguiente testimonio:

Nosotros tenemos un derecho. El derecho que nos otorga la antigüedad de servicio y que uno [un maestro] de nuevo ingreso no tiene la capacidad de competir con nosotros. Entonces se regula la distribución de plazas. Se regula precisamente para proteger ese derecho del compañero. Entonces hay tantas plazas para la Alianza. Se hace la distribución. Este paquete va para la Alianza y este paquete queda precisamente para aquellos maestros que hicieron el examen, que concursaron y que tienen una posibilidad de incrementar una segunda plaza (E4-0612: 94-102).

2. Propuesta sindical. Es un proceso de acceso al servicio para docentes que no realizan el Examen Nacional pero que cumplen los criterios para cubrir la plaza o tipo de hora en el caso de secundaria, es propuesto primero por el Secretario General del SNTE, luego avalado por el sistema:

El Secretario General te trae y te dice: “Sabes qué, José Pérez, tú tienes el perfil para dar esta asignatura. No tenemos a nadie aquí. Tú entras”. Checamos el profesiograma, checamos el perfil, que los dos coincidan. Adelante se puede hacer la propuesta. Entonces, el Secretario Delegacional

se dedica a hacer la propuesta en alta base, ya sea de una plaza o de horas base (E4-0612: 153-159).

3. Apoyo. Se refiere a los favores que ofrece el SNTE a los agremiados o familiares de éstos dada su condición familiar o situación económica y que consiste en brindarles un espacio dentro del sistema que no necesariamente es dentro del campo de la docencia. El Sindicato reconoce la diversidad de problemáticas a las que se puede enfrentar un docente y que lo afecta en el aspecto social y en su comitiva busca modos de apoyarlos, recurren a los Secretarios para ver las posibilidades de ofrecerles algún puesto:

Se les pide el favor y ellos dicen: “no, que le echamos la mano por ahí. Yo tengo un interinato, se lo damos para que se aliviane”. “No sabes qué, mira... llegó en un buen momento porque tengo una plaza en prefectura, intendencia, administrativo o tengo horas, etcétera y llegó en buen momento”. A veces la gente corre con suerte y dice: “véngase para acá”, aquí checamos el perfil, checamos el profesiograma y caso de ser docente se otorga la plaza (E4-0612: 460-466).

El Representante Sindical reconoce la existencia de oportunidades que se les brinda a los docentes pero que son mínimas. Pero que dada las diferentes acciones por las cuales los maestros pueden ingresar al sistema se les solicita que realicen el Examen Nacional para que sirva de reflexión para mejorar en las áreas que se evalúan.

Sobre estas prácticas, las maestras participantes en este estudio dan cuenta de mecanismos para ingreso al sistema que coinciden con el Representante Sindical, como el caso de los méritos sindicales asociados a la antigüedad que responde a la obtención de la doble plaza al cumplir 10 y 15 años de servicio. O

Como venta de plazas que señala la Maestra de Preescolar: “usted en el mercado negro puede comprar una plaza porque también eso es factible” (E1-0312: 707-711).

Por su parte, la Maestra de Secundaria relató que las relaciones familiares entre profesores y el sindicato permite el ingreso al sistema de otras colegas: “Yo conozco muchas maestras y ellas entraron por dedazo, porque la mamá, porque el papá, porque el primo, porque el cuñado, esto de la Nueva Alianza, es algo como nada mas como taparle el ojo” (E2-0311: 225-228). Y señala que por el poder mismo que se asume, *tienen los del SNTE*, pueden ayudar a ingresar a los maestros al sistema:

Porque lo oí de Secretarios Generales que decían antes de que yo me metiera a hacer el examen: “ni te metas a hacer el examen, mejor te la damos por debajo del agua, pero no te metas a hacer el examen” (E2-0311: 275-278).

La Integrante del OEIF, considera importante que México cuente con un programa que le permita la selección de los mejores candidatos a maestros, además de erradicar prácticas discrecionales entre los familiares del SNTE: “A mi si me parece muy importante que exista un mecanismo como el del concurso que libere al sistema educativo de la carga de la herencia de las plazas entre los familiares dentro del Sindicato” (E13-0312:166-169).

Las prácticas discrecionales promueven desconfianza en los profesores hacia el sistema educativo y a la operación misma del Concurso Nacional, aunque no se reconozcan por parte de las autoridades educativas del estado, como señaló

el Funcionario del Sistema Educativo: “Bueno, de los esquemas que tenemos nosotros, el único esquema formal es el Concurso de la Alianza. En este caso sabemos que por ahí se hablan de otros esquemas, desconozco en este caso” (E3-0312: 279-2981).

Escalafón

La Supervisora de Preescolar expresa: “¡Aquí la palanca sí nos sirvió!” (E14-0613:148), para referirse al apoyo que recibió por parte de un comisionado del Sistema Educativo ante Escalafón cuando a una compañera “quisieron brincarla” (E14-0613: 147). Haciendo alusión a que en un orden de prelación, por así decirlo, las maestras que van punteando para una segunda plaza o puesto directivo, se ignoran por las oportunidades o favores que el Sindicato le brinda a otra.

En la entidad se pueden identificar dos regiones en el nivel preescolar. En la región 1 (*por así llamarle*) se encuentra Tecate, Tijuana, Rosarito y Ensenada y en la región 2 Mexicali. Cuando a las maestras de la región 2 les queda poco tiempo para jubilarse, ubican los espacios en la región 1, hacen arreglos con Escalafón y se “brincan para allá”, duran seis meses laborando y se regresan con condiciones de sueldo favorable.

Ellos [los del SNTE] siguen con la antigüedad y le están dando la plaza, le dice la Comisión Mixta de Escalafón a ellos – “sigue esta persona, sigue esta persona”, pero a “¿costas de qué?” Debiera de haber un rubro donde aquellas [las de la región 2] allá que se queden “¿Por qué se brincan?” Están 6 meses y se regresan. Les dan su plaza, se las quitan a alguien de Ensenada o Tijuana, de nuestra región y a los seis meses ya se pueden regresar perfectamente a Mexicali (...) Esto me genera impotencia, volteas y sale en lo resolutivo del Escalafón con las personas ya puestas, no de casa, que debieran de ser las de casa” (E14-0613: 158-164 y 169-174).

En resumen, persisten las prácticas discrecionales. En el Concurso Nacional se identifican otros mecanismos para el ingreso al sistema: mérito sindical como un derecho del trabajador por los años de servicio; propuesta sindical avalado por el Secretario General para docentes que cumple con el perfil para ocupar una plaza u horas base y que no realizan el Examen de Nacional y; apoyos o favores que ofrece el SNTE agremiados o familiares de éstos. En Escalafón se ofrecen plazas sin haber pasado por procesos de selección como lo establece la reglamentación, y donde la antigüedad sigue siendo un factor de mucho peso.

V. Discusión y Conclusiones

La discusión en este capítulo, derivó del análisis de las opiniones de los actores involucrados en los programas de evaluación docente, que además resultan importantes para comprender su complejidad. Posteriormente se presentan las conclusiones del estudio.

5.1 Discusión

El papel del SNTE identificado a partir de las opiniones de las profesoras, directivos y representantes y comisionados sindicales, es velar por los derechos de los docentes agremiados. En el Concurso Nacional el SNTE ha buscado oportunidades para brindar segundas plazas a maestros de preescolar y primaria, y aumento de horas para maestros de secundaria; en Carrera Magisterial y Escalafón asegura que en la participación de los maestros en los programas, sea conforme a las bases de operación según la reglamentación correspondiente.

Dos temas que expresaron los representantes sindicales asociados a su papel en los programas de evaluación docente fueron el compromiso del SNTE con

la calidad de la educación y el compromiso con el magisterio. Aspectos que parecen no estar estrechamente vinculados porque pareciera que anteponen sus intereses sobre cualquier intento movilizador de la calidad educativa.

La misión del SNTE, desde su creación en 1943, es el estudio, defensa y mejoramiento de sus intereses comunes. Se asume promotor de la calidad educativa y defensor del Artículo 3ro y su lema es “por la educación al servicio del pueblo” (SNTE, 2013, p. 10). Sin embargo, la influencia del SNTE sobre las políticas educativas lo ha hecho blanco de múltiples críticas relacionadas con la calidad del sistema educativo (Latapí, 2004; Gindin, 2008; Loyo-Brambila, 2008; Santibáñez, 2008; Gindin, 2011; Flores-Crespo y Mendoza, 2012).

El Sindicato tiene y ha tenido una participación importante en las comisiones de Educación en el Congreso, que desde la opinión de Santibáñez (2008) su papel es de guardián o *gatekeeper*¹² de las iniciativas que surgen en la SEP o en los acuerdos SEP-SNTE. La relación que el SNTE guarda con la SEP, le ha permitido posicionarse de las estructuras clave federales y estatales, así como participar en comisiones mixtas que rigen procesos como la evaluación docente, además de movimientos escalafonarios, basificación de empleados y cambios de adscripción (Santibáñez, 2008). Sobre su fuerza política, Ornelas (2008) señala:

Si bien el SNTE ya no tiene el monopolio de la representación del magisterio y hay corrientes que desafían el liderazgo de su presidenta, continúa siendo la organización sindical más poderosa de México. Poder que se expande a

¹² Especialista de información, no solamente con capacidad *reactiva*, respondiendo eficazmente a las demandas de información que recibe de sus compañeros de trabajo sino también *proactivamente*, adelantándose a las necesidades de información antes de que sean percibidas (<http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/1992/septiembre/gatekeeper.html>)

otras áreas de la vida política, a las instituciones burocráticas (...) y, más aún, al interior del gobierno de la educación básica (Ornelas, 2008, p. 446).

Lo anterior supone, que están las condiciones dadas para que siga manteniendo su influencia en las decisiones que se tomen relacionadas con los docentes. Particularmente en actividades relacionadas con asuntos de carácter laboral, como asignación de plazas, incrementos salariales o presupuestos para la educación.

La relación SEP-SNTE está permeada de intereses desde la perspectiva de los actores que participaron en este estudio. El SNTE vela por los derechos de los agremiados y la SEP busca operar los programas de acuerdo a la normatividad en las que fueron diseñados. Este tipo de relación, desde la perspectiva de Ornelas (2008) ha quebrantado los principios de una educación de calidad que necesita el país, donde se han impuesto todas las relaciones de poder dentro de la estructura política y educativa del estado, aspecto que rebasó la naturaleza por la cual se creó el SNTE: velar por los derechos de los trabajadores.

La función de la evaluación en los programas del Concurso Nacional, Carrera Magisterial y Escalafón tiene un carácter de control o de tipo sumativa cuya finalidad última es aportar información que sirva de base para tomar decisiones (DOF, 1973; SEP-SNTE, 2011a y SEP-SNTE, 2011b). Estas decisiones son de alto impacto en la vida del profesores, porque a partir de los resultados del programa, se decide si ingresa o no al sistema, si merece el incremento de incentivo económico o no lo merece, o si se merece la promoción o no la merece (Tucker y Kindred, 1997; Jornet, Leyva y Sánchez, 2009). .

Sin embargo, se identificaron acciones de carácter reflexivo o de tipo formativo, sobre todo en el programa del Concurso Nacional, donde se dinamizaron elementos deficitarios para la mejora (Jornet, Leyva y Sánchez, 2009). Se diseñó el profesograma que permite alinear perfiles docentes con características de las plazas que oferta el sistema educativo, se atendieron procesos de formación y se retroalimentó a escuelas formadores de docentes, como el caso de las normales, que a partir de los resultados bajos de sus egresados en el Concurso Nacional, en el 2009 implementaron el Programa Emergente para mejorar el Desempeño de los Estudiantes de las Escuelas Normales con la meta de que fortalecer la formación de estudiantes del último año de las Escuelas Normales para que *los nuevos* estén mejor preparados al presentar el Examen de Ingreso al Servicio Docente con mayores posibilidades de éxito (DGESPE-SEP, 2009).

Sobre las Normales, Flores-Crespo y Mendoza (2012) critican al Sistema Educativo pues también obliga a los egresados normalistas a realizar el Examen Nacional, cuando se supone que son las instituciones que forman a los profesores del país. Esto pareciera inconcebible porque su formación es basada sobre el curriculum nacional pero dados los resultados que obtienen en el Concurso Nacional, parece atinado que las decisiones del Gobierno de que las nuevas y segundas plazas se entreguen vía concurso.

En Carrera Magisterial, pareciera que los docentes que ingresan y se mantienen en el programa llevaran dos caminos paralelos en un mismo tiempo. Por un lado realizan esfuerzos para la promoción horizontal de la cual se derivan beneficios económicos, y por otro lado, realizando la misma práctica pedagógica.

Este aspecto es señalado por los participantes del estudio, sobre todo por el Subdirector de Secundaria, quien expone su caso como ejemplo al decir, “no porque yo gane más, me esfuerzo más. Esa relación tampoco la encontré Santibáñez, Martínez, Datar, McEwan, Setodji y Basurto-Dávila (2006), Martínez y Vega (2007) y Murillo (2007) en sus estudios. Al contrario señalan que el impacto de Carrera Magisterial en el aprovechamiento académico de los estudiantes, y por ende en la calidad educativa, es nulo o muy débil.

Existen experiencias aisladas, como la que reporta Carretero (2012) donde declaran que la participación de los docentes en Carrera Magisterio es una fuente de motivación que contribuye en los buenos resultados de los centros educativos. Esto puede suceder si en principio, se gana el estímulo y si los esfuerzos de todo el colectivo docente se dirigen a ese propósito. Aunque la práctica efectiva del profesor en salón de clases, no debe estar sujeta a un estímulo económico, al contrario, debe ejercerse en el compromiso de ofrecer una formación integral a los estudiantes.

Los procesos de evaluación dentro los programas deben ser objetivos y transparentes ajenos a la camaradería y a la evitación de conflictos entre el personal y con el Sindicato. Pues pierde el sentido mismo de la evaluación: determinar el valor o mérito de las cosas, como lo plantea Scriven (1991). Pero sucede un hecho dentro de los programas de evaluación que no se ha expresado recurrentemente en la literatura. Y es que el SNTE participa en el diseño los programas con los cuales se ha de evaluarse (juez y parte), como lo señala Santizo (2009):

Los directivos de las escuelas participan en la evaluación individual de sus docentes en el programa de Carrera Magisterial. Un problema es que en diversas instancias de evaluación de los sistemas de promoción horizontal y vertical (puntos de escalafón), participan el director, los maestros y un representante sindical, pero todos ellos son miembros del sindicato. Por ello, existen fuertes incentivos para que las evaluaciones no sean objetivas respecto al desempeño (Santizo, 2009, p.6).

Estas situaciones ocasiona en la personas la carencia de credibilidad (Flores-Crespo y Mendoza, 2012) y por consecuencia se realizan procesos de evaluación en la inmediatez y sin sentido.

Por el contrario, la evaluación docente en la educación básica debe está orientada a la mejora, aun cuando la naturaleza de los programas atiendan a procesos de evaluación para el control. En la operación de los programas se detectan áreas de oportunidad, por ejemplo, a los docentes no se les brinda retroalimentación sobre su desempeño en los exámenes a los que se someten. Situación que puede movilizar al magisterio en aprendizajes autónomos y preparación personal para enfrentarse de nuevo a proceso de evaluación y para reflexionar sobre su práctica.

Otro tema de interés son las prácticas discrecionales entendidas como las formas en que se obtienen beneficios en los programas de evaluación a través de otros mecanismos que no se establecen en las bases de operación. Resulta importante decir que la SEP y el SNTE, desde que inició el Concurso Nacional ha declarado que la naturaleza del programa es para erradicar esas prácticas (SEP-SNTE, 2008), sin embargo persisten en el sistema educativo.

Los hallazgos en este estudio sobre los modos en cómo los docentes pueden ingresar al sistema vienen a confirmar lo que especialistas e investigadores (Santibañez, 2008; Ornelas, 2008; Navarro, Cordero y Torres, 2011; Flores-Crespo y Mendoza, 2012) han comentado. Como la venta, traspaso, herencia de plazas, asignación de plazas sin someterse a un concurso de oposición, beneficios derivados de relaciones políticas o familiares-sindicales.

La persistencia de prácticas discrecionales se antepone a los intentos de incidir en la calidad del sistema educativo con nuevos esquemas de contratación (OCDE, 2010) y va en contra de ideales sobre tipo de profesores comprometidos con su profesión y su compromiso con la sociedad (Imbernón, 1994 y Hunt, 2009), que aparte de ser buenos para enseñar, sean sensibles a los escenarios que los envuelve para mejorarlo. Tarea que desde la perspectiva de Barber y Mourshed (2008) es compleja.

Por lo tanto se deben seguir realizando acciones para atraer y contratar a los mejores profesores y dirigir grandes esfuerzos para mantenerlos dentro del sistema con buenas oportunidades de desarrollo y reconocimiento por su labor y su desempeño. Además, los procesos de evaluación docente deben estar orientados a la reflexión para la mejora.

5.2 Conclusiones

La evaluación docente en la educación básica debe tener la intención de mejorar las prácticas que promueven el aprendizaje de los estudiantes y obtener resultados favorables según los objetivos o competencias que los planes establecen. A su vez, debe ayuda a identificar las fortalezas y deficiencias de los profesores para elaborar

políticas o diseñar programas asociados a procesos de formación como lo sugiere Isoré (2010) y la OCDE (2010).

Lo anterior implica la ejecución de procesos evaluativos orientados a la formación y no al control, que brinde una retroalimentación a los profesores para la mejora de su práctica, a la vez que permite a las autoridades educativas y a los docentes tomar decisiones relacionadas con el desarrollo de las habilidades y aptitudes.

Los programas Concurso Nacional, Carrera Magisterial y Escalafón son mecanismos que se crearon de forma independiente y cada uno atiende a un propósito específico: ingreso, promoción horizontal y promoción vertical. Se reconoce que el papel de la evaluación en los tres programas es de tipo control o sumativa donde se toman decisiones de alto impacto en la vida de los profesores.

En los planteamientos iniciales de esta investigación se establecieron objetivos para conocer los elementos normativos de los programas de evaluación docente y la opinión que tienen los actores que participan en ellos, así como identificar la función de la evaluación. Atender las recomendaciones del modelo de evaluación responsiva permitió tener la oportunidad de conocer opiniones y sentires de los actores involucrados y de entender la complejidad de los programas.

Se sabe que la evaluación docente en sí misma es compleja, aun cuando se tiene normado todos los procedimientos de ejecución, análisis y reporte de resultados. Pero la existencia de modelos sensibles al contexto y a lo que viven los sujetos puede ayudar a comprender las prácticas de evaluación más allá de los objetivos específicos o de la naturaleza de los programas.

Desde los años 40 del siglo pasado, el SNTE ha tenido una influencia muy grande en la educación en México y aunque las decisiones en materia educativa son casi todas tomadas en la SEP, su participación ha sido fundamental (Santibáñez, 2008). Fue con bases en negociaciones con el SNTE, que el gobierno mexicano ha podido avanzar en las reformas educativas (Gindin, 2008) y en acciones orientadas a la mejora de la calidad de la educación del país, como la ACE, que dentro sus ejes de trabajo se reconoce la importancia de contar con concursos de oposición para que los maestros con mejores habilidades y conocimientos medidos a través de un examen, sean los que ingresen al servicio docente, además de atender a la Ley de Transparencia y de Rendición de Cuentas en la erradicación de prácticas discrecionales en la asignación de plazas.

El Concurso Nacional ofrece una oportunidad de ingresar al sistema a los docentes egresados de escuelas formadores y de universidades que cumplan con los perfiles de las plazas disponibles, sin embargo, el número de plazas que se ofertan es reducido. Por ejemplo, para el contexto de Baja California, en la edición 2013-2014 participaron 5,161 profesores en el examen y se ofertaron 42 plazas. En la Convocatoria de Maestros de Nuevo Ingreso se ofertó una plaza de preescolar, 12 de primaria, 7 de telesecundaria y 774 horas para secundarias generales; y en la Convocatoria para Docentes en Servicio se ofertaron tres plazas de preescolar y 18 de primaria. Esto reduce mucho la posibilidad de obtener una plaza por medio del mérito aunque los resultados sean favorables en el examen, aunado a esto, las prácticas discrecionales reducen más esas posibilidades.

El Concurso Nacional ha movilizado las entidades federativas y al sistema educativo en general. Con su implantación se han obtenido logros en el país, como la disminución de prácticas discrecionales y por consiguiente, la oportunidad para todos a obtener un plaza; contratación de mejores profesores, se ha establecido un compromiso de la SEP con el SNTE para incidir en la calidad educativa; se han tomado decisiones de tipo formativas en función de los resultado del Examen Nacional como ejercicios de retroalimentación para las escuelas normales y a definir el profesiograma para educación básica en el caso de Baja California. Sin embargo, se deben establecer estrategias para que la asignación de plazas solo sea tarea de la SEP y eliminar ese privilegio al SNTE de tal forma que se erradiquen las viejas prácticas para el ingreso al servicio.

A partir de trabajo realizado, se concluye que el Concurso Nacional cumple en parte su función para el cual fue creado, al menos en el otorgamiento de plazas que le cede el SNTE, por ello, el Estado debe tomar el control absoluto de la contratación de profesores. Esta es una forma de lograr que los alumnos del país, gocen de los mejores profesores en su proceso de formación, como lo establece la ACE.

Respecto a Carrera Magisterial y Escalafón, son programas donde los esquemas de operación no le han favorecido, al menos en Carrera Magisterial parece que perdió el sentido. Si bien se buscó desde 1992 mejorar las condiciones de vida de los docentes y de buscar su reconocimiento, el programa se orientó para favorecer el aprendizaje de los estudiantes, fin que parece no haber logrado.

Aunque se reconozca a Carrera Magisterial por el incremento en la percepción económica de los maestros y a la participación en actividades extracurriculares orientadas al aprendizaje de los estudiantes. En el contexto de esta investigación se identificaron señalamientos contundentes porque no cuenta con un sistema que retroalimente el desempeño de los docentes en los exámenes realiza, no impacta efectivamente en el trabajo dentro el aula, la evaluación de los factores es subjetiva y su reestructuración promovió el rechazo y deserción de profesores del programa.

Escalafón ha sido criticado como un mecanismo de promoción ineficaz para los docentes en servicio que no promueven la reflexión sobre el trabajo realizado y con las necesidades de la escuela y estudiantes (Díaz-Barriga, 2001; Ortiz, 2003; OCDE, 2010). Dentro de esta investigación se encontró que los directores y supervisores atienden otras actividades relacionadas con la burocracia sindical y del sistema que les impiden involucrarse en la dinámica de reflexión y atención de las necesidades de los alumnos, maestros y escuelas.

Aunado a lo anterior, la presencia del SNTE en la operación y evaluación de Escalafón y Carrera Magisterial, refleja evaluaciones subjetivas y prácticas discrecionales. Si bien el SNTE vela por los derechos de los trabajadores, entorpece los procesos, sobre todo, de aquellos profesores comprometidos con la profesión docente y con la calidad educativa del país.

Con la implantación del Ley General del Servicio Profesional Docente, los esquemas de reconocimiento horizontal y vertical cambiarán y los programas de Carrera Magisterial y Escalafón desaparecerán o cobrarán otro sentido. Si este

fuera es el caso y de acuerdo a lo complejo que puedan ser los programas, se recomienda que tengan una orientación al aprovechamiento y formación integral de los estudiantes, y que sean operados por agentes externos sin la presencia del Sindicato, con evaluaciones objetivas que realmente reflejen las actividades sustantivas de la práctica pedagógica.

A pesar que en el contexto mexicano la evaluación docente es una temática pertinente y relativamente nueva en la educación básica, es vista por parte de muchos profesores como una actividad que pudiera afectar su permanencia, evidenciar su trabajo académico o traspasar la privacidad del ambiente laboral.

Pero el hacer planteamientos y propuestas evaluativas acordes a las necesidades de la educación y su contexto, es aportar elementos que pueden transformarse en políticas educativas que mejoren las condiciones de la educación a través de la evaluación docente.

Finalmente es importante declarar la aportación que esta investigación tiene, al menos en cuatro sentidos:

1. Contribuir al estado del conocimiento donde son escasos los estudios que valoren la operación e impacto de programas asociados al reconocimiento y valoración del magisterio.
2. Darle voz a los agentes involucrados en los procesos de evaluación en la educación básica para conocer cómo viven los procesos y qué opinan sobre ellos. De esta manera conocer la complejidad en las que operan.
3. Las reflexiones que pueden generarse a partir de la lectura de este trabajo, puede ayudar al diseño y operación de programas y/o acciones evaluativas.

Donde no se recurra a las viejas prácticas del tal modo que la función de la evaluación pierda sentido.

4. Confirmar que la evaluación docente debe ser para la mejora, que debe dinamizar el trabajo de los profesores a través de la reflexión y que ocurra un cambio en su práctica.

REFERENCIAS

- Álvarez-Gayau, J. L. (2003). *Como hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós Educador.
- Andreu, J., García-Nieto, A. y Pérez Corbacho, A. (2007). *Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo*. Madrid: CIS.
- Australian Institute for Teaching and School Leadership. (2012). *The National Framework for Professional Standards for Teaching*. Australia: Autor.
Recuperado de <http://www.aitsl.edu.au/australian-professional-standards-for-teachers>
- Ávalos, B. (2007). *Formación docente continua y factores asociados a la política educativa en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Chile: McKinsey & Company.

- Benitez, J. A., Escobar, I. y Tocasuche, H. (2012). Modelo de parar caracterizar las evaluaciones administrativas de posgrado. *Tecnura*, 16 (31), 88-101.
- Bernal, C. A. (2006). *Metodología de la investigación*. México: Pearson Educación.
- Cabrera, P. (2011). ¿Qué debe saber y saber hacer un profesor de estudiantes con talento académico? Una propuesta de estándares de formación inicial en educación de talentos. *Estudios Pedagógicos*, 37 (2), 43-59.
- Canales, A. (2008). La evaluación de la actividad docente: a la espera de iniciativas. Revista Electrónica de Investigación Educativa, Especial. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/NumEsp1/contenido-canales.html>
- Carretero, H. (2012). Carrera Magisterial: Una búsqueda sobre su impacto en el aprovechamiento escolar. Un estudio de caso. *Días de Escuela*, 0, 77-90.
- Cisneros-Cohernour, E. (2011). *Investigación apreciativa y evaluación responsiva: el caso del programa de escuelas de calidad*. México: Unas Letras Industria Editorial.
- Consejo Federal de Educación. (2009). *Ley de educación nacional*. Argentina: Autor.
- Corbetta, P. (2007) *Metodología y técnicas de investigación social*. España: Mc Graw Hill.
- Cordero, G. y Luna, E. (2010). Retos de la evaluación de los programas de formación de profesores: el caso de un programa en métodos de aprendizaje cooperativo. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 3 (1), 192-201.

- Cordero, G., Luna, E. y Patiño, N. (2013). La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente. *Sinéctica*, 41. 1-19. Recuperado de http://www.sinectica.iteso.mx/?seccion=articulo&lang=es&id=614_la_evaluacion_docente_en_educacion_basica_en_mexico_panorama_
- De la Orden, A. (1997). Evaluación y optimización educativa. En H. Salmeron (coord), *Evaluación educativa: teoría, metodología y aplicaciones en áreas de conocimiento* (pp. 13-28). España: Grupo Editorial Universitario.
- De Lella, C. (1999). *Modelos y tendencias de la formación docente*. Lima, Perú: Organización de los Estados Iberoamericanos.
- Delgado, L., Andrade E. I. y Sánchez R. E. (2015, marzo). Primer concurso de ingreso al Servicio Profesional Docente: Resultados, retos y perspectivas. Trabajo presentado en el *Segundo Congreso latinoamericano de medición y evaluación educacional*. Ciudad de México
- DGESPE-SEP. (2009). *Programa emergente para mejorar el desempeño de los estudiantes de las escuelas normales*. Recuperado de <http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/pemde/PE.pdf>
- Díaz-Fuentes, A. (1997). El sistema de formación inicial y continua del personal docente de Cuba. *Revista Educación y Pedagogía*, 9 (17). 137-151.
- Díaz-Barriga, A. (2001). Carrera magisterial y evaluación de profesores. Entre lo administrativo y lo pedagógico. En M. Rueda (coord.), *¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?* (pp. 84-102). México: Centro de Estudios Sobre la Universidad.

- DOF. (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992.
- DOF. (1973). Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1973.
- DOF. (2003). Decreto *por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.
- DOF. (2006). Decreto *por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2006.
- DOF. (2013a). Decreto *por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013.
- DOF. (2013b). Decreto *por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013.
- DOF. (2013c). Decreto *por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013.

- Dwyer, C. A. y Stufflebeam, D. (1966). Teacher evaluation. En D. C. Berliner y R. C. Calfee (Eds.), *Handbook of educational psychology* (pp. 765-785). New York, Estados Unidos: Prentice Hall International.
- Egido, I. (2010). El acceso a la profesión docente en España en perspectiva europea. Algunas reflexiones orientadas a las mejora de la selección del profesorado. *Educación XX1*, 13 (2), 47- 67.
- Erickson, F. (1997). Métodos cualitativos de investigación sobre la enseñanza, en M. C. Wittrock (coord.), *La investigación de la enseñanza, II, Métodos cualitativos y de observación* (pp. 195-203). Barcelona: Paidós Ibérica.
- Escudero, T. (2003). Desde los tests hasta la investigación evaluativa actual. Un siglo, el XX, de intenso desarrollo de la evaluación en la educación. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 9 (1). 11-43.
- EURYDICE (2003). *La profesión docente en Europa: perfil, tendencias e intereses. Informe III. Condiciones laborales y salario*. Bruselas: Unidad Europea de Eurydice.
- Feinman-Nemser, S. (2001). From preparation to practice: designing a continuum to strengthen and sustain teaching. *Teachers College Record*, 103 (6), 1013-1055.
- Flores-Crespo P. A. y Mendoza D.C. (2012). *Implementación de Políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. México: Ediciones Gernika.

- Frierson, H. T., Hood, S. y Hughes, G. B. (2002). Strategies that address culturally-responsive evaluation. In J. Frechtling, *The 2002 user-friendly handbook for project evaluation*. National Science Foundation.
- Fullan, M. y Hargreaves, A. (1999). *La escuela que queremos*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Galindo, J. (1998). *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Gallego, J. L. y Rodríguez, A. (2007). Tendencias de formación inicial del profesorado en educación especial. *Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (3), 102-117.
- García, B., Loredó, J., Luna, E., Pérez, C., Reyes, R., Rigo, R. M. y Rueda, M. (2004). Algunas consideraciones sobre los aspectos teóricos involucrados en la evaluación de la docencia. En M. Rueda y F. Díaz-Barriga (Cords.), *La evaluación de la docencia en la universidad, perspectivas desde la investigación y la intervención profesional* (pp. 13-86). México: Centro de Estudios Sobre la Universidad.
- Gindin, J. (2008). Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina: una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada *Revista de Investigación Educativa*, 13 (37), pp. 351-375
- Gindin, J. (2011). Sindicalismo docente en América Latina. Una contribución al debate. *El Cotidiano*, 168, 109-114.

- Goetz, J. P. y LeCompte, M. D. (1988). Observación participante, en *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa* (pp. 126-133). Madrid: Morata.
- González-Brito, A. I. (2007). Formación inicial basada en competencias. *Horizontes Educativos*, 12 (2), 37-41.
- González-Lara, M. (2008). *Paradojas en la formación docente. Elementos para avanzar en su reflexión y planteamiento de propuestas*. Bogotá, Colombia: Ediciones SM.
- Hevia, F. (2013, noviembre). *Dualidad de objetivos en las reformas al programa de incentivos docentes en México: El caso del Programa Magisterial*. Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Investigación Educativa. Guanajuato, México.
- Cordero, G., Patiño, N. X. y Cutti. L. (2013, noviembre). *El trayecto de los trayectos formativos en los catálogos nacionales de Formación Continua y Carrera Magisterial*. Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Investigación Educativa. Guanajuato, México.
- Holland, P. E. (2009). The principal's role in teacher development. *SRATE Journal*, 18 (1). 16-24.
- Holsti, O. R. (1966). *Content analysis for the social sciences and humanities*. USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Hunt, B. C. (2009). *Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina*.

- Santiago, Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Imbernón, F. (1994). *La formación y el desarrollo profesional del profesorado*. España: Graó.
- INEE. (2009). ¿Cómo saber si aprenden nuestros estudiantes? en *Este País* (224), pp. 1-12. Recuperado de:
http://estepais.com/inicio/historicos/177/14_suplemento_como%20saber_inee.pdf
- Isoré, M. (2010). *Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura*. Chile: Preal.
- Jornet, J. M., Leyva, Y. E. y Sánchez, P. (2009). Dimensiones de la clasificación de los procesos de evaluación educativa. En J. M. Jornet y Y. E. Leyva (comps.), *Conceptos, metodología y profesionalización en el evaluación educativa* (pp. 66-75). México: Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (INITE).
- Latapi, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.
- Linna, M. (2005, noviembre). *La formación del profesorado en Finlandia*. Documento presentado en la XX Semana Monográfica de la Educación, Madrid, España.
- Loyo-Brambila, A. (2008). Sindicalismo magisterial. *Revista de Investigación Educativa*, 13 (37), pp. 345-349.
- Luna, E., Cordero, G., López Gorosave, G. y Castro, A. (2012). La evaluación del profesorado de educación básica en México: políticas, programas e

- instrumentos, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa (en línea)*, 5 (2), pp.231-244. Recuperado de:
<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol5-num2/art16.pdf>
- Luna, E., Elizalde, L., Torquemada, A. D., Castro, A. y Cisneros-Cohernour, E. (2013). Evaluación de la docencia en el Sistema educativo nacional 2002-2012. En A. Maldonado (coord.), *Educación y ciencia: políticas y producción del conocimiento* (pp. 339-467). México: ANUIES – COMIE.
- Madueño, M. L., Marquez, L., Valdéz, A. y Castro, A. (2009). La evaluación de la docencia como elemento para la mejora de la calidad de la educación. *Apuntes y Aportaciones de Proyectos e Investigaciones en Educación*. México: ITSON.
- Manzi, J., Gonzáles, R. y Sun, Y. (2011.). *La evaluación docente en Chile*. Chile: Mide UC.
- Marcelo, C. y Vaillant, D. (2009). *Desarrollo profesional docente ¿cómo se aprende a enseñar?* Madrid, España: Narcea.
- Martínez, R. y Vega S. (2007). Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 37 (1-2), 91-114.
- Mayan, M. (2001). *Una introducción a los métodos cualitativos: Modulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales*. Canadá: Qual Institute Press

- Mayring, P. (2000). *Análisis de contenido cualitativo*. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Investigación social cualitativa. Recuperado de <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0002204>
- McMillan, J. H. y Schumacher, S. (1993). *Research in education: A conceptual understanding*. New York: HarperCollins.
- Méndez-Vega, N. (1996). Modelo de evaluación responsiva-constructivista. *Revista de trabajo social*, 21(47), 761-770.
- Merriam, S. B. (1988). *Case study research in education: a qualitative approach*. USA: Jossey-Bass
- Ministerio de Educación. (2010). *Acerca de la evaluación del desempeño docente. Algunas experiencias internacionales*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Murillo, F. J. (2006). *Formación docente inicial*. Santiago, Chile: UNESCO.
- Murillo, F. J. (2007). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Una panorámica de América y Europa*. Chile: Unesco.
- Murillo, F. J., Román, M. y Hernández, R. (2011). Evaluación educativa para la justicia social. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 4 (1). 8-23.
- Musset, P. (2010). Initial teacher education and continuing training policies in a comparative perspective: current practices in OECD countries and a literature review on potential effects. *OECD Education Working Papers*, 48. París: OECD.

- Navarro, C., Cordero, G. y Torres, R. M. (2011). Trayecto laboral en el magisterio: los caminos para *llegar a ser directivo escolar*. *Revista Intercontinental de Psicología y Educación*, 13 (2), pp. 147-175.
- Organización de Estados Iberoamericanos. (1994). *Sistemas Educativos Nacionales*. México. Colombia: Autor. Recuperado de:
<http://www.oei.es/quipu/mexico/index.html>
- Organización de los Estados Iberoamericanos. (2010). *2021 metas educativas*. España: Autor.
- OCDE. (2005a). *La definición y selección de competencias clave*. Santiago, Chile: Autor.
- OCDE. (2005b). *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers*. París: Autor.
- OCDE. (2009). *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*. México: Autor.
- OCDE. (2010). *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México*. México: Autor.
- Ornelas, C. (2008). El SNTE, Elba Ester Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista de Investigación Educativa*, 13 (37), pp. 445-494.
- Ortiz, M. B. (2003). *Carrera Magisterial, un proyecto de desarrollo profesional*. México: SEP.
- Poder Ejecutivo Federal. (1989). *Programa Nacional para la Modernización de la Educación 1989 – 1994*. México: Autor.

- Poder Ejecutivo Federal. (2001). *Programa Nacional de Desarrollo 2000-2006*. México: Autor.
- Poder Ejecutivo Federal. (2007). *Programa Nacional de Desarrollo 2006-2012*. México: Autor.
- Poder Ejecutivo Federal. (2013). *Programa Nacional de Desarrollo 2003-2018*. México: Autor.
- Porta, L. y Silva, M. (2003). *La investigación cualitativa: el análisis de contenido en la investigación educativa*. Trabajo presentado en Mar de Plata.
- Real Academia Española. (2016). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Autor.
- Rodríguez, G. G., Gil, J. y García, E. (1999). Tradición y enfoques en la investigación cualitativa, en *Metodología de la investigación cualitativa*. (pp. 23-38). Archidona: Aljibe.
- Rueda, M. y Luna, E. (2001). La valoración del desempeño docente en las universidades. En M. Rueda (coord.), *¿Evaluar para controlar o para mejorar?* (pp.9-29). México: IISUE - Bonilla Artigas Editores.
- Sandoval, F. (2001). Ser maestro de secundaria en México: condiciones de trabajo y reformas educativas. *Revistas Iberoamericana de Educación*, 25, pp. 83-103.
- Santibáñez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista de Investigación Educativa*, 13 (37), pp. 419-443.
- Santibáñez, L., Martínez, J. F., Datar, A., McEwan, P. J., Messan-Setodji, C. y Basurto-Dávila, R. (2006). *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*. Estados Unidos: Rand Education.

Santizo, C. A. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar. Reporte del contexto mexicano*. México: OCDE.

Schmelkes. S. (1995). *Hacia una mejora de nuestras escuelas*. México: SEP.

Scriven, M. (1966). *Methodology of evaluation*. Publication 110. Indiana: Social Science Education Consortium.

Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus* (4ta. Ed.). United States of America: SAGE Publications.

SEP. (1974). *Reglamento e Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*. México: Autor.

SEP. (1995). *Programa Nacional de Educación 1995 – 2000*. México: Autor.

SEP. (2001). *Plan Nacional de Educación 2001-2006*. México: autor.

SEP. (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México: Autor

SEP. (2009). *Educación Secundaria*. México: Autor. Recuperado de:

http://www2.sepdf.gob.mx/que_hacemos/secundaria.jsp

SEP. (2010a). *Comunicado 057.- Firman SEP y SNETE Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial*. México: Autor. Recuperado de:

<http://www.sep.gob.mx/es/sep1/C0570511>

SEP. (2010c). *Programa Nacional de Carrera Magisterial*. México: Autor. Recuperado de:

http://www.sep.gob.mx/es/sep1/cncm_pncm

SEP. (2011). *Plan de estudios 2011. Educación básica*. México: Autor.

- SEP. (2013). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos. México: Autor. Recuperado de <http://www.censo.sep.gob.mx/index.php/poblaciones-objetivo-del-censo>
- SEP- SNTE. (2008). *Alianza por la calidad de la educación*. México: Autor.
- SEP-SNTE. (2012). *Profesionalización. Avances al 15 de mayo de 2012*. Recuperado de <http://alianza.sep.gob.mx/eje222012.html>
- SEP-SNTE. (2011a). *Carrera Magisterial. Lineamientos generales*. México: Autor.
- SEP-SNTE. (2011b). *Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes. Convocatoria 2011-2012*. México: Autor
- Sistema Educativo de Baja California. (2012). La evaluación educativa en Baja California. Construcción de una cultura para mejorar. Mexico: Autor
- SNTE. (2013). *Estatuto*. México: Autor. Recuperado de <http://www.snte.org.mx/2015/secciones/2/estatuto>
- Stake, R, E. (1967). *The coutenance of educational evaluation*. University of Illinois: Center for Instructional Research and Curriculum Evaluation
- Stake, R.E. (1986). *Quientin reform: social sciencie and social action un an urban youth programa*. Urban University Illinois Press
- Stake, R.E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Stake. R. E. (1973, octubre). *Program evaluation, particularly responsive evaluation*. Trabajo presentado en New Trends in Evaluation. Institute of Education at Göteborg University. United States of America.
- Stake. R. E. (2004). *Standards – based & responsive evaluation*. United States of America: SAGE Publications.

- Subsecretaría de Educación Básica y Normal (2002). *Reforma Integral de la Educación Secundaria*. México: Autor
- Subsecretaría de Educación Básica. (2005). *Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas, el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria*. México: Autor
- Taylor, J. y Bodgan, R. (1990). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Tucker, P. D. y Kindred, K. P. (1997). Legal considerations in designing teacher evaluation systems. En J. Stronge (Edit.), *Evaluating teaching. A guide to current thinking and best practice* (pp. 59-90). California, USA: Corwin Press.
- UNESCO. (2001). *Formación inicial docente*. Argentina: Autor.
- UNESCO. (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. Paris: Jouve, Mayenne
- UNESCO. (2006). *Modelos innovadores en la formación inicial docente*. Santiago, Chile: Andros Impresores.
- UNESCO. (2007). Mensaje de la 47 Reunión de la Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO y prioridades de acción propuestas con miras de mejorar la calidad de la educación de todos los jóvenes. México: SEP.
- Vezub, L. F. (2005). *Tendencias internacionales de desarrollo profesional docente. La experiencia de México, Colombia, Estados Unidos y España*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Educación.

Wenglinsky, H. (2002). The link between teacher classroom practices and student academic performance. *Education Policy Analysis Archives*, 10 (12), 1-30

Worthen B. R. y Sanders, J. R. (1987). *Educational evaluation. Alternative approaches and practical guidelines*. Nueva York: Longman.

ANEXO 1

Preguntas para las entrevistas semiestructuradas relacionadas con el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docente, Carrera Magisterial y Escalafón.

Participante	Preguntas
Autoridades del Sistema Educativo	¿Cuál es el impacto del programa en Baja California? ¿Qué tipo de decisiones se ha tomado a partir de la implementación en la entidad? ¿Cuáles son los usos de la evaluación? ¿Cuáles son los problemas o conflictos que se han suscitado alrededor del programa? ¿Cuál es su postura ante el programa? ¿Cómo es la relación con el SNTE? ¿Existen prácticas discrecionales que pudieran permear la evaluación?
Autoridades del SNTE	¿Cuál es su postura ante el programa? ¿Qué tipo de decisiones se ha tomado a partir de la implementación en la entidad? ¿Cuáles son los problemas o conflictos que se han suscitado alrededor del programa? ¿Persisten prácticas discrecionales en la ejecución de los programas? ¿Cómo es la relación con el sistema educativo?
Docentes y Directivos	¿Cuáles son las intenciones de participar en el programa? Relate su experiencia como docente en la participación en el programa. ¿Ha identificado alguna problemática derivadas de la ejecución del programa y la evaluación de los docentes? ¿Qué opina sobre el programa?