

N° 59

**Estándares y evaluación
docente en México:
el estado del debate**

Diciembre 2011

Iván Barrera*, Robert Myers**

* **Iván Barrera** es investigador asociado en Mexicanos Primero y miembro fundador en Politeia Centro de Estudios en Asuntos Públicos, A.C. Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, con estudios de posgrado en Teoría Económica (UNAM) y Geografía (UNAM).

** **Robert Myers** es socio de ACUDE (Asociación Civil Hacia una Cultura Democrática) de México. Es Doctor en Economía de la Educación de la Universidad de Chicago, Master en Pedagogía de la Universidad de Stanford y B.A. en Economía de Oberlin College.

Documento de discusión preparado para el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CCAE) y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) por Hacia una Cultura Democrática, A.C. (ACUDE).

Las opiniones vertidas en este documento no representan necesariamente al PREAL ni a las instituciones que lo patrocinan.

PREAL
Serie Documentos N° 59
Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate
Iván Barrera, Robert Myers

© 2011 Programa de Promoción de la Reforma Educativa en
América Latina y el Caribe (PREAL)

Este documento puede ser descargado [aquí](#) desde el sitio de PREAL,
un proyecto conjunto de CINDE y el Diálogo Interamericano:

CINDE
Santa Magdalena 75, piso 10, oficina 1002, Providencia
Santiago, Chile
Tel.: 56-2-3344302

INTER-AMERICAN DIALOGUE
1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510
Washington, D.C., 20036
Tel.: 202-822-9002

E-mail: infopreal@preal.org
ISSN 0718-6002

Primera edición: diciembre 2011
Publicado en Chile

Edición & Diseño
Sofía Törey & Verónica Zurita

ÍNDICE

Introducción	5
I. Política y educación en México: el contexto del debate sobre los estándares docentes	7
II. Estándares docentes: un breve acercamiento conceptual	9
1. El origen y definiciones de “estándares”	9
2. Usos y consecuencias de la aplicación de estándares docentes	10
III. Los estándares docentes de facto: entre lo político y lo técnico	11
1. El ingreso a la formación inicial	13
2. El egreso de la formación inicial y el ingreso al servicio docente	14
3. La permanencia de los maestros en el servicio docente	17
4. La formación continua de los docentes mexicanos	17
5. La Carrera Magisterial y los estímulos económicos para los maestros mexicanos	19
6. La aplicación de pruebas estandarizadas para medir logros de los alumnos como una manera de evaluar el trabajo de los docentes	21
IV. Las propuestas de estandarización docente	22
1. La propuesta de la Norma Oficial Mexicana	23
2. El proyecto de estándares docentes	23
3. La propuesta de estándares docentes: una perspectiva comparada	26
4. La consulta con la OCDE	34
5. La reforma al Programa de Carrera Magisterial	35
6. La evaluación universal	37
V. Conclusiones	38
Referencias	41

Acrónimos

ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
CEE	Centro de Estudios Educativos
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CGACMS	Coordinación General Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio
CNACE	Coordinación Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
DGEP	Dirección General de Evaluación de Políticas
DGFCMS	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio
ENAMS	Exámenes Nacionales de Actualización para Maestros en Servicio
EXANI	Exámenes Nacionales de Ingreso
ExEB	(Fundación) Empresarios por la Educación Básica
HE	Heurística Educativa
IDCIEN	Instrumento de Diagnóstico y Clasificación para el Ingreso a Educación Normal
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
NOM	Norma Oficial Mexicana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OEIF	Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista
PAM	Programa de Actualización de Maestros
PEAM	Programa Emergente de Actualización de Maestros
PRONAP	Programa Nacional para la Actualización Permanente
SEB	Subsecretario de Educación Básica
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIEME	Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativos
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

INTRODUCCIÓN

En México, durante los últimos años y en forma creciente, diversos actores han mostrado interés en el tema de los estándares docentes; desde la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) hasta organizaciones empresariales y de la sociedad civil y académicos. Todos ellos han intervenido en la formulación y crítica de las propuestas.

El primer acercamiento gubernamental, algo difuso, al tema de los estándares docentes, se dio en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, cuando se incorporó como una de las acciones: “Establecer los perfiles de desempeño de los docentes en servicio, con el fin de encauzar la formación continua hacia el desarrollo de las competencias profesionales necesarias para afrontar los retos de la educación del siglo XXI” (SEP, 2007: 24)¹. Asimismo, en este programa la evaluación se trató como un tema transversal y la meta que se especificaba era “crear una Norma Oficial Mexicana (NOM) que defina y avale los parámetros de calidad educativa, que incluya indicadores de gestión educativa e impacto del proceso educativo” (SEP, 2007: 57). Supuestamente, esta norma incluiría parámetros para la evaluación docente. La idea de crear una NOM fue tomada directamente del SNTE, que en su 4° Congreso Nacional en 2007 propuso crear una norma para regular la calidad de la educación en México. A pesar del establecimiento de estos objetivos y metas, el Programa Sectorial no incorporó indicador alguno que se refiriera al desempeño docente.

De forma casi simultánea, en 2007, la Fundación Empresarios por la Educación Básica (ExEB) se puso en contacto con la SEP y con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para financiar un trabajo dirigido a definir estándares docentes, curriculares y de gestión escolar. El trabajo sobre estándares docentes en el aula fue desarrollado por el Centro de Estudios Educativos (CEE). A pesar de que este trabajo se terminó en 2009 y se elaboró un proyecto oficial en 2010 que se sometió a consulta de varios actores interesados, hasta la fecha no existe ninguna publicación oficial que haga obligatorio su seguimiento.

En mayo de 2008, el tema de los estándares docentes y la evaluación magisterial recobró importancia cuando la SEP y el SNTE firmaron el controvertido acuerdo político denominado *Alianza por la Calidad de la Educación* (ACE). El documento que formalizaba la Alianza incluyó el compromiso de establecer un sistema de “evaluación exhaustivo y periódico de todos los actores del proceso educativo”, para lo cual sería necesario “el establecimiento de estándares de desempeño: por nivel de aprendizaje, gestión escolar, docente, educando, padres de familia y tutores, infraestructura y equipamiento escolar, medios e insumos didácticos para el aprendizaje, y habilidades y competencias del estudiante por asignatura y grado” (SEP-SNTE, 2008: 9). En este acuerdo, también se comprometieron a reformar los lineamientos de la Carrera Magisterial para que únicamente se consideraran tres factores para ingresar al programa o subir de nivel de estímulos: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional (SEP-SNTE, 2008: 13).

En 2008 también, la SEP contrató a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para hacer un diagnóstico y recomendaciones para mejorar la calidad de la educación básica en México. Los resultados de este análisis se publicaron en el 2010 bajo el título *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. Este documento provocó que el tema de los estándares docentes fuera puesto sobre la mesa nuevamente. De hecho, la primera recomendación de la OCDE fue que “México necesita definir claramente los estándares docentes para que la profesión y la sociedad sepan cuáles son los conocimientos, las habilidades y los valores centrales asociados a una enseñanza

1. La única mención explícita de estándares en el Programa Sectorial fue para los logros de los estudiantes. El documento especificaba como meta “Establecer estándares y metas de desempeño en términos de logros de aprendizaje esperados en todos los grados, niveles y modalidades de la educación básica” (SEP, 2007: 23).

El presente documento sostiene que en México, hasta ahora, el debate sobre los estándares y la evaluación docente ha sido mínimo, poco informado e inefectivo; así, nuestra esperanza es que este análisis contribuya a abrir un verdadero debate público sobre los estándares docentes y a avanzar en su construcción e implementación.

eficaz” (OCDE, 2010). Además, en siete de las catorce recomendaciones restantes se hace referencia a los estándares docentes como elemento central para articular la reforma educativa en el país.

Finalmente, en mayo de 2011, el interés por los estándares y la evaluación docente surge nuevamente cuando el Presidente de la República anunció un nuevo acuerdo con el SNTE para modificar el principal programa de estímulos docentes del país (la Carrera Magisterial) y para crear un Sistema Universal de Evaluación Docente. Los dos temas han disparado una nueva ronda de críticas y propuestas sobre cómo evaluar docentes y sobre el peso que esta evaluación debe tener en el sistema de estímulos para los docentes.

Como es evidente a partir de los párrafos anteriores, en México la cuestión de los estándares y la evaluación docente ha sido un tema recurrente durante los últimos años. Sin embargo, las iniciativas para concretar los estándares son diversas, pobres y no han llegado a ser formalizadas oficialmente. Además, a pesar de que las propuestas se han sometido a consulta (de algunos académicos y organizaciones de la sociedad civil), este proceso ha sido igualmente desarticulado, opaco y marginal, considerando que no se sabe si las sugerencias hechas por los actores invitados fueron tomadas en cuenta. En conjunto, esta dinámica ha hecho que el debate y las críticas sobre los estándares docentes se haya concentrado más en cuestiones políticas y de diseño institucional sobre la evaluación docente, que sobre los aspectos técnicos y específicos de los estándares mismos.

De hecho, hasta la fecha no existe un conjunto de estándares docentes debatido, consensado y reconocido oficialmente. Así, mientras persista esta carencia, la carrera docente seguirá regulada por las múltiples evaluaciones realizadas en los distintos momentos de la vida profesional de los docentes; es decir, la vida profesional de los maestros permanecerá controlada por múltiples estándares *de facto* que no han sido cuestionados y se encuentran totalmente desarticulados.

Aunque esto es un problema, también es una oportunidad. La misma falta de definición ofrece la posibilidad de que se abra el debate y se formulen estándares docentes sobre bases sólidas y consistentes, que ayuden a definir un marco común de la “buena enseñanza” que permita crear un sistema de señales coherente, y que sirva para evaluar a los maestros tanto durante su formación inicial como durante sus años de servicio.

El presente documento sostiene que en México, hasta ahora, el debate sobre los estándares y la evaluación docente ha sido mínimo, poco informado e inefectivo; así, nuestra esperanza es que este análisis contribuya a abrir un verdadero debate público sobre los estándares docentes y a avanzar en su construcción e implementación.

El documento inicia con una descripción del contexto político y educativo bajo el cual se origina el debate sobre los estándares y la evaluación docente; esto nos permite comprender los factores que están detrás de las diferentes propuestas para la evaluación docente y las razones que guían el proceso de toma de decisiones y los posicionamientos de los diferentes actores en relación a cada una estas. En la segunda sección presentamos un breve acercamiento a ciertas diferencias conceptuales que complican el debate sobre estándares. La tercera sección describe y analiza cuáles son los estándares *de facto* que rigen actualmente la práctica y la evaluación docente en México. La cuarta sección hace una breve revisión de cómo se originaron las principales propuestas aparecidas últimamente sobre estándares docentes en México, el contenido de cada una de ellas, las críticas que se les han hecho y una breve comparación entre la propuesta de estándares de la SEP y dos referentes internacionales. La quinta sección contiene un análisis prospectivo de los usos e impactos que se producirán si se aplican las propuestas de estándares y evaluación docente. En el último capítulo se detallan las principales conclusiones.

I. POLÍTICA Y EDUCACIÓN EN MÉXICO: EL CONTEXTO DEL DEBATE SOBRE LOS ESTÁNDARES DOCENTES

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) es un actor central en la formulación e implementación de las políticas y prácticas educativas en México. En esta sección se hace una breve revisión del contexto político del sistema educativo mexicano y el papel que juega el Sindicato, la SEP y el gobierno federal en este sistema².

En el año 2000, después de 70 años de tener un régimen de un partido hegemónico, se dio la alternancia en el poder, llegando a la Presidencia de la República un candidato de un partido de oposición. A pesar de que este cambio abría la posibilidad de hacer modificaciones fundamentales al sistema político mexicano, estas nunca llegaron. Dicha situación terminó por crear un sistema político "híbrido" en donde las instituciones y prácticas autoritarias conviven con una renovada cultura cívica y nuevas instituciones democráticas que fortalecen el poder ciudadano para exigir una mayor transparencia y rendición de cuentas. Bajo este sistema político, el poder de ciertos grupos no solo se ha visto consolidado sino incrementado; el caso emblemático de este proceso es el SNTE.

El SNTE se origina en el seno de un sistema político autoritario y corporativo, que le aseguró no solo el monopolio de la representación de todos los trabajadores del sector educativo (docentes, directivos y personal administrativo)³, sino también el control sobre la asignación de las plazas docentes, el acceso a un amplio abanico de posiciones políticas (tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo) y una gran injerencia en la política educativa del país, todo esto a cambio de la lealtad política de sus líderes, el control social del magisterio y la participación activa de sus agremiados en los actos de proselitismo electoral.

Este arreglo institucional se vio fortalecido en 1992 cuando el Ejecutivo Federal decidió transferir a los estados las responsabilidades administrativas del sector educativo (control y pago de nóminas), mientras que las decisiones sustantivas de política educativa (por ejemplo, la definición del contenido del currículo, evaluación de aprendizajes y evaluación del desempeño docente) se retuvieron en el centro. Como estas modificaciones no implicaron la eliminación del monopolio de la representación sindical, terminaron por incrementar el poder de las secciones sindicales (estructura local del SNTE), ya que les permitió negociar con los gobiernos estatales beneficios adicionales para sus agremiados e influir directamente en la designación de los Secretarios de Educación estatales, esto sin menoscabar el poder de la cúpula sindical, la cual retuvo la atribución de negociar nacionalmente el salario de todos los trabajadores del sector educativo.

Con la alternancia política, este arreglo no solo se mantuvo sino que se vio fortalecido debido a que la cúpula sindical vio la oportunidad de consolidarse como un actor independiente del sistema político a través de la conformación de su propio partido político, el Partido Nueva Alianza. Este nuevo mecanismo le permitió negociar con cualquier partido político que estuviera dispuesto a ofrecerles las posiciones políticas que ellos deseaban a cambio de su capacidad de movilización electoral. Durante las elecciones presidenciales de 2006, el partido en el poder (el Partido Acción Nacional) estuvo dispuesto a trazar con ellos, ofreciéndoles diversas posiciones políticas⁴ en el gabinete

2. Se puede encontrar otras características del sistema educativo en el cuadro 1 al final de la sección.

3. Asociado al monopolio de la representación sindical se encuentra el compromiso de que el gobierno transfiere directamente al Sindicato el 1% del salario de cada maestro, director, supervisor y personal administrativo del sector educativo, lo que le otorga al Sindicato una gran cantidad de recursos financieros que utiliza sin rendir cuentas ni a la sociedad ni a sus agremiados.

4. Las dos principales posiciones fueron la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), que es la unidad administrativa más grande e importante de la Secretaría de Educación Pública, y la Dirección General del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, que es el organismo público responsable de administrar los recursos destinados a seguridad social de todos los trabajadores del gobierno federal.

La formulación de la política educativa ha estado supeditada a criterios políticos y a la promoción del bienestar de los docentes, a costa del derecho a la educación de calidad de los niños, niñas y jóvenes mexicanos. Dicha situación es especialmente evidente en la falta de normas y programas que regulen la carrera docente y en las prácticas clientelares que son las que realmente controlan la profesión docente en México.

presidencial. Esta negociación terminó por consolidar la “simbiosis atípica” entre el Gobierno Federal y el SNTE⁵.

Esta simbiosis atípica ha permitido que el SNTE “colonice” tanto la Secretaría de Educación Pública federal como las secretarías de educación estatales, lo que dificulta los procesos de innovación en la política educativa del país, ya que la lealtad política de los funcionarios está dada al Sindicato antes que al Ejecutivo o al propio servicio público. Esto significa que la formulación de la política educativa ha estado supeditada a criterios políticos y a la promoción del bienestar de los docentes, a costa del derecho a la educación de calidad de los niños, niñas y jóvenes mexicanos. Dicha situación es especialmente evidente en la falta de normas y programas que regulen la carrera docente y en las prácticas clientelares que son las que realmente controlan la profesión docente en México.

Así, nos encontramos que la formación inicial no tiene referentes claros a nivel nacional y su calidad tiene grandes variaciones entre los estados, el ingreso a la carrera docente se sustenta en un mercado negro de compra-venta de plazas, la permanencia y la promoción docente se fundamenta en las lealtades políticas, la supervisión funciona más como un mecanismo de control político que de asistencia pedagógica, el Programa de Carrera Magisterial es un instrumento cuyo principal objetivo es mejorar incrementalmente el salario de los docentes más que estimular un mejor desempeño, no existen mecanismos de evaluación docente generalizados y mucho menos procedimientos que permitan sancionar efectivamente las conductas que afectan el servicio docente (p. ej., ausentismo) y, para cerrar, ni siquiera se tiene un registro confiable que permita determinar cuántos maestros frente a grupo existen realmente. Esta situación ha tenido graves consecuencias para la educación en México. La más evidente son los bajos resultados educativos de los niños mexicanos, tanto frente a las pruebas internacionales –como PISA– como en la Evaluación Nacional del Logro Educativo en Centros Escolares (ENLACE).

El único mecanismo que el gobierno federal tuvo para tratar de mejorar la educación pública fue el presupuesto educativo, el cual equivale al 25% del gasto público federal en el año 2011⁶. Sin embargo, el incremento constante de los recursos públicos no ha tenido impacto en la mejora de la calidad de la educación, pues no existen mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas que aseguren que los gobiernos estatales gastan efectivamente los recursos en cuestiones educativas y más del 90% del gasto se destina al pago de salarios de docentes, directivos y personal administrativo. Así, la dificultad principal con el gasto educativo en México no es cuantitativa sino de eficiencia en el gasto, es decir, de cómo se usan los recursos.

La excesiva politización de la educación en México se ve exacerbada conforme la administración presidencial llega a su término y se acercan las elecciones presidenciales. Esto hace que cada fin de sexenio los funcionarios de la SEP hagan esfuerzos denodados por demostrar que hubo avances relevantes en el sector y, a su vez, la cúpula sindical busca demostrar que ellos no son ningún obstáculo para la reforma del sistema educativo.

Es bajo este contexto sumamente politizado que los diversos actores buscan impulsar la definición e implementación de los estándares y la evaluación docente, enfatizando sus propias visiones, intereses y preocupaciones, lo que hace que el resultado final sea completamente incierto⁷.

5. Esta expresión fue tomada del Comunicado de Prensa presentado por el Relator de UNESCO después de su misión a México en febrero de 2010 (Comunicado de Prensa, 2 de junio de 2010).

6. Aunque el porcentaje del gasto público es el más alto entre los países de la OCDE, el gasto por estudiante es de los más bajos si lo comparamos con estos mismos países.

7. Notamos que el presente documento fue realizado, precisamente, en éste periodo de alta politización.

Cuadro 1. Algunas características del sistema educativo en México, con énfasis en la educación básica

<ul style="list-style-type: none"> • La educación básica es de 12 años, con 3 de educación preescolar, 6 de primaria y 3 de secundaria. 		
<ul style="list-style-type: none"> • La matrícula total en educación básica en el ciclo escolar 2008-2009 fue 25,6 millones con el siguiente distribución por niveles y edades: 		
Nivel	Edad	%
Preescolar	3-5	86,4
Primaria	6-11	102,2
Secundaria	12-14	88,2
<ul style="list-style-type: none"> • Aproximadamente 40% de los estudiantes en primaria no terminan en 6 años. • La calidad educativa, medida por resultados en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, es baja si se compara México con otros países que forman parte de la OCDE. • Existen un alto nivel de inequidad en el sistema entre áreas urbanas y rurales, grupos indígenas y no-indígenas, y escuelas públicas y privadas, tanto en la calidad de los programas como en la calidad de los resultados o en los rezagos educativos. • La matrícula en las escuelas privadas en educación básica es un 14% (solamente 8,6% en primaria) y concentrada en las ciudades. • El sistema es “descentralizado” desde 1992; la responsabilidad por la gestión de programas reside a nivel del estado. Al mismo tiempo, el gobierno central retiene la responsabilidad principal por el contenido del currículo y la evaluación. • La preparación de docentes para la educación preescolar y primaria ocurre principalmente en escuelas normales. Al nivel de la secundaria, la preparación es en escuelas normales o universidades. • Es complicado hablar de la docencia en general porque pertenecen a diferentes sistemas financiados, respectivamente, por el sistema federal y por las entidades federativas (estados). 		

Fuente: INEE (2009) *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Nacional. Educación Básica, 2009. México, D.F.: INEE*

II. ESTÁNDARES DOCENTES: UN BREVE ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

1. El origen y definiciones de “estándares”

La discusión sobre los estándares en educación se encuentra ofuscada por la ideología y por la ambigüedad del término. Su origen fue en el sector industrial y contemplaba dos propósitos fundamentales: asegurar la uniformidad e intercambiabilidad de los productos y establecer referentes que aseguraran que los productos guardaban una calidad mínima. El primer propósito, permite que las empresas fabriquen productos bajo especificaciones uniformes (p. ej., tornillos de un largo y ancho específicos) y así puedan entrar eficientemente en el mercado, ya que sus productos son intercambiables. El segundo propósito tiene como fin proteger al consumidor, asegurándole que el producto que compra tiene cierta calidad mínima. Es importante notar que los estándares, aun en el sector industrial, no necesariamente determinan cómo se deben producir los bienes, sino que especifican las características y calidad mínima que deben de tener.

En el momento en que el concepto de estándares se incorpora a la política educativa, la comprensión del término afecta fuertemente el debate. Por un lado, la concepción de estándares relacionada con la uniformidad, la intercambiabilidad y el control (por certificación del producto y el proceso) choca

En el momento en que el concepto de estándares se incorpora a la política educativa, la comprensión del término afecta fuertemente el debate.

claramente con la visión de la educación como un proceso complejo, contextualizado y variado que no se puede reducir, simplificar y universalizar. Esto es parte de una crítica más general que cuestiona la aplicación de un marco industrial y estrictamente económico a los sistemas educativos, ya que implica la deshumanización del proceso educativo al considerar a la escuela como empresa, a la enseñanza como proceso de producción, al maestro como la maquinaria que transforma la materia prima, y a los alumnos como insumo y producto de todo el proceso, productos que además son intercambiables.

Por otro lado, existe la interpretación alternativa que concibe al estándar como referente, como un “estandarte”, es decir, como una bandera que clarifica y unifica una visión y que nos sirve como un tipo ideal. En este sentido, un estándar ni especifica los procesos ni determina resultados específicos que se deben alcanzar. Bajo esta concepción, los estándares educativos están enfocados a definir lo que es “el buen alumno”, “la buena enseñanza” o el “docente sobresaliente”; aquí el énfasis está en el “excelente” y no en lo mínimo que debemos esperar. Así, en esta interpretación, los estándares educativos sirven principalmente como base para realizar evaluaciones formativas destinadas a mejorar el aprendizaje, el desempeño docente o la gestión escolar, ya que permiten definir qué tan lejos o qué tan cerca se encuentran los resultados alcanzados del referente ideal que fue establecido; es más, estos referentes deben de estar vinculados a una ruta crítica que permita a los alumnos, docentes, directivos y supervisores acercarse gradualmente a estos ideales de excelencia.

2. Usos y consecuencias de la aplicación de estándares docentes

Como se puede deducir de lo anterior, los estándares tienen diferentes usos. En la literatura reciente se hace la distinción entre evaluaciones basadas en estándares que tienen consecuencias de bajo impacto (p. ej., determinación de la formación continua de los maestros) y aquellas que tienen consecuencias de alto impacto (p. ej., en la permanencia, progresión y salario de los docentes) para la vida profesional de los maestros.

Consecuencias de bajo impacto (low stakes)

En este tipo de evaluaciones, los estándares docentes sirven para diagnosticar el desempeño de los docentes en el aula y establecer trayectos de formación continua y acompañamiento personalizados, todo esto con el fin de mejorar o fortalecer una práctica docente. En principio, las evaluaciones de tipo no amenazan la carrera de los maestros, y apuestan a que el docente puede identificar cuáles son sus fortalezas y debilidades y está dispuesto a realizar todo lo necesario para mejorar su práctica en el aula.

Asimismo, las evaluaciones con consecuencias de bajo impacto permiten construir tanto un sistema de expectativas comunes como un lenguaje homogéneo sobre lo que se considera la “buena enseñanza”. A su vez, esto permite que las instituciones responsables de formar a los maestros y de regular la carrera docente establezcan acciones, programas y políticas coordinadas y dirigidas hacia la realización de estos estándares. Este marco de referencia común permite también hacer atractiva la profesión, ya que muestra que la educación es algo más que un “arte” o una simple vocación técnica, y que el magisterio es una profesión que puede ser aprendida y desarrollada por (casi) cualquier persona. En este mismo sentido, los estándares docentes ayudan a los maestros a planificar su carrera profesional desde el inicio.

Finalmente, los estándares docentes ayudan a profesionalizar la carrera, ya que permiten establecer parámetros claros de desempeño, lo que facilita la autoevaluación, promueve la reflexión y permite

realizar evaluaciones formativas que faciliten el acompañamiento y mejoren la práctica. Todo esto, se supone, para tener un impacto positivo sobre el aprendizaje de los estudiantes.

Consecuencias de alto impacto (high stakes)

En las evaluaciones de este tipo, los estándares docentes son utilizados para regular de forma estricta la carrera docente. En primer lugar, pueden servir para certificar periódicamente si un maestro cuenta con las competencias necesarias para estar frente a grupo y si practica efectivamente estas competencias. La certificación se puede aplicar en diferentes momentos: al ingreso y al egreso de la formación inicial, y de forma periódica durante los años de servicio.

Cuando se establecen sistemas de certificación periódica, y especialmente cuando esta certificación condiciona avances profesionales y remuneración, se asume que funcionan como mecanismos de motivación para que los docentes se preparen continuamente y mejoren su práctica de forma sistemática. Cuando los estándares docentes sirven para asignar premios y castigos en razón del grado en que cada docente alcance los parámetros establecidos, pueden servir para reconocer el buen trabajo profesional, determinar estímulos salariales, avanzar en la carrera, o decidir si es necesario que un maestro sea separado del servicio debido a que no cuenta con las competencias necesarias para estar frente a grupo. Es evidente que estas consecuencias tienen importantes repercusiones para sistemas educativos como el mexicano, en donde el ingreso, la permanencia y el ascenso se sustenta más en criterios políticos o clientelares, ya que su establecimiento proporciona una base más clara, objetiva y justa para ofrecer estos incentivos positivos y negativos.

Asimismo, la certificación permite establecer mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas no solo de tipo institucional, sino también ante la propia comunidad escolar.

En principio, es posible pensar que un sistema puede, y debe, incorporar estos dos tipos de evaluaciones basadas en estándares, lo que refleja la “disyuntiva fundamental” entre apostar “... a impulsar procesos de aprendizaje en los evaluados o... [a utilizar] la evaluación para establecer incentivos y exigencias externas... [es más,] ...esta disyuntiva refleja una tensión inherente a la condición humana: todos necesitamos de nuestra propia motivación y de un entorno no amenazador para aprender, pero, al mismo tiempo, en muchos momentos necesitamos exigencias externas para crecer y obligarnos a realizar ciertas tareas” (Ravela, 2011: 46-47).

Como es evidente, la denominación de consecuencias de alto y bajo impacto, en su uso común, está relacionada con los efectos en la vida personal del docente; sin embargo, si tomamos en cuenta los efectos en el funcionamiento del sistema educativo, es posible considerar que las evaluaciones con consecuencias de bajo impacto pueden tener efectos positivos más intensos y perdurables en los sistemas educativos y en la práctica docente que las evaluaciones con consecuencias de alto impacto.

III. LOS ESTÁNDARES DOCENTES DE FACTO: ENTRE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO

Como se mencionó en la introducción, en México no existen estándares docentes acordados entre las partes involucradas y sancionados jurídicamente. Al mismo tiempo, existen varios instrumentos cuyos contenidos sirven como estándares *de facto*, es decir, como referentes que indican los conocimientos, habilidades y actitudes que deben tener o desarrollar tanto los que aspiran a ser maestros como aquellos que ya lo son. Actualmente, parte del problema al que se enfrenta la carrera docente y el sistema educativo en el país es exactamente eso: que existen muchos instrumentos que actúan como estándares *de facto*.

La denominación de consecuencias de alto y bajo impacto, en su uso común, está relacionada con los efectos en la vida personal del docente; sin embargo, si tomamos en cuenta los efectos en el funcionamiento del sistema educativo, es posible considerar que las evaluaciones con consecuencias de bajo impacto pueden tener efectos positivos más intensos y perdurables en los sistemas educativos y en la práctica docente que las evaluaciones con consecuencias de alto impacto.

Estos estándares *de facto* se originaron en diferentes momentos y son resultado de distintos procesos que se desarrollaron bajo la dinámica institucional mencionada en la primera sección. Esto significa que, en muchos casos, dichos referentes se formularon más a partir de objetivos políticos que educativos. Además, significa que, en muchos casos, su articulación es prácticamente nula, lo que genera señales ambiguas que distorsionan la profesión docente, porque introducen múltiples referentes y obligan a los maestros a tomar decisiones sobre su carrera bajo el caos burocrático y en la total incertidumbre sobre lo que el sistema considera un “buen docente”.

Así, en esta sección se describe⁸ el origen, los propósitos, la organización, los métodos, instrumentos y criterios que implican los estándares *de facto* que regulan actualmente la carrera docente en México (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Estándares *de facto* que regulan la carrera docente en México

Momento en la carrera docente	Propósito	Organización(es) responsables	Metodología e instrumentos	Contenidos y criterios aplicados
Ingreso a las normales	Seleccionar a los postulantes y diagnosticarlos	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL)	Prueba estandarizada de conocimiento, Exámenes Nacionales de Ingreso (EXANI II)	No se especifican los criterios El contenido de la prueba se basa en el programa de bachillerato
Durante el tiempo de formación en normales	Evaluar progreso	CENEVAL	Pruebas estandarizadas de conocimiento, aplicados durante el 4º y 8º semestres	¿?
		Exámenes internos de las normales	Exámenes generales de conocimiento	¿?
Egreso de las normales	No existe examen. Aunque el CENEVAL tiene exámenes de egreso para el nivel universitario, no existe su equivalente para las escuelas normales. Sin embargo, el CENEVAL sí cuenta con un perfil “deseable” para los egresados de la educación normal, aunque no tienen que cumplirlo para poder obtener el grado académico. Así, lo más cercano a una evaluación de egreso es el examen que se aplica a los estudiantes de 8º semestre.			
Ingreso al servicio docente (Concurso para el Otorgamiento de Plazas Docentes)	Otorgar y asignar las plazas docentes en base al mérito	Subsecretaría de Educación Básica (SEB), Dirección General de Evaluación y Planeación (DGEPE) y Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEI)	Prueba estandarizada, con variantes por nivel y asignatura	Capacidades intelectuales Contenidos programáticos (Currículo y Programa de Estudios de Normales) Competencias didácticas
			Portafolio del docente	Experiencia de CENEVAL y Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCEM) Plan, video y trabajo escrito
Obtención de una plaza permanente (“Definitividad”)	Obtener plaza “definitiva”	Ninguna	Ninguno	Completar 6 meses en el trabajo (norma establecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado)

Continúa

8. Esta descripción no es completa, debido a que en muchos casos la información sobre los diferentes estándares *de facto* no es pública o ni siquiera está debidamente documentada. Esto es especialmente cierto cuando se indaga sobre cuáles son los criterios aplicados para seleccionar y formular los contenidos de los instrumentos. Con el fin de suplir esta insuficiencia de información, se buscó contactar tanto a los creadores de los instrumentos como a los funcionarios actualmente responsables de su aplicación, pero esto no siempre fue posible, por lo que persisten algunas lagunas sobre estos tópicos.

Momento en la carrera docente	Propósito	Organización(es) responsables	Metodología e instrumentos	Contenidos y criterios aplicados
Ingreso al Programa de Carrera Magisterial	Mejorar paulatinamente el salario de los docentes	Comisión Mixta Secretaría de Educación Pública (SEP) y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)	Ningún examen. Decisión de la Comisión	Completar el número de años requeridos en una escuela
Una vez dentro de la Carrera Magisterial (CM)	Mejorar paulatinamente el salario de los docentes	Dirección General de Evaluación y Planeación (DGEP)	Examen de preparación profesional	Conocimiento de contenidos curriculares; normatividad; sugerencias didácticas en Programas Oficiales
Evaluación durante el servicio docente (voluntario)	Diagnóstico Asignación de puntos para CM	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) -CENEVAL	Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio (ENAMS)/(Pruebas estandarizadas).	Creado por la Coordinación General Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (CGACMS) Construidos por equipos de expertos Exámenes apegados al plan de estudios de cada asignatura
Periódicamente durante los años de servicio	Entrega de estímulos	DGEP	Pruebas estandarizadas (actualmente ENLACE)	Logros de niños aplicados a docentes
Evaluación universal (propuesta)	Diagnóstico y asignación de puntos para CM	¿?	¿Examen? 2. Evaluación entre pares de actividades "co-curriculares"	¿?

1. El ingreso a la formación inicial⁹

La formación inicial de los maestros en educación básica tiene dos vías principales: las normales y las universidades. Los maestros en escuelas públicas que se quieren dedicar a la docencia a nivel preescolar o primaria, tienen que estudiar en alguna normal pública o privada; mientras que aquellos que se dedican a la docencia en la educación secundaria provienen de las instituciones universitarias. En México los niveles educativos que siguen empleando a la mayor proporción de maestros es el preescolar y primario, por lo cual lo que sigue a continuación se concentra únicamente en la educación normal.

La evaluación de los aspirantes para ingresar a las escuelas normales ha cambiado varias veces en los últimos 30 años. El primer cambio relevante ocurrió en 1984, cuando la SEP decidió elevar la educación normal a la categoría de educación universitaria, lo que significó que su control pasó de la Subsecretaría de Educación Básica a la Subsecretaría de Educación Superior. Este cambio permitió que ese mismo año la SEP aplicara, por medio de la Dirección General de Evaluación y Planeación (DGEP), un examen de selección para el ingreso a las escuelas normales financiadas por el gobierno federal. A pesar de que esto significaba un avance importante en la profesionalización docente, las presiones del Sindicato obligaron a la SEP a dar marcha atrás. Así, en 1987 se decidió que este examen únicamente sirviera como instrumento de diagnóstico y no de selección. En consonancia con estas modificaciones, en 1989 la prueba pasó a denominarse Instrumento de Diagnóstico y Clasificación para el Ingreso a Educación Normal (IDCIEN).

9. Esta sección está basada principalmente en una descripción ofrecida en INEE 2006.

A pesar de que el EXANI II funciona como un estándar de facto para el ingreso a la formación inicial docente, este no se encuentra vinculado a ningún referente ni oficial ni nacional. Además, los resultados obtenidos por los aspirantes únicamente son utilizados para diagnosticarlos.

Esta situación cambió en 1992, cuando el gobierno federal transfirió los servicios educativos a los gobiernos estatales y, junto con estos, la educación normal. Así, la aplicación del IDCEN dejó de ser obligación de la SEP y pasó a ser responsabilidad de cada estado¹⁰. Durante esta transición, la DGEP apoyó técnicamente a los estados que mostraron interés en continuar aplicando la prueba.

En 1998, el marco-teórico-metodológico y la estructura de la prueba se modificaron nuevamente, desplazando el énfasis del dominio de contenidos disciplinares a las habilidades para el aprendizaje¹¹. Actualmente, las pruebas de ingreso a las normales están manejadas en su mayoría por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) y se conocen como Exámenes Nacionales de Ingreso (EXANI II). Estos exámenes retienen su carácter de diagnóstico de conocimientos y habilidades.

En este sentido, es importante resaltar que, a pesar de que el EXANI II funciona como un estándar *de facto* para el ingreso a la formación inicial docente, este no se encuentra vinculado a ningún referente ni oficial ni nacional. Además, los resultados obtenidos por los aspirantes únicamente son utilizados para diagnosticarlos. Esta situación facilita que el ingreso en algunas normales del país esté sujeto a la compra de lugares o dependa de favores políticos o personales.

2. El egreso de la formación inicial y el ingreso al servicio docente

Aunque CENEVAL administra exámenes de egreso para estudiantes universitarios, con los que se pretende evaluar las competencias de los mismos al graduarse en sus especialidades respectivas, no existe un equivalente para normales; es decir, no hay una evaluación que califique el nivel de preparación de los maestros recién egresados para ejercer su profesión. Así, lo más cercano a una evaluación de término es el examen que se administra a los normalistas durante su 6° semestre de estudios. Además, aunque existe un perfil “deseable” de lo que debe ser un docente, los egresados de las normales no tienen que cumplirlo para obtener el título. A diferencia de otros países, en México no existe un mecanismo de certificación oficial para la docencia.

En la ausencia de estándares y de un sistema de certificación docente, el ingreso al sistema educativo fue controlado, prácticamente en su totalidad, por el SNTE y sus secciones estatales. Este control se sustenta tanto en el marco jurídico vigente, que otorga a todos los sindicatos la potestad de asignar el 50% de las plazas de base en cualquier empresa u organización pública, como en las prácticas políticas institucionalizadas durante el régimen político corporativo y autoritario, como son el tráfico de influencias, la compra y venta de las plazas, y la costumbre docente de heredar las plazas a algún familiar (SEP, 2003; citado por Guevara y González, 2004). Así, durante décadas, estas prácticas clientelares permitieron a los líderes sindicales asegurar la lealtad y el control político de sus agremiados tanto para el Sindicato como para los gobiernos, lo que terminó por convertir al magisterio en la maquinaria político-electoral más poderosa del país¹².

10. Esto con la excepción del Distrito Federal, ya que en ese momento era un territorio bajo la jurisdicción del gobierno federal. A pesar de que su naturaleza jurídica ya cambió, el gobierno federal ha sido renuente a transferir la responsabilidad de la educación básica al gobierno local.

11. Tres conjuntos de habilidades son evaluadas: verbal, matemática y de razonamiento formal, distinguiéndose diferentes sub-habilidades en cada uno.

12. Esta descripción tiene matices a nivel local, ya que desde la descentralización educativa de 1992, la atribución para regular la asignación de plazas docentes fue transferida a los gobiernos estatales, lo que significó que en algunas entidades se establecieran exámenes para el ingreso y permanencia en el servicio docente (de conocimientos, psicométricos, médicos, antidoping y de bilingüismo) y la intervención en el otorgamiento de las plazas vacantes por renuncia, jubilación o muerte. Sin embargo, en otros estados, la negociación entre los gobiernos estatales y sus secciones sindicales siguió el camino contrario y se terminaron por fortalecer las prácticas corruptas y clientelares (SEP, 2003; Ornelas, 2008).

El Concurso Nacional de Oposición para la Asignación de Plazas Docentes

A pesar de las prácticas descritas, a principios de esta administración la opacidad de estos procedimientos, el exceso de egresados de las escuelas normales, las recomendaciones de investigadores y los cuestionamientos de la sociedad civil, obligaron tanto al gobierno federal como al SNTE a incorporar en el Plan Sectorial de Educación 2007-2012 y en la Alianza por la Calidad de la Educación el compromiso de someter a concurso todas las plazas de nueva creación para docentes y directores. Después de un difícil proceso de negociación, en julio de 2008 se emitieron las convocatorias para el primer Concurso Nacional de Oposición para la Asignación de Plazas Docentes.

Desde entonces hasta la fecha se ha realizado el Concurso Nacional anualmente¹³. En 2011, se administraron 24 diferentes exámenes correspondientes a los diferentes niveles del sistema (educación inicial, preescolar, primaria –general y indígena– y secundaria) y, dentro de la secundaria, a las diferentes asignaturas que contempla en Plan de Estudios. Cada examen consiste en una serie de preguntas organizadas en tres bloques temáticos:

- Habilidades intelectuales (30%), que trata comprensión lectora, resolución de problemas y razonamiento abstracto.
- Dominio de contenidos programáticos (40%), que incluye conocimiento de la enseñanza de la asignatura, el enfoque de la asignatura y conocimientos disciplinarios.
- Competencias didácticas (30%), relacionadas con métodos y estrategias para favorecer el aprendizaje y la evaluación del aprendizaje, así como el conocimiento de materiales y recursos de enseñanza.

Las preguntas, de opción múltiple, están construidas por especialistas que forman parte del Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF) o que trabajan en CENEVAL. Así, aunque las preguntas no responden a un conjunto de estándares oficiales, sí tienen elementos que se relacionan con los estándares propuestos por la SEP.

El examen de otorgamiento ha sido tema de un debate dentro del mismo sindicato de trabajadores, así como en la sociedad civil organizada, en las universidades y en la prensa. La disidencia dentro del sindicato, con su oposición general al Acuerdo sobre la Calidad Educativa (hecho entre la cúpula del SNTE y el gobierno), está fuertemente en contra del examen por razones esencialmente políticas.

Aunque muchas organizaciones de la sociedad civil reconocen el examen como un paso importante para construir un servicio docente basado en el mérito, también ofrecen críticas que cuestionan los contenidos, organización, el tipo de plazas concursadas y el proceso de asignación de las mismas. Por ejemplo, para el año 2008 el número de plazas sometidas a concurso fue sumamente pequeño. Se estima que solo se sometieron a concurso al 18% de las plazas vacantes en ese año, lo que significa que la mayor cantidad de plazas se siguen asignando mediante los mecanismos tradicionales. Además, existe evidencia de que en la práctica la asignación de plazas no siempre obedece a los resultados del examen.

En el caso particular del diseño del examen, la dinámica de la negociación política entre la SEP y el SNTE impuso importantes limitaciones para este proceso. Así, para el primer Concurso, la SEP únicamente tuvo dos meses para diseñar y someter a prueba los exámenes que serían aplicados a los sustentantes. Esto obligó a utilizarlos de manera provisional y adecuar rápidamente una batería de exámenes que se habían empleado para evaluar a los maestros de nuevo ingreso en aquellos estados cuyas legislaciones consideraban la aplicación de pruebas para ingresar al servicio docente. En términos reales, estos referentes están funcionando como estándares de facto para ingresar al servicio docente. Asimismo, durante el pilotaje de estos exámenes se identificaron las preguntas que

Aunque muchas organizaciones de la sociedad civil reconocen el examen como un paso importante para construir un servicio docente basado en el mérito, también ofrecen críticas que cuestionan los contenidos, organización, el tipo de plazas concursadas y el proceso de asignación de las mismas.

13. Para un recuento detallado del proceso de negociación, aplicación, calificación y análisis de resultados del primer concurso, véase Barrera, 2009.

Los estándares constituyen la parte visible del iceberg, pero su existencia depende de una base sólida y mayor que es invisible. Los aprendizajes del currículo que ocurren cotidianamente en las aulas constituyen la base invisible.

tenían mayor probabilidad de ser respondidas correctamente por parte de los concursantes. Estas preguntas fueron las que se utilizaron para formular los exámenes que serían aplicados en el primer Concurso.

El Concurso y los exámenes que se aplican no tienen como objetivo certificar a los docentes, sino simplemente elegir a los “mejores” candidatos que se inscriben al mismo. Esto es evidente cuando se observa que el puntaje mínimo para “aprobar” el examen es de 30 puntos de los 80 que componen el examen. Eso significa que en los estados donde el número de participantes es un poco mayor a la cantidad de plazas a concursar, es muy probable que candidatos con un puntaje bajo tengan la posibilidad de ingresar al servicio docente; por el contrario, en estados donde el número de concursantes es mucho mayor al número de plazas, puede provocar que solicitantes con altas calificaciones no logren obtener una plaza¹⁴.

Así, a pesar de que los exámenes no sirven como un sistema de certificación ni aseguran que los “mejores” maestros ingresen al servicio docente, su papel como estándares *de facto* se ha visto fortalecido a lo largo de estos últimos años debido, principalmente, a la atención puesta por los medios de comunicación a los bajos resultados que los concursantes han obtenido, lo que a su vez ha obligado a las autoridades educativas a proponer una reforma destinada a mejorar la calidad de la educación normal¹⁵.

Pese a todo este esfuerzo político, administrativo y técnico-pedagógico, la cultura de la corrupción sigue permeando en este tipo de procesos. Por ejemplo, durante el Concurso 2011, la prensa difundió que en algunos estados se vendieron los exámenes que se iban a aplicar¹⁶. Si bien, lo que se vendió fueron los exámenes aplicados en concursos pasados (posición oficial), la anécdota muestra la resistencia y la disposición que existe dentro de algunos miembros del gremio educativo para evitar que el ingreso al servicio docente se sustente en el mérito y la capacidad individual.

Una nueva iniciativa: evaluación por portafolio

En el concurso de 2011, se introdujo de forma experimental el uso de portafolios para evaluar a los docentes que aspiraban a un nuevo puesto. Su propósito es “determinar la calidad del desempeño docente frente a grupo, a partir del juicio valorativo sobre la pertinencia y relevancia de los elementos que componen su práctica” (SEP-SNTE, 2011). A pesar de que esta primera fase experimental es voluntaria y no tuvo valor para el Concurso, su análisis permitirá validar, calibrar y estandarizar el instrumento. El portafolio –que será evaluado por un sínodo compuesto por al menos dos personas– incluye:

- Un plan de sesión (con un diagnóstico del grupo, objetivo de la clase, descripción general de la estrategia de enseñanza y una evaluación del aprendizaje de los alumnos).
- Una clase videograbada (inicio, desarrollo y cierre de la clase).
- Un trabajo escrito que deberá contener el fundamento teórico, los elementos didácticos, los criterios de evaluación y la bibliografía.

14. Por ejemplo, en el examen de 2011 ocurrió que un candidato que únicamente contestó correctamente 25 de los 80 reactivos ganó una plaza en educación indígena, esto sucedió debido a que fue la única persona en su estado que concursó por esta plaza (La Jornada, 25 de julio de 2011, p. 36). Esto evidencia la fuerza diferenciada del examen, el cual depende de la oferta y demanda de las plazas y no solamente de los resultados obtenidos por los concursantes en el examen.

15. Véase la entrevista a Rodolfo Tuirán (Subsecretario de Educación Superior) en La Jornada del 28 de junio de 2011 (<http://www.jornada.unam.mx/2011/06/28/sociedad/045n1soc>).

16. Laura Poy, “Vendieron en 3 mil pesos copia del nuevo examen para maestros”, La Jornada, 17 de julio de 2011 (<http://www.jornada.unam.mx/2011/07/17/sociedad/032n1soc>).

Aunque esta iniciativa representa un avance importante hacia la idea de utilizar múltiples instrumentos para la evaluación docente, es necesario destacar la ausencia de referencias hacia los estándares docentes como el marco básico que debería guiar el juicio de los sinodales y la selección de los mismos. Esta carencia es verdaderamente preocupante en una evaluación cualitativa, debido a que su utilización puede derivar fácilmente en sesgos o abusos que afectan directamente la vida del docente y su práctica en el aula. Por esto, antes de implementar este tipo de instrumentos a nivel nacional, es necesario que existan estándares docentes y mecanismos claros y transparentes de selección de los sinodales, con el fin de asegurar un proceso confiable, imparcial y transparente que permita asegurar que los mejores maestros sean los que se integren al servicio docente en México.

3. La permanencia de los maestros en el servicio docente

A diferencia de otros países, en donde los primeros años de servicio docente son un periodo de prueba durante el cual se evalúa si un maestro tiene las competencias y conocimientos necesarios para permanecer en el sistema educativo, en México la permanencia de un maestro se vuelve vitalicia una vez que transcurren seis meses a partir de su contratación como personal de base. Este proceso, que se conoce como “definitividad” (Arnaut, 1998) y que está regulado por las leyes laborales, solo puede ser truncado si el maestro llega a cometer un delito o una falta administrativa muy grave. Esto significa que separar del servicio docente a algún maestro que tenga un bajo desempeño es prácticamente imposible.

Esta característica vitalicia del servicio docente en México, que se sustenta en un criterio jurídico pero no profesional, no solo hace muy atractiva la profesión¹⁷, sino también dificulta la posibilidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas y de corrección de problemas, lo que en muchas ocasiones termina por vulnerar el derecho a una educación de calidad de los niños y niñas mexicanos.

4. La formación continua de los docentes mexicanos

La inexistencia de un sistema de ingreso institucionalizado e imparcial, de mecanismos de evaluación docente para definir la permanencia de los docentes, de inversión en el sistema educativo y la pauperización del magisterio, provocó que a finales de la década de 1980 los maestros demandaran el establecimiento de cursos de actualización docente que les permitieran mejorar su práctica profesional.

Esta demanda fue incluida en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992 (ANMEB), con el cual se descentralizaba la educación básica, a través del compromiso de establecer un Programa de Actualización para Profesores en Servicio. Este compromiso se cumplió con de la creación del Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM) y, posteriormente, del Programa de Actualización de Maestros (PAM). A pesar de que ambos tuvieron una vida muy efímera, sirvieron para establecer, en 1995, el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica (PRONAP).

El PRONAP permitió que el proceso de formación continua de los docentes se empezara a institucionalizar y los dos principales mecanismos a través de los cuales lo logró fueron los Talleres Generales de Actualización y los Cursos Nacionales de Actualización. Estos cursos y talleres tenían una relevancia particular, ya que sus resultados eran utilizados para determinar si un maestro podía ingresar o ascender en el Programa de Carrera Magisterial, que era el programa de incentivos

Esta característica vitalicia del servicio docente en México, no solo hace muy atractiva la profesión, sino también dificulta la posibilidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas y de corrección de problemas, lo que en muchas ocasiones termina por vulnerar el derecho a una educación de calidad de los niños y niñas mexicanos.

17. Esto es especialmente válido para aquellos estratos sociales que siempre han vivido al borde de la pobreza y la precariedad, debido a que un trabajo de este tipo les otorga una certidumbre laboral que es prácticamente inexistente en cualquier otra profesión (Ornelas, 2008).

Los ENAMS se han convertido en uno más de los estándares de facto que existen en el sistema de educación pública en México, ya que sirven como referente para aquellos maestros que realizan los exámenes.

docentes instituido a partir de la firma del ANMEB (véase la siguiente sección). Esta condición hizo evidente que era necesario establecer un mecanismo estandarizado de evaluación que permitiera tanto ponderar los conocimientos aprendidos por los docentes como hacer oficial su validez para el Programa de Carrera Magisterial. Esto obligó a la SEP a crear y aplicar, a partir de 1997, los Exámenes Nacionales de Actualización para Maestros en Servicio (ENAMS)¹⁸.

Durante el periodo 1997-2003, los ENAMS fueron utilizados únicamente para evaluar los conocimientos relacionados con los cursos y talleres de actualización docente. Así, los exámenes fueron diseñados a partir del contenido de los cursos de los planes y programas de cada asignatura. Originalmente, los exámenes buscaban evaluar tres ámbitos: contenido de la asignatura, enfoque y aplicación didáctica en el aula. A partir del 2003, la SEP decidió abrir la posibilidad de que cualquier docente pudiera presentar los ENAMS, con el fin de tener un diagnóstico general de los docentes a nivel estatal y así promover que los gobiernos estatales se involucraran más directamente con la política de formación continua de sus maestros, lo cual era consistente con la segunda etapa del PRONAP (2001-2006).

Para la elaboración de los ENAMS que se aplican a partir del 2003, la SEP revisó y modificó los reactivos existentes. Para esto conformó grupos de expertos por cada materia del plan de estudios, con el fin de que estos discutieran y cambiaran los contenidos de las pruebas respectivas. Una vez que los grupos acordaron una versión final para cada materia, las propuestas fueron sometidas a consulta de un grupo más amplio de expertos, lo que significó un ajuste adicional a los reactivos y permitió obtener la versión final de las pruebas.

Durante estos dos periodos, los ENAMS siempre enfatizaron la evaluación formativa, lo cual se logró a través de la creación de mecanismos y procesos para facilitar la retroalimentación hacia los docentes con el fin de que les fuera más fácil identificar sus logros y necesidades. Así, los ENAMS, además de servir como un mecanismo para “certificar” la formación docente para el Programa de Carrera Magisterial¹⁹, se convirtieron en un instrumento que permitía tanto crear trayectorias de formación continua personalizadas para cada docente como mejorar su práctica.

Los ENAMS siempre han sido pruebas estandarizadas de opción múltiple que no evalúan la práctica docente directamente; sin embargo, las autoridades consideran que pueden ser un buen predictor de ciertos aspectos del trabajo en el aula y que pueden servir como referentes para mejorar la práctica docente de aquellos maestros que realizan, voluntariamente, la prueba. Hoy en día, los exámenes en su conjunto cubren una gama muy grande de temas organizados por asignaturas, niveles de educación básica, función educativa (maestro, director, supervisor) y programa (educación general, indígena o especial).

Como se puede observar a partir de lo anterior, los ENAMS se han convertido en uno más de los estándares *de facto* que existen en el sistema de educación pública en México, ya que sirven como referente para aquellos maestros que realizan los exámenes. Asimismo los ENAMS, a pesar de ser el único estándar *de facto* diseñado *ex profeso* para mejorar la práctica docente de forma continua, no se encuentran claramente articulados con el resto de los programas y regulaciones que norman la carrera docente en México ni han sido sometidos al escrutinio público. Este último punto es relevante, ya que al no existir un conjunto de estándares nacionales que sirvan para elaborar estos exámenes, su contenido puede ser fácilmente cuestionado (ver cuadro 3).

18. Lo que se presenta a continuación, está basado en la lectura de la página del Programa de Formación Continua de la SEP (<http://formación.continua.sep.gob.mx>) y en la entrevista realizada a Alba Martínez Olivé, quien fue Directora General de Actualización de Maestros en Servicio durante el periodo de 1997 a 2007.

19. Actualmente, para servir para la asignación de puntos dentro de la Carrera Magisterial (CM), es necesario aprobar el examen con una calificación de 60 (sobre 100). Una calificación de 100 resultaba en la asignación de 12 puntos (de los 100) que se buscan obtener para avanzar en la CM. Es probable que esto cambie con la propuesta reforma de la CM.

Cuadro 3. Contenido de los ENAMS: ¿Qué tan pertinente es?

Aunque las pruebas utilizadas para evaluar a los docentes se elaboraron a partir de grupos de expertos con el fin de asegurar que el contenido de los reactivos fueran relevantes, pertinentes y justos, y así llegar a juicios razonables sobre la calidad de los docentes examinados, los criterios utilizados para seleccionar y evaluar los reactivos no siempre son claros. A continuación se presenta un reactivo de la Guía del Examen de ENAMS que ejemplifica esta situación:

La evaluación _____ permite adecuar los objetivos a los conocimientos previos y a las necesidades del alumno.

a) continua b) sumativa c) inicial d) final

La guía establece que la respuesta correcta es la opción "c". Sin embargo, esto es discutible, ya que se puede argumentar que la respuesta correcta debe ser "a", porque el proceso de adecuación de los objetivos debe ocurrir durante todo el año escolar y no solamente al inicio; esto es especialmente cierto, si la evaluación del estudiante se visualiza como parte de un proceso formativo (nótese que la palabra "formativa" no es una de las opciones)*

Fuente: Tomado de un guía para maestros de educación preescolar relacionado a los ENAMS.

** Por ejemplo, esta idea de ajustes continuos la podemos encontrar la lista de competencias de Perrenoud (1996), en donde se considera que los docentes deben "concebir y hacer frente a situaciones problemas ajustadas al nivel y a las posibilidades de los alumnos", "adquirir una visión longitudinal de los objetivos de la enseñanza" y "observar y evaluar los alumnos en situaciones de aprendizaje, según un enfoque formativo".*

5. La Carrera Magisterial y los estímulos económicos para los maestros mexicanos

Hoy en día los salarios de los maestros en México son relativamente decentes si los comparamos con otras profesiones y los vemos en el contexto regional (Santibañez 2002). Sin embargo, esta situación no siempre fue tan idílica. Durante la crisis económica de la década de 1980, uno de los sectores más afectados fue el educativo; el gobierno federal dejó de construir e invertir en las escuelas, el salario de los maestros fue congelado y la inflación terminó de minar su poder adquisitivo. Bajo este contexto, el Presidente de la República Carlos Salinas decide cambiar al dirigente sindical Carlos Jonguitud por la lidereza Elba Esther Gordillo y, posteriormente, iniciar el proceso de descentralización educativa en 1993. Como se mencionó anteriormente, este proceso de transferencia de la educación a los estados se vio acompañado no solo de recursos financieros, sino también de la creación de un programa para fortalecer la formación continua de los maestros y de un programa que se denominó "Carrera Magisterial". Este programa se presentó como un sistema de estímulos docentes que buscaba crear un escalafón horizontal, pero en realidad era un programa que apuntaba a incrementar de forma paulatina el ingreso de los maestros (OCDE, 2011), lo que permitiría reducir la presión política ejercida por el magisterio sin poner en riesgo las finanzas públicas.

El Programa de Carrera Magisterial, que es voluntario, se construyó a partir de un sistema de puntajes que contemplaba cinco factores: (1) antigüedad, (2) grado académico, (3) aprovechamiento escolar de los estudiantes, (4) cursos de actualización y (5) resultados del examen de preparación profesional. Es este último factor el más importante para esta discusión, considerando que los exámenes aplicados para medirlo se convirtieron en uno de los estándares *de facto* que regulan la profesión docente.

En 1994, el gobierno federal decidió que para evaluar la preparación profesional se aplicarían diferentes exámenes para los docentes frente a grupo, los directores y el personal docente de apoyo técnico-pedagógico.

En el caso de los exámenes para docentes frente a grupo, el contenido incluía preguntas sobre:

- El conocimiento de contenidos curriculares.
- La normativa del sistema educativo.
- Los propósitos y sugerencias didácticas contenidas en los programas oficiales.

Es importante mencionar que estos exámenes no tenían como objetivo evaluar el desempeño de los docentes, sino ofrecer una calificación estandarizada que permitiera asignar los puntos correspondientes para determinar si un docente era acreedor a los estímulos económicos que estaba solicitando (INEE 2006). Así, a pesar de que el examen no buscaba diagnosticar a los maestros, lo cierto es que rápidamente se convirtió en un estándar docente *de facto*, ya que un buen porcentaje de los docentes del país deseaban entrar a este programa²⁰.

Sin embargo, esta situación puede cambiar radicalmente, ya que en mayo de 2011 la SEP y el SNTE anunciaron que el peso asignado a cada uno de los factores sería modificado (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Cambios en factores y en su peso para determinar el avance en los niveles del Programa de Carrera Magisterial

Factores	Ponderaciones	
	Vigentes	Propuestas (presentadas en 2011)
1. Antigüedad	10	5
2. Grado académico	15	0
3. Aprovechamiento escolar (de estudiantes en base de ENLACE)	20	50
4. Cursos de actualización (formación continua)	17	20
5. Examen de preparación profesional	28	5
6. Actividades co-curriculares (desempeño profesional)		20
Totales	100	100

Como es evidente, la propuesta implica un cambio dramático en diversos factores. En ella la antigüedad prácticamente deja de ser relevante y el grado académico se elimina como factor de puntaje; lo mismo ocurre con el examen de preparación profesional, el cual pasa de ser el factor más importante a ser uno de los de menor peso. Por el contrario, para el caso del aprovechamiento escolar de los estudiantes, el peso se eleva sustantivamente, convirtiéndose no sólo en el factor más importante, sino en la mitad del total de la puntuación. Finalmente, se añade un nuevo factor que se refiere a las actividades co-curriculares²¹.

Esta propuesta de cambios a las ponderaciones ha causado una gran polémica entre las autoridades educativas, las organizaciones sociales y los investigadores educativos; polémica que se ha ventilado ampliamente en la prensa²². Pero estas propuestas aún no han sido validadas jurídicamente ni se han especificado los mecanismos y reglas operativas que servirán para instrumentar el Programa de Carrera Magisterial. Sin embargo, si estos cambios se implementan, es muy probable que el examen de preparación profesional pierda su carácter de estándar *de facto* y este papel sea transferido a la prueba ENLACE (ver la próxima sección).

20. Por ejemplo, en el año 2011 el examen se administró a 774.000 personas inscritas en el Programa de Carrera Magisterial, lo cual corresponde aproximadamente al 50% del total de maestros del Sistema Educativo Mexicano.

21. Estas actividades "son adicionales a la jornada de trabajo de los maestros y promueven la vinculación y la participación

Como se puede observar, en México no existe una política integral que regule la carrera docente; lo que existe es una serie de programas y acciones aisladas, desarticuladas, y muchas veces contradictorias, que tuvieron como objetivo principal mantener el control político sobre los maestros y así salvaguardar las relaciones de poder entre el Sindicato y las autoridades gubernamentales, esto a costa de la calidad educativa. Sin embargo, estos programas y acciones también han tenido una consecuencia no intencional: se han institucionalizado como estándares *de facto*, debido a que, de una u otra forma, ofrecen indicios o señales a los diversos actores (normales, maestros, directores, supervisores, padres de familia y autoridades educativas) sobre cuáles deben ser las características que un maestro debe cumplir.

6. La aplicación de pruebas estandarizadas para medir logros de los alumnos como una manera de evaluar el trabajo de los docentes

A partir de la experiencia y de los resultados obtenidos en PISA, México decidió construir y aplicar su propia prueba para medir el logro educativo de sus alumnos, la cual se denominó Evaluación Nacional del Logro Educativo en Centros Escolares (ENLACE). Esta prueba se aplica anualmente a todos los alumnos que se encuentran inscritos de tercero a sexto de primaria, en los tres años de secundaria y, a partir del 2008, a los que se encuentran cursando el último grado de educación media superior. Los contenidos de la prueba se elaboraron a partir de los planes y programas de estudios oficiales y se concentran en las asignaturas de Español y Matemáticas, aunque desde el 2008 la prueba incorpora una tercera asignatura rotativa. Así, en 2008 se evaluó Ciencias, en 2009 Formación cívica y ética, y en 2010 Historia. Los resultados de ENLACE permiten ubicar a cada alumno en cuatro diferentes niveles de desempeño (Insuficiente, Elemental, Bueno y Excelente).

Oficialmente, el propósito de ENLACE es “generar **una sola escala de carácter nacional** que proporcione **información comparable** de los conocimientos y habilidades que tienen los estudiantes en los temas evaluados, lo que permitirá:

- Estimular la participación de los padres de familia, así como de los jóvenes, en la tarea educativa.
- Proporcionar elementos para facilitar la planeación de la enseñanza en el aula.
- Atender requerimientos específicos de capacitación a docentes y directivos.
- Sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y políticas públicas.
- Atender criterios de transparencia y rendición de cuentas”²³.

Sin embargo, últimamente se ha utilizado la prueba para un propósito adicional: evaluar en qué medida las escuelas y sus docentes son capaces de mejorar el nivel de aprendizaje de sus alumnos. Esto se hace no solamente con el objetivo de diagnosticar, sino principalmente con el fin de utilizarlo para otorgar beneficios (p. ej., computadoras portátiles) a los “mejores” docentes. Este propósito adicional se hace explícito con el acuerdo para modificar el Programa de Carrera Magisterial (descrito en la sección anterior), ya que el principal instrumento que se utilizará para evaluar el factor de aprovechamiento escolar será ENLACE.

En México no existe una política integral que regule la carrera docente; lo que existe es una serie de programas y acciones aisladas, desarticuladas, y muchas veces contradictorias. Sin embargo, estos programas y acciones también han tenido una consecuencia no intencional: se han institucionalizado como estándares de facto.

22. Por ejemplo, véase los siguientes artículos: Carlos Ornelas, “Carrera magisterial: reforma e ilusiones”, *Excélsior*, 01/06/2011; “Traicionó el SNTE a los maestros al aceptar acuerdo: Olac Fuentes”, *La Jornada*, 03/06/2011; “Rechazan que con ENLACE se pueda premiar a docentes”, *Portal Educación a Debate* (27/05/2011); “Critican pacto de estímulos en SEP”, *El Universal*, 27/05/2011; “Acusan: pacto tira compromiso”, *Reforma* 27/05/2011.

23. En la página web de ENLACE se presenta un texto firmado por el actual Secretario de Educación (Alonzo Lujambio) donde afirma que “ENLACE es un instrumento perfectible, pero valioso, que nos permite conocer qué tan eficaces estamos siendo en nuestras tareas, qué tanto nuestros niños y jóvenes dominan los conocimientos y habilidades contenidos en los planes y programas de estudio que tenemos, y qué tanto contribuyen los materiales didácticos con que contamos, a este logro educativo”.

ENLACE no solo se ha convertido en un estándar de facto aplicable a los conocimientos adquiridos por los niños, sino también se está estableciendo como el referente principal para evaluar el desempeño docente. Esta situación ha generado un amplio debate entre los diferentes actores educativos.

Como podemos observar, ENLACE no solo se ha convertido en un estándar *de facto* aplicable a los conocimientos adquiridos por los niños, sino también se está estableciendo como el referente principal para evaluar el desempeño docente. Esta situación ha generado un amplio debate entre los diferentes actores educativos.

Por un lado, hay quienes felicitan a la SEP y al SNTE por crear y aceptar un instrumento que mejora la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema educativo y reconoce la centralidad del aprendizaje de los alumnos; en este sentido, la intención de utilizar los resultados para la retroalimentación de estudiantes, padres y escuelas tiene un gran potencial (más allá de las dificultades técnicas, logísticas y de comprensión y utilización de los resultados)²⁴.

Por el otro lado, existe una larga serie de críticas relacionadas con: dudas sobre la calidad y pertinencia de los exámenes; la injusticia (tanto para los docentes como para los niños) que implica no tomar en cuenta las diferencias económicas, sociales y culturales de los alumnos en la evaluación e interpretación de sus resultados²⁵; la dedicación del tiempo de clase para preparar a los niños para que “aprueben” el examen; y las prácticas ilícitas que buscan subir los puntajes de los alumnos²⁶.

Así, aunque en el discurso oficial se resaltan los propósitos formativos y de “consecuencias de bajo impacto” de ENLACE, en la realidad, las autoridades educativas le están asignando un carácter sumativo y de “consecuencias de alto impacto” a la prueba, al utilizarla para asignar reconocimientos tanto para las escuelas como para los docentes. Esto puede tener graves implicaciones, ya que podría llevar a que los maestros busquen aquellas escuelas que obtienen los resultados más altos y que se encuentran en mejores condiciones en vez de quedarse en lugares donde su talento es más necesario (La Jornada, 2 de junio de 2011).

IV. LAS PROPUESTAS DE ESTANDARIZACIÓN DOCENTE

Frente a la situación descrita en las secciones anteriores, diversos actores promovieron diferentes iniciativas que buscan atender el problema de la calidad educativa en el país. Así, durante la administración de Presidente Felipe Calderón (2006-2012), se puede identificar por lo menos cuatro iniciativas relacionadas con el establecimiento de estándares docentes para educación básica, a saber:

- La propuesta de una Norma Oficial Mexicana (NOM) para la Calidad Educativa elaborada por el SNTE.
- El proyecto para la formulación de estándares para docentes, gestión educativa y el currículo, auspiciado por empresarios, la SEP, el SNTE y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).
- El diagnóstico y recomendaciones encomendado por la SEP a la OCDE.
- Los Acuerdos entre el SNTE y la SEP para reformar el Programa de Carrera Magisterial y crear la Evaluación Universal.

24. Un estudio realizado en 2009 sobre el impacto de los resultados de ENLACE en los padres de familia, encontró que aproximadamente 66% de las familias entrevistadas en una muestra aleatoria conocieron los resultados de ENLACE para la escuela que asiste su hijo(a) y, al parecer, este porcentaje se incrementa cada año. De los que conocieron los resultados, 1 de cada 6 dijeron que tomaron acciones para mejorar el desempeño de su hijo(a) (Mendoza 2009).

25. Por ejemplo, el 2 de marzo de 2011 la Comisión Nacional para la Prevención de la Discriminación emitió la resolución 01/2011 en donde se afirma “que se generó un acto de discriminación indirecta en contra de niñas y niños indígenas al ser evaluados a través de la prueba ELACE que es estandarizada y no contempló adecuadamente su contexto cultural y lingüístico” (Milenio Diario, Política, pág. 10, Redacción).

26. Por ejemplo, hay maestros que le piden a sus alumnos más rezagados que no asistan a la escuela el día en que se aplicará la prueba y hay otros docentes que ‘ayudan’ a los niños durante el examen.

1. La propuesta de la Norma Oficial Mexicana²⁷

Como se mencionó en la introducción, en mayo de 2007 el IV Congreso Nacional del SNTE propuso la formulación de una Norma Oficial Mexicana (NOM) sobre la calidad educativa, la cual serviría para regular y evaluar la educación básica a nivel nacional. Esta propuesta, fue rápidamente incorporada por las autoridades educativas en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, que es el documento oficial en donde se establecen los objetivos, metas y medios que dirigirán la actuación de la Secretaría de Educación Pública durante el periodo estipulado.

A pesar de que hipotéticamente las actividades especificadas en el Programa Sectorial deben ser realizadas por la SEP o a iniciativa de esta, un año después el SNTE dio a conocer su propuesta de anteproyecto para la NOM (SNTE 2008). Esta incorporaba la creación de una Coordinación Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación (CNACE), que a su vez se conformaría con cuatro subcomisiones: planeación y contenidos educativos, normatividad y procesos, enlace intersectorial, infraestructura y aprovisionamiento didáctico, y evaluación educativa. La CNACE tendría el poder de declarar a cualquier escuela o centro educativo como “no conforme” respecto a su planeación de la formación educativa, la calidad *en el desempeño de sus docentes* y alumnos, la infraestructura y el equipamiento, y los contenidos pedagógicos y el material didáctico.

En este sentido, la Norma Oficial Mexicana fue concebida como el instrumento para establecer los requisitos y las especificaciones mínimas que deben cumplir los procesos de gestión, administración de recursos, el proceso de enseñanza-aprendizaje, y la evaluación de los resultados del aprendizaje²⁸. Así, para evaluar la conformidad de los centros educativos a los criterios de calidad propuestos en la NOM, esta incluyó indicadores para cada una de las tres categorías. En lo relativo a los indicadores referidos al desempeño docente, resulta evidente que estos tienen un fuerte carácter burocrático, ya que giran en torno a sus niveles de formación y actualización y sobre su conocimiento de la normativa federal que regula su actividad; el único indicador que se aproxima al concepto de competencias fue el “índice de maestros capacitados en la aplicación y uso de programas computacionales”, lo que claramente es insuficiente para evaluar a cualquier maestro.

En conjunto, tanto el diseño institucional como los indicadores propuestos en la norma estaban pensados para fortalecer la posición del SNTE en el sistema educativo mexicano y, simultáneamente, mantener los mecanismos de evaluación docente lo más acotados con el fin de mantener en un nivel mínimo la responsabilidad y la rendición de cuentas de los maestros y, a su vez, maximizar la responsabilidad de las autoridades educativas. Así, finalmente, en los años subsecuentes esta propuesta no prosperó y los temas de estándares y de evaluación docente tomaron otro rumbo.

2. El proyecto de estándares docentes

En el año 2007, el director de la Fundación Empresarios por la Educación Básica (ExEB), Enrique Madero, se entrevistó con la Presidenta Nacional del SNTE, la maestra Elba Esther Gordillo, con el fin de discutir

La Norma Oficial Mexicana fue concebida como el instrumento para establecer los requisitos y las especificaciones mínimas que deben cumplir los procesos de gestión, administración de recursos, el proceso de enseñanza-aprendizaje, y la evaluación de los resultados del aprendizaje.

27. Esta sección se sustenta básicamente en los artículos del Observatorio Ciudadano de la Educación (2008) y de Rodríguez (2008).

28. En este punto es importante mencionar que el diseño institucional que se proponía en la norma le permitiría al SNTE tener una injerencia más directa en el control del sistema educativo mexicano, ya que la presidencia de la CNACE sería rotatoria entre el SNTE y la SEP. Asimismo, las actividades propuestas para cada subcomisión implicarían la asunción de las funciones regulatorias de la SEP, situación que obviamente debilitaría a esta dependencia en favor de la posición del SNTE. Aunque muchos críticos enfatizaron el hecho de que la aprobación de esta norma implicaba dejar fuera de la discusión al Congreso de la Unión, lo cierto es que la aprobación de una normativa administrativa de este tipo tiene que estar acorde con las leyes nacionales; de lo contrario, no podría ser aprobada (Cfr. OCE, 2008).

la necesidad de evaluar a los maestros mexicanos. Resultado de esta plática se acordó establecer una alianza tripartita entre “el sindicato, la SEP y los empresarios... para encomendar [a alguien] del mundo académico la elaboración de los estándares [docentes]” que permitirían que los maestros del sistema de educación básica tuvieran un referente para autoevaluarse (Rendón y Mendoza, 2011). Posteriormente se sumaría a este proyecto la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para colaborar en el financiamiento para la creación de una propuesta de estándares educativos.

Como la formulación de estándares docentes tiene que estar articulada con el resto del sistema educativo y con una concepción única de calidad educativa, las cuatro organizaciones aliadas, decidieron trabajar en una propuesta integral que articulara tres tipos de estándares:

- Aquellos relacionados con el desempeño docente.
- Los relativos a la gestión escolar.
- Los referentes al contenido y desempeño curricular.

Así, para la elaboración de la propuesta, los cuatro aliados decidieron contratar a tres instituciones privadas dedicadas a la consultoría e investigación educativa: el Centro de Estudios Educativos (CEE), Heurística Educativa (HE) y Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativas S. C. (SIEME).

En la elaboración de esta propuesta, las tres instituciones de investigación asumieron como idea central que los estándares serían aquellos referentes que permitirían definir lo que es “el buen alumno”, “la buena enseñanza” o el “docente sobresaliente”. Así, bajo esta interpretación, los estándares servirían fundamentalmente para la autoevaluación, facilitar las conversaciones entre pares y directivos, identificar las necesidades de formación, formular trayectos de mejora continua, establecer sistemas de acompañamiento eficaces y asegurar una evaluación justa del desempeño docente (SEP, 2010: 16). En este sentido, los estándares docentes no se visualizaban como una “herramienta para elaborar clasificaciones (*rankings*) de maestros o escuelas, ni mucho menos para promover sanciones” (SEP, 2010: 45). Es decir, el proyecto se visualizaba como la creación de un conjunto de referentes que permitiera establecer un sistema de evaluación docente con “consecuencias de bajo impacto” en la vida laboral de los maestros.

Bajo estas premisas, el equipo de investigación decidió concentrarse en las prácticas docentes *en el aula* de las escuelas calificadas como de buena calidad debido a los buenos resultados de sus alumnos en las pruebas nacionales estandarizadas²⁹. Este análisis llevó a la identificación de cinco grandes categorías de buenas prácticas en el aula -planeación, gestión del ambiente de clase, gestión curricular, gestión didáctica y evaluación (ver cuadro 5)- y cada una de estas categorías tenía un conjunto de referentes o elementos claves que describían de forma muy sucinta la competencia que se desea en un docente. A su vez, en cada uno de estos referentes se especificaban cuatro niveles de desempeño (desde pobre hasta excelente) y las pautas que el evaluador o el propio docente deberían observar para juzgar la práctica en el aula y determinar su nivel de realización (ver cuadro 6).

29. Es importante señalar que el equipo de investigación tomó la decisión de “no buscar un marco de buenas prácticas internacionales o construir ‘tipos ideales’ [*a priori*]”; por el contrario, los referentes serían contruidos a partir de la práctica docente de las escuelas mexicanas y bajo el marco de la Teoría Emergente (SEP, 2010: 59). Así, el equipo investigador, conformado por 16 personas escogidas por su experiencia en distintas facetas de la actividad docente, analizó videogra-baciones (que eran parte de una evaluación del Programa Escuelas de Calidad) para identificar las “mejores” prácticas docentes que ocurrían en estas escuelas.

Cuadro 5. Estándares de desempeño docente en el aula

CATEGORÍAS					
	Planeación	Gestión del ambiente de la clase	Gestión curricular	Gestión didáctica	Evaluación
REFERENTES	1. Selección de contenidos 2. Selección de propósito 3. Diseño de estrategias didácticas 4. Selección de mecanismos de evaluación	1. Relaciones interpersonales 2. Manejo de grupo	1. Conocimiento de la asignatura 2. Relaciones entre asignaturas 3. Conexión de las asignaturas	1. Presentación curricular 2. Atención diferenciada 3. Organización del grupo 4. Relación de aprendizaje alumno-alumno 5. Recursos didácticos 6. Recursos espaciales 7. Manejo del tiempo 8. Indicaciones 9. Explicaciones 10. Preguntas 11. Actividades dirigidas 12. Actividades no dirigidas	1. Autoevaluación 2. Evaluación entre alumnos 3. Valoración del docente a los alumnos 4. Retroalimentación de saberes

Cuadro 6. Ejemplo de la descripción de niveles de desempeño

Indicador: <i>Manejo de Tiempo</i> . Durante la clase distribuye y maneja el tiempo, de manera EFICAZ Y FLEXIBLE, respecto a los contenidos y actividades que desarrolla.			
Niveles			
1. Durante la clase distribuye y maneja el tiempo, de manera INEFICAZ respecto a los contenidos y actividades que desarrolla.	2. Durante la clase distribuye y maneja el tiempo de manera FLEXIBLE PERO POCO EFICAZ respecto a los contenidos y actividades que desarrolla.	3. Durante la clase distribuye y maneja el tiempo de manera EFICAZ PERO POCO FLEXIBLE respecto a los contenidos y actividades que desarrolla.	4. Durante la clase distribuye y maneja el tiempo de manera EFICAZ Y FLEXIBLE respecto a los contenidos y actividades que desarrolla.
Pautas para observar			
Durante la clase, se observa el tiempo que usa el docente para el tratamiento de los contenidos (tiempo efectivo) y el tiempo dedicado a otros asuntos (tiempo muerto). La valoración de la eficacia se hace tomando en cuenta el tiempo total de clase y la proporción de tiempo efectivo. La flexibilidad se observa en la respuesta de adaptación que da el docente a las situaciones que surgen durante la clase, tomando como base el tiempo efectivo.			

Una vez construida una primera propuesta del instrumento, su contenido fue discutido con varios actores e instituciones académicas, sociales, culturales, sindicales y gubernamentales. Este proceso permitió ajustar el instrumento e iniciar una nueva ronda de conversaciones sobre su contenido y organización. Posteriormente, la SEP sometió a prueba la claridad y relevancia del instrumento a través de su aplicación en 62 centros escolares, lo cual significó modificaciones adicionales. Finalmente, durante el ciclo escolar 2008-2009, la versión “final” se aplicó en 549 escuelas ubicadas en todos los estados del país y, como parte de este estudio y consistente con el propósito de utilizar los resultados para mejorar el desempeño, los resultados derivados de esta aplicación se devolvieron a 418 escuelas con el fin de organizar ejercicios de valoración y reflexión entre los docentes, lo que sirvió para que cada escuela construyera planes para mejorar su docencia.

A partir de esta breve descripción, se puede observar que la propuesta de estándares docentes no fue desarrollada bajo una visión parcial y fragmentada sino, por el contrario, como un proyecto integral que concibe a la “buena educación” como la confluencia entre el currículo (lo que se debe aprender y enseñar), la práctica educativa en el aula (el cómo se debe enseñar) y la gestión educativa (el cómo se debe organizar el ambiente para implementar el currículo y asegurar la buena enseñanza).

Asimismo, el uso de los estándares se visualizó como de “consecuencias de bajo impacto” y con el objetivo de mejorar la práctica docente a través de la reflexión individual o acompañada. De ahí

Los diferentes actores involucrados en la formulación de los estándares docentes han invertido un valioso esfuerzo en su desarrollo. A pesar de esto, la SEP no ha publicado oficialmente el instrumento para que su uso se generalice a todo el sistema de educación básica en México.

la razón de que el método de recolección de datos sea eminentemente cualitativo (observación del docente en el aula) y se hayan establecido niveles de desempeño, lo que permite diagnosticar claramente las fortalezas y las debilidades de cada docente en su práctica real en el aula³⁰. Así, una evaluación docente con estándares bien definidos y bajo métodos cualitativos puede ofrecer un mejor marco de interpretación para analizar los resultados que arrojan las pruebas estandarizadas sobre el logro educativo de los niños, lo que a su vez permitirá establecer mejores políticas educativas dirigidas a mejorar la calidad de la educación en México.

Como es evidente, los diferentes actores involucrados en la formulación de los estándares docentes han invertido un valioso esfuerzo en su desarrollo. A pesar de esto, la SEP no ha publicado oficialmente el instrumento para que su uso se generalice a todo el sistema de educación básica en México. De hecho, aunque la última versión (de mayo de 2010) del documento *Estándares de Desempeño Docente en el Aula para la Educación Básica en México* incluye en su portada la leyenda "NO CITAR", el mismo se puede encontrar en diversos sitios de Internet³¹; es más, si consideramos que esta misma propuesta ya fue criticada en el informe de la OCDE (véase la próxima sección), es utilizada por la propia Fundación ExEB en los proyectos educativos que apoya y que a partir de este ciclo escolar (2011-2012) dichos estándares han sido incorporados en un instrumento de evaluación utilizado por el propio Programa de Escuelas de Calidad, no hay razón alguna para que esta propuesta no se oficialice³² o, por lo menos, se debata abiertamente.

3. La propuesta de estándares docentes: una perspectiva comparada

Como se puede observar, el debate sobre los estándares docentes en México se concentra en el diseño institucional que se implementará para aplicarlos y en las consecuencias que estos podrían tener para los maestros y para la calidad de la educación; sin embargo, no existe un debate sobre los estándares mismos y su contenido específico. Así, en esta sección se presenta un breve análisis comparativo entre los estándares propuestos por la SEP, el *marco para la enseñanza* de Danielson y las *diez nuevas competencias para enseñar* de Perrenoud, siendo que estas dos últimas propuestas se han convertido en referentes internacionales para definir los estándares docentes en varios países.

El marco para la enseñanza

El *marco para la enseñanza* fue elaborado por Charlotte Danielson y es el principal referente que han tomado la mayoría de las autoridades educativas estatales de Estados Unidos para establecer los estándares que regirán la práctica docente en sus escuelas públicas. La influencia de este trabajo es evidente también en "El marco de la buena enseñanza" creado en Chile.

El *marco para la enseñanza* propone 22 componentes o competencias docentes agrupados en 4 dominios. A su vez, cada uno de los componentes contiene de dos a cinco elementos que permiten especificar puntualmente las características de cada una de las competencias (ver cuadro 7). Estas

30. Es importante resaltar que esto implica una visión contraria a la tendencia que ha predominado en los últimos cinco años en el sistema educativo mexicano, donde los exámenes estandarizados han sido la pauta para diagnosticar la calidad de la educación. Asimismo, cabe resaltar que el hecho de que los estándares no sean una simple lista de revisión que arroja resultados dicotómicos (sí o no), permite transitar de una simple calificación del docente (bueno, regular o malo) a una verdadera evaluación para diagnosticar y mejorar su desempeño en el aula.

31. Por ejemplo, en <http://es.scribd.com/doc/57612696/Estandares-de-Desempeno-Docente-en-el-Aula-para-la-Educacion-Basica-en-Mexico>, o las versiones previas en <http://referenteseducativos.net/images/pdf-fundamentos/estandares-docente.pdf>.

32. Es de notar que mientras la parte del proyecto referente a los estándares curriculares ha sido aceptada y oficializada, a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (19/08/2011), esto no ha ocurrido con los estándares docentes.

competencias están sustentadas tanto en una visión constructivista de la enseñanza y el aprendizaje como en la práctica cotidiana de las escuelas. Como una competencia no es dicotómica y no se puede afirmar tajantemente si un docente tiene o no tiene una competencia, Danielson propuso que cada competencia se midiera a través de cuatro niveles de desempeño, lo que permitiría que el marco se convirtiera en un instrumento efectivo para informar la mejora de la enseñanza de cada docente. Definir los niveles ayuda la observación del grado de cumplimiento con los estándares y, a la vez, sirve como una guía para los docentes.

Cuadro 7. Marco de la enseñanza (Danielson, 1996)

Planificación y preparación	El ambiente del aula
<p>Demostración de conocimientos del contenido y la pedagogía. Conocimiento sobre el contenido y estructura de la disciplina, relaciones pre-existentes, pedagogía relacionada con el contenido.</p> <p>Demostración de conocimientos de los estudiantes. Conocimiento del desarrollo de los niños y adolescentes, del proceso de aprendizaje, de las habilidades, conocimientos y desempeño de los estudiantes, de sus intereses, necesidades especiales y herencia cultural.</p> <p>Selección de los objetivos pedagógicos. Valor, secuencia, alineación, claridad, balance y adaptabilidad a los diversos estudiantes.</p> <p>Demostración de conocimiento de los recursos. Recursos para uso en el salón, para ampliar el conocimiento y la pedagogía y para los estudiantes.</p> <p>Diseño de una instrucción coherente. Actividades de aprendizaje; grupos, materiales y recursos instruccionales, y estructura de las unidades y las lecciones.</p> <p>Diseño de evaluaciones del aprendizaje de los estudiantes. Congruencia con los resultados pedagógicos, criterios y estándares, diseño de evaluaciones formativas y uso para la planeación.</p>	<p>Creación de un ambiente de respeto e interacción. Interacción entre el maestro los estudiantes, e interacciones entre los estudiantes.</p> <p>Establecimiento de una cultura propicia para el aprendizaje. Importancia del contenido, expectativas por el aprendizaje y el logro, orgullo de los estudiantes por su trabajo.</p> <p>Manejo de los procedimientos de aula. Manejo de los grupos, las transiciones, responsabilidades no pedagógicas, administración de materiales e insumos y supervisión de voluntarios y para-profesionales.</p> <p>Manejo de la conducta de los estudiantes. Expectativas, monitoreo de la conducta, respuesta a conductas equivocadas.</p> <p>Organización del espacio físico. Seguridad, accesibilidad, arreglo de los muebles y uso de los recursos físicos.</p>
Instrucción	Responsabilidades profesionales
<p>Comunicación con los estudiantes. Expectativas con respecto al aprendizaje, direcciones y procedimientos, explicaciones del contenido, uso del lenguaje oral y escrito.</p> <p>Uso de técnicas de interrogación y debate. Calidad de las preguntas, técnicas de discusión, participación de los estudiantes.</p> <p>Compromiso de los estudiantes en el aprendizaje. Actividades y tareas, agrupación de los estudiantes, materiales y recursos pedagógicos, estructura y ritmo.</p> <p>Uso de evaluaciones en la instrucción. Criterios de evaluación, seguimiento y retroalimentación a los estudiantes, autoevaluación y autoseguimiento de los estudiantes.</p> <p>Demostración de flexibilidad y sensibilidad. Ajuste de las lecciones, respuestas a los estudiantes y persistencia.</p>	<p>Reflexión sobre la enseñanza. Exactitud y uso en la enseñanza futura.</p> <p>Mantenimiento de registros rigurosos. Cumplimiento de las tareas, progreso en el aprendizaje, registros no instruccionales.</p> <p>Comunicación con las familias. Información sobre el programa, sobre los estudiantes individuales e involucramiento de las familias en el programa.</p> <p>Participación en la comunidad profesional. Relaciones con los colegas, involucramiento en una cultura de indagación profesional, servicio hacia la escuela y participación en los proyectos distritales.</p> <p>Crecimiento y desarrollo profesional. Ampliación del conocimiento y de las habilidades pedagógicas, receptividad a la retroalimentación de los colegas, servicio hacia la profesión.</p> <p>Muestra de profesionalismo. Integridad y conducta ética, servicio hacia los estudiantes, abogacía, toma de decisiones y cumplimiento con las regulaciones escolares.</p>

Con esto como antecedente, podemos comparar los estándares docentes propuestos por la SEP y el marco para la enseñanza de Danielson (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Comparación del Marco de la Enseñanza (Danielson) con los Estándares de la SEP

		1. Planificación y preparación				2. El ambiente del aula				3. Instrucción				4. Responsabilidades profesionales										
		Demostración de conocimientos del contenido y la pedagogía	Demostración de conocimientos de los estudiantes	Selección de los objetivos pedagógicos	Demostración de conocimiento de los recursos	Diseño de una instrucción coherente	Diseño de evaluaciones del aprendizaje de los estudiantes	Creación de un ambiente de respeto e interacción	Establecimiento de una cultura propicia para el aprendizaje	Manejo de los procedimientos de aula	Manejo de la conducta de los estudiantes	Organización del espacio físico	Comunicación con los estudiantes	Uso de técnicas de interrogación y debate	Compromiso de los estudiantes con el aprendizaje	Uso de evaluaciones en la instrucción	Demostración de flexibilidad y sensibilizada	Reflexión sobre la enseñanza	Mantenimiento de registros rigurosos	Comunicación con las familias	Participación en la comunidad profesional	Crecimiento y desarrollo profesional	Muestra de profesionalismo	Hacer frente a crisis o conflictos entre personas
1. Planificación	Selección de contenidos					•																		
	Selección del propósito		•																					
	Diseño de estrategias didácticas					•																		
	Selección de mecanismos de evaluación						•																	
2. Gestión de la clase	Relaciones interpersonales							•																
	Manejo de grupo											•												
3. Gestión curricular	Conocimiento de la asignatura	•																						
	Relaciones entre asignaturas									•														
	Conexión asignaturas contextos		•														•							
4. Gestión didáctica	Presentación curricular											•												
	Atención diferenciada																•							
	Organización del grupo											•												
	Relación de aprendizaje alumno-alumno													•										
	Recursos didácticos				•																			
	Recursos espaciales											•												
	Manejo del tiempo									•							•							
	Indicaciones												•											
	Explicaciones												•											
	Preguntas																	•						
	Actividades dirigidas								•					•										
	Actividades no dirigidas								•						•									
5. Evaluación	Autovaloración															•								
	Valoración entre alumnos															•								
	Valoración del docente a los alumnos															•								
	Retroalimentación de saberes															•								

Como se puede observar, en primer lugar, la mayoría de las competencias propuestas por la SEP pueden contenerse en el marco para la enseñanza; sin embargo esta operación no aplica en forma inversa, ya que las competencias propuestas por la SEP son específicas, mientras que las propuestas por el *marco* son comprensivas. Esto se puede apreciar claramente con la competencia denominada *presentación curricular*, la cual determina el momento y la conducta específica que debe desarrollar un docente en el salón de clase, esto es, que al *inicio* de la clase el docente debe presentar, en forma *clara* a los alumnos, el propósito y los contenidos a desarrollar y aprender durante la clase. El caso opuesto se observa en el Componente 2b: *Establecimiento de una cultura a favor del aprendizaje*, en donde se contempla el orgullo de los estudiantes por su trabajo, característica que no se relaciona con ninguna de las competencias propuestas por la SEP.

En segundo lugar, es evidente que la propuesta de la SEP no considera competencias relacionadas con la *demonstración del conocimiento sobre los recursos* y el *manejo de la conducta de los estudiantes*. Finalmente, en tercer lugar, podemos ver que la propuesta de la SEP no contempla ninguna competencia relacionada con el dominio de responsabilidades profesionales, ni competencias fundamentales que un maestro contemporáneo debe tener, como es la comunicación con las familias y la muestra de profesionalismo. Esta omisión tiene importantes repercusiones, ya que al no contemplarlas limita que sean consideradas en la formación inicial de los docentes, que las desarrollen durante el ejercicio de la profesión y que sean contempladas en la evaluación de su desempeño.

Diez nuevas competencias para enseñar

Esta propuesta, desarrollada por Philippe Perrenoud, se basa en las competencias para la formación continua adoptadas en Ginebra en 1996, y su propósito no es tratar las habilidades “tradicionales” que tiene un docente, sino las competencias docentes que se necesitan para la educación del futuro; es decir, la propuesta no se sustenta en las prácticas consolidadas de los sistemas educativos europeos, sino en prácticas deseables que se debería perseguir y consolidar. Esto significa que las competencias propuestas no surgen de un método inductivo, ya que desde la perspectiva de Perrenoud este “...conduciría a una visión bastante conservadora de la profesión y a una reagrupación de las actividades según criterios relativamente superficiales...” (p. 14). Así, la propuesta es una “... construcción teórica conectada a la problemática del cambio” (p. 14); esta es la razón por la que dicha propuesta no contempla las competencias más comunes (construcción de secuencias didácticas, evaluación, gestión de la clase). Así, la propuesta contempla 10 familias o competencias de referencia y 44 competencias específicas (ver cuadro 9).

Es importante resaltar que Perrenoud afirma claramente que, cuando se definen estándares docentes, detrás de ellos se encuentra tanto una ideología como una pedagogía; así, la propuesta de Perrenoud es eminentemente democrática y promueve una pedagogía activa.

Perrenoud afirma claramente que, cuando se definen estándares docentes, detrás de ellos se encuentra tanto una ideología como una pedagogía; así, la propuesta de Perrenoud es eminentemente democrática y promueve una pedagogía activa.

Cuadro 9. Diez nuevas competencias docentes (Perrenoud, 1999)

<p>Organizar y animar situaciones de aprendizaje</p> <p>Conocer, a través de una disciplina determinada, los contenidos que hay que enseñar y su traducción en objetivos de aprendizaje. Trabajar a partir de las representaciones de los alumnos. Trabajar a partir de los errores y los obstáculos en el aprendizaje. Construir y planificar dispositivos y secuencias didácticas. Implicar a los alumnos en actividades de investigación, en proyectos de conocimiento.</p>	<p>Participar en la gestión de la escuela</p> <p>Elaborar, negociar un proyecto institucional. Administrar los recursos de la escuela. Coordinar, fomentar una escuela con todos los componentes (extraescolares, del barrio, asociaciones de padres, profesores de lengua y cultura de origen). Organizar y hacer evolucionar, en la misma escuela, la participación de los alumnos.</p>
<p>Gestionar la progresión de los aprendizajes</p> <p>Concebir y hacer frente a situaciones problema ajustadas al nivel y a las posibilidades de los alumnos. Adquirir una visión longitudinal de los objetivos de la enseñanza. Establecer vínculos con las teorías que sostienen las actividades de aprendizaje. Observar y evaluar los alumnos en situaciones de aprendizaje, según un enfoque formativo. Establecer controles periódicos de competencias y tomar decisiones de progresión.</p>	<p>Informar e implicar a los padres</p> <p>Favorecer reuniones informativas y de debate. Dirigir las reuniones. Implicar a los padres en la valorización de la construcción de los conocimientos.</p>
<p>Elaborar y hacer evolucionar dispositivos de diferenciación</p> <p>Hacer frente a la heterogeneidad en el mismo grupo-clase. Compartimentar, extender la gestión de clase a un espacio más amplio. Practicar un apoyo integrado, trabajar con los alumnos con grandes dificultades. Desarrollar la cooperación entre alumnos y ciertas formas simples de enseñanza mutua.</p>	<p>Utilizar las nuevas tecnologías</p> <p>Utilizar los programas de edición de documentos. Explotar los potenciales didácticos de programas en relación con los objetivos de los dominios de enseñanza. Comunicar a distancia a través de la telemática. Utilizar los instrumentos multimedia en su enseñanza.</p>
<p>Implicar a los alumnos en su aprendizaje y en su trabajo</p> <p>Fomentar el deseo de aprender, explicitar la relación con el conocimiento, el sentido del trabajo escolar y desarrollar la capacidad de autoevaluación en el niño. Instituir y hacer funcionar un consejo de alumnos (consejo de clase o de escuela) y negociar con ellos varios tipos de reglas y de acuerdos. Ofrecer actividades de formación opcionales, "a la carta". Favorecer la definición de un proyecto personal del alumno.</p>	<p>Afrontar los deberes y los dilemas éticos de la profesión</p> <p>Prevenir la violencia en la escuela o la ciudad. Luchar contra los prejuicios y las discriminaciones sexuales, étnicas y sociales. Participar en la creación de reglas de vida común referentes a la disciplina en la escuela, las sanciones, la apreciación de la conducta. Analizar la relación pedagógica, la autoridad, la comunicación en clase. Desarrollar el sentido de la responsabilidad, la solidaridad, el sentimiento de justicia.</p>
<p>Trabajar en equipo</p> <p>Elaborar un proyecto de equipo, de representaciones comunes. Impulsar un grupo de trabajo, dirigir reuniones. Formar y renovar un equipo pedagógico. Afrontar y analizar conjuntamente situaciones complejas, prácticas y problemas profesionales. Hacer frente a crisis o conflictos entre personas.</p>	<p>Organizar la propia formación continua</p> <p>Saber explicitar sus prácticas. Establecer un control de competencias y un programa personal de formación continua propios. Negociar un proyecto de formación común con los compañeros (equipo, escuela, red). Implicarse en las tareas a nivel general de la enseñanza o del sistema educativo. Aceptar y participar en la formación de los compañeros.</p>

Cuadro 10. Comparación entre Diez nuevas competencias para enseñar (Perrenoud) y la propuesta de estándares de la SEP

		1. Organizar y animar situaciones de aprendizaje	2. Gestionar la progresión de los aprendizajes	3. Elaborar y hacer evolucionar dispositivos de diferenciación	4. Implicar a los alumnos en su aprendizaje y en su trabajo	5. Trabajar en equipo
		Conocer los contenidos y traducirlos en objetivos	Trabajar a partir de las representaciones	Trabajar a partir de los errores y los obstáculos	Construir dispositivos y secuencias didácticas	Implicar a los alumnos en la actividades
		Concebir situaciones adecuadas	Visión longitudinal de los objetivos	Vincular las actividades con la teoría	Observar y evaluar en situaciones de aprendizaje	Establecer controles y decisiones de progresión
		Hacer frente a la heterogeneidad	Extender la gestión de clase	Trabajar con los alumnos con dificultades	Desarrollar la cooperación entre alumnos	Fomentar el deseo de aprender
		Instituir consejo de clase o de escuela	Ofrecer actividades de formación opcionales	Favorecer el proyecto personal del alumno	Elaborar un proyecto de equipo	Impulsar un grupo de trabajo
		Formar y renovar un equipo pedagógico	Afrontar conjuntamente situaciones complejas	Hacer frente a conflictos inter-personales		
1. Planeación	Selección de contenidos	•				
	Selección del propósito	•				
	Diseño de estrategias didácticas		•			
2. Gestión del ambiente de la clase	Selección de mecanismos de evaluación			•		
	Relaciones interpersonales					
3. Gestión curricular	Manejo de grupo					
	Conocimiento de la asignatura	•				
4. Gestión didáctica	Relaciones entre asignaturas					
	Conexión asignaturas contextos	•	•			
	Presentación curricular	•				
	Atención diferenciada			•		
	Organización del grupo					
	Relación de aprendizaje alumno-alumno				•	
	Recursos didácticos	•				
	Recursos espaciales					
	Manejo del tiempo		•			
	Indicaciones					
	Explicaciones					
	Preguntas				•	
5. Evaluación	Actividades dirigidas		•			
	Actividades no dirigidas				•	
	Autovaloración				•	
	Valoración entre alumnos				•	
Valoración del docente a los alumnos			•			
Retroalimentación de saberes	•		•			

Cuadro 10. Comparación entre Diez nuevas competencias para enseñar (Perrenoud) y la propuesta de estándares de la SEP

		6. Participar en la gestión de la escuela	7. Informar e implicar a los padres	8. Utilizar las nuevas tecnologías	9. Afrontar los deberes y los dilemas éticos de la profesión	10. Organizar la propia formación continua																			
1. Planeación	Selección de contenidos	Elaborar un proyecto institucional	Administrar los recursos de la escuela	Fomentar una escuela integrada al contexto	Organizar la participación de los alumnos	Favorecer reuniones informativas y de debate	Dirigir las reuniones	Implicar a los padres	Utilizar los programas de edición de documentos	Explotar el potencial didáctico de los programas	Comunicarse a través de la red	Utilizar los instrumentos multimedia	Prevenir la violencia en la escuela	Luchar contra los prejuicios y la discriminación	Creación de reglas de conducta	Analizar la pedagogía y la comunicación en clase	Desarrollar responsabilidad, solidaridad y justicia	Saber explicitar sus prácticas	Formular un programa personal de formación	Negociar un proyecto de formación común	Implicarse en las tareas de enseñanza generales	Participar en la formación de los compañeros			
	Selección del propósito																								
	Diseño de estrategias didácticas																								
	Selección de mecanismos de evaluación																								
2. Gestión del ambiente de la clase	Relaciones interpersonales																								
	Manejo de grupo																								
3. Gestión curricular	Conocimiento de la asignatura																								
	Relaciones entre asignaturas																								
	Conexión asignaturas contextos																								
4. Gestión didáctica	Presentación curricular																								
	Atención diferenciada																								
	Organización del grupo																								
	Relación de aprendizaje alumno-alumno																								
	Recursos didácticos																								
	Recursos espaciales																								
	Manejo del tiempo																								
	Indicaciones																								
	Explicaciones																								
	Preguntas																								
	Actividades dirigidas																								
Actividades no dirigidas																									
5. Evaluación	Autovaloración																								
	Valoración entre alumnos																								
	Valoración del docente a los alumnos																								
	Retroalimentación de saberes																								

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible comparar los estándares propuestos por Perrenoud y los estándares propuestos por la SEP (ver cuadro 10). En primer lugar, no todas las competencias docentes incorporadas en la propuesta de la SEP tienen cabida en la propuesta de Perrenoud, ya que, como se mencionó anteriormente, dicha propuesta no considera las competencias básicas. Así, las competencias relacionadas con manejo de grupo, relaciones entre asignaturas, recursos espaciales, indicaciones y explicaciones, no están consideradas en las competencias docentes de Perrenoud. Como en el caso de Danielson, no todas las competencias propuestas por Perrenoud se encuentran cubiertas por las competencias propuestas por la SEP; sin embargo, en este caso es evidente que no se contemplan ámbitos completos como el trabajo en equipo, la participación en la gestión de la escuela, la implicación de los padres, la utilización de las nuevas tecnologías, la organización de su formación continua y el encarar los deberes y dilemas éticos a los que se enfrentan.

Interpretación de las comparaciones

Se puede afirmar que los países latinoamericanos se encuentran en un momento óptimo para incorporar los estándares docentes en sus sistemas educativos, ya que tienen la oportunidad de retomar los desarrollos teóricos y las experiencias prácticas de otros países. No obstante, la propuesta de estándares docentes en México no aprovecha esta situación.

En primer lugar, los estándares docentes propuestos por la SEP son sumamente específicos (a diferencia de los de Danielson y Perrenoud, que son mucho más comprensivos), llegando al extremo de indicar conductas específicas a seguir por los docentes (p. ej., presentar al inicio de cada clase el propósito y los contenidos que se desarrollarán). Esto hace que los estándares docentes tiendan a cumplir más una función de homologación de la práctica docente que de señalización (de estandarte), lo que implica reducir la autonomía del maestro para gestionar la clase. Esta especificidad se ve enfatizada por el hecho de que no existe una descripción extensa de cada una de las competencias propuestas, lo que limita sus posibilidades de interpretación.

En segundo lugar, los estándares propuestos por la SEP no solo son específicos, sino en conjunto son muy pocos; dejan fuera ámbitos de competencias docentes destacados por otros como relevantes. Esto es particularmente evidente en lo que se refiere a la participación de los padres en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los niños. Esta omisión puede tener impactos sustantivos, ya que deja a criterio de cada docente la forma en que debe tratar con los padres de familia y cómo implicarlos en la educación de sus hijos, e inhibe la posibilidad de que desde la formación inicial los maestros desarrollen esta habilidad de forma deliberada.

Otro ámbito de competencias que fue obviado en la propuesta de la SEP son aquellas relacionadas con la evaluación, formación y profesionalismo docente. Si bien la propuesta incluye la necesidad de un docente de evaluar a sus alumnos y darles retroalimentación de saberes, así como autoevaluarse (lo que debe resultar en un programa de formación continua específico para cada docente), al no incorporar como estándares las competencias que un docente necesita para hacer las evaluaciones inhibe la posibilidad de que este tipo de habilidades y conocimientos se desarrollen desde la formación inicial. Esto significa que la evaluación y la determinación de la formación continua se convierten en una directriz (que puede ser modificada en cualquier momento) y no en una competencia, con lo que pierde su función de señalización.

En tercer lugar, a diferencia de las propuestas de Danielson y Perrenoud que están dirigidas hacia la enseñanza, la propuesta de la SEP hace más énfasis en el currículo (p. ej., 4.1 Presentación curricular) y las asignaturas (p. ej. todas competencias del referente 3. Gestión curricular), lo que favorece la tendencia actual de atenerse a una pauta predefinida (i.e. libro de texto) que busca homologar más que señalar.

Considerando las características anteriores, podemos afirmar que los estándares propuestos por la SEP buscan más regular la práctica docente a través de la homologación que fomentar la autorregulación

Los países latinoamericanos se encuentran en un momento óptimo para incorporar los estándares docentes en sus sistemas educativos, ya que tienen la oportunidad de retomar los desarrollos teóricos y las experiencias prácticas de otros países. No obstante, la propuesta de estándares docentes en México no aprovecha esta situación.

Los estándares propuestos por la SEP buscan más regular la práctica docente a través de la homologación que fomentan la autorregulación de la misma.

de la misma. Esto es importante, ya que la idea subyacente a los estándares docentes es que la docencia es una práctica compleja que exige de los docentes una intensa reflexión para adaptar constantemente su pedagogía a las necesidades de los alumnos. Esto significa que los docentes necesitan un amplio grado de autonomía en la gestión de la enseñanza, ya que es la única forma en que pueden facilitar efectivamente el aprendizaje de los niños.

En resumen, la propuesta de la SEP está mucho más alineada a la propuesta de Danielson que a la de Perrenoud. Esto se debe en buena medida a que el *marco para la enseñanza* sí contempla los ámbitos o dominios más tradicionales de la enseñanza primaria (construcción de secuencias didácticas, evaluación, gestión de la clase). Sin embargo, la propuesta de la SEP no incorpora todos los dominios propuestos por Danielson y en aquellos dominios que sí están considerados no se retoman todas las competencias docentes. En este sentido, la propuesta de estándares docentes de la SEP es sumamente limitada y necesita ser ampliada tanto en profundidad para cada una de las competencias como en amplitud de dominios.

Las competencias docentes que se tienen que proponer en México deben contemplar competencias más básicas que las tradicionales (asistencia y puntualidad) así como competencias más complejas (adquirir una visión longitudinal de los objetivos de la enseñanza). Asimismo, es necesario incorporar en ellas elementos tales como: comunicación con padres de familia, manejo de conflictos, trabajo en grupo, trato igualitario de alumnos por género y cultura, respeto, y otros elementos relacionados a la democracia en la escuela, elemento de democracia en el país.

4. La consulta con la OCDE

En el año 2008, la SEP acordó con la OCDE la realización de un análisis del sistema de educación básica con el fin de generar un conjunto coherente de recomendaciones que permitieran mejorar la calidad y equidad del mismo. Así, el proyecto incorporó tanto expertos nacionales como internacionales e incluyó la producción de varios informes analíticos y documentos de trabajo producto de “revisiones de políticas públicas y mejores prácticas internacionales, de talleres, seminarios, reuniones, visitas a campo y consultas con numerosos expertos y actores mexicanos e internacionales” (OCDE, 2010a: 11). Como resultado de este trabajo se publicaron dos informes: *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México* (OCDE, 2010a) y *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for México* (OCDE, 2010b).

En ambos informes se hace referencia a la necesidad de establecer estándares docentes en México. De hecho, la primera recomendación de *Mejorar las escuelas* (OCDE; 2010a: 75) es:

RECOMENDACIÓN 1: Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes. *México necesita definir claramente los estándares docentes para que la profesión y la sociedad sepan cuáles son el conocimiento, las habilidades y los valores centrales asociados a una enseñanza eficaz.*

Esta centralidad de los estándares docentes se hace evidente en el resto de las recomendaciones relacionadas con la trayectoria profesional de los maestros, debido a que la atracción de los mejores candidatos, el fortalecimiento de la formación inicial, la mejora de la evaluación, el sometimiento a concurso de todas las plazas docentes, la creación de periodos de inducción y prueba y el mejoramiento del desarrollo profesional, solo puede lograrse de forma coherente e integral si se cuenta con un conjunto de referentes bien establecido de lo que entendemos como una “buena enseñanza”.

En este punto es importante señalar que el grupo de trabajo de la OCDE conoció y analizó la propuesta de la SEP sobre estándares docentes. En dicho análisis afirman que “estos estándares necesitan incluir

el conocimiento y las habilidades esperados por parte de los docentes, sus responsabilidades y compromisos profesionales, para poder ser útiles en los diferentes propósitos de orientar la práctica docente, la formación o la evaluación externa” (OCDE, 2010a: 75-76). Asimismo hacen referencia a la tibia manera de incorporar a los maestros en el proceso de creación de los estándares y al hecho de que no tomaron suficientemente en cuenta esfuerzos realizados en otros países en el desarrollo de sus estándares docentes. Aunque la OCDE no llegó a recomendar un conjunto específico de estándares, el Consejo Asesor del proyecto especificó que, como mínimo, los estándares deben (OCDE, 2010a: 79-80):

- **Ser comprensibles y estar alineados** con las tareas que implica la enseñanza, el funcionamiento de las escuelas y los estándares de aprendizaje del estudiante.
- **Cubrir todos los ámbitos de enseñanza definidos.** Todos estos ámbitos deben subdividirse en componentes e indicadores.
- **Establecer distintos niveles de competencia para cada aspecto específico, que definan los ámbitos del docente y el trabajo escolar.**
- **Considerar que un núcleo central de desempeño debe estar presente en todos los docentes y en todas las escuelas,** independientemente de sus condiciones y circunstancias.
- **Definir y volver operacionales los objetivos previstos y los resultados de la buena enseñanza,** sin prescribir prácticas específicas para que los docentes logren estos objetivos.
- **Redactar los estándares de tal manera que tomen en cuenta contextos muy diversos.**
- **Ser dinámicos.**

5. La reforma al Programa de Carrera Magisterial

El 25 de mayo de 2011, el Secretario de Educación y la Presidenta del SNTE firmaron el *Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial*³³. Como se mencionó previamente, este acuerdo modificaba el peso atribuido a los diferentes factores, le asignaba el mayor puntaje al factor de “aprovechamiento escolar” y creaba un nuevo factor, el de las “actividades co-curriculares”.

Otra modificación importante que se establece en este acuerdo es la eliminación del estímulo vitalicio; en los lineamientos vigentes, se establece que una vez que el docente ingresa al programa o sube de nivel de estímulo³⁴, este es permanente durante el resto de la vida laboral del docente en el sistema de educación pública. Esta eliminación del estímulo vitalicio no es tajante, y solo ocurrirá si en la evaluación los docentes obtienen menos de 70 puntos (de un total posible de 100) dos veces consecutivas.

33. Es importante hacer notar que este Acuerdo es un mero compromiso político y no será oficial hasta que se modifiquen y se emitan los nuevos Lineamientos Generales del Programa de Carrera Magisterial. Dichos lineamientos nunca han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, que es el medio oficial del gobierno federal y el cual asegura el carácter normativo y vinculante de las normas jurídicas nacionales (leyes, reglamentos, circulares, acuerdos, etc.), entre las cuales se encuentran aquellas que rigen la operación de la administración pública federal. Esta situación hace que los Lineamientos se encuentren en una situación jurídicamente ambigua.

34. El Programa de Carrera Magisterial contempla cinco niveles de estímulo (A, B, C, D, E); conforme el docente avanza, el estímulo económico otorgado se incrementa.

El Acuerdo produjo un gran revuelo en la opinión pública, posicionando a diversos actores tanto a favor como en contra. Aquellos que se encuentran a favor de la modificación, argumentan que el hecho de otorgar un peso decisivo al aprovechamiento escolar es un gran paso, ya que envía una señal clara a los docentes de cuál es el objetivo último en el que se deben concentrar³⁵.

Por el lado contrario, las críticas son muchas y muy variadas. En primer lugar, para algunos actores³⁶ el Acuerdo “echa abajo la Alianza por la Calidad de la Educación”, en el cual se contemplaban tres factores para evaluar a los maestros: (1) la evaluación de alumnos, (2) cursos certificados de manera independiente y (3) un examen docente. En este sentido, ni la antigüedad ni las actividades co-curriculares estaban contempladas. Desde esta perspectiva, la incorporación de participación en actividades “co-curriculares” (sin definir bien de lo que se trata), certificadas por pares o el director de la escuela, ofrece al SNTE la oportunidad de incrementar su poder, ya que el reconocimiento oficial de estas actividades fuera del horario escolar (casí garantizada por la manera de certificarlas) implica que tendrán que ser remuneradas. Esto, a su vez, significa que se tendrán que crear nuevas plazas o compensaciones adicionales que se traducirán en una mayor cantidad de recursos para el Sindicato.

Otras críticas de la nueva definición del Programa, resaltan el hecho de que el aprendizaje de los niños no solo está determinado por el desempeño de sus maestros, sino que en él influyen otros factores económicos, sociales y culturales, por lo que es injusto evaluar a los docentes sin contemplar estos factores. En este mismo sentido, la mayoría de las críticas se concentran en la utilización de ENLACE como el instrumento principal para evaluar el aprovechamiento escolar. Por un lado se afirma que se corre el riesgo de que ENLACE se convierta en el currículo nacional³⁷, además de fomentar las prácticas fraudulentas que rodean a la prueba (p.ej., aprendizaje para el examen, selección de los mejores estudiantes y exclusión de aquellos con menores desempeños, auxilio durante la administración de la prueba, etc.)³⁸.

Así, tanto el Acuerdo como las críticas al mismo hacen evidente:

- La falta de un marco de referencia común de aquello que los diferentes actores consideran un “buen maestro”, que serviría como un referente para estructurar la discusión.
- La necesidad de reconsiderar el perfilamiento de ENLACE como el estándar *de facto* para evaluar a los docentes mexicanos.

Más allá de estos acuerdos y desacuerdos, lo cierto es que en cualquier sistema de estímulos su éxito o fracaso está en los detalles, en los criterios y las reglas procedimentales que se utilizarán para operar el programa (Santibáñez, 2010)³⁹. Por esto, solo hasta que se emitan los nuevos Lineamientos será

35. Ejemplo de estos argumentos los podemos encontrar en las columnas de Paz Fernández (Maestros de 10, Reforma, 27/05/2011) y de David Calderón (Una nueva carrera magisterial, Reforma, 25/05/2011) o en la tertulia radiofónica en la que participa Ricardo Raphael (Enfoque, primera emisión, 26/05/2011).

36. Lo que se detalla a continuación se deriva de una entrevista realizada a Jorge Santibáñez (quien fue jefe de la UPEPE de la SEP antes de que Alonzo Lujambio fuera designado titular de la Secretaría) por Sonia del Valle (Acusan: Pacto tira compromisos, Reforma, 27/05/2011).

37. Entrevista realizada a Manuel Gil Antón (académico del Colegio de México) por Sonia del Valle (Critican que ENLACE premie a maestros, Reforma, 27/05/2011).

38. Posicionamientos de Jorge Javier Romero y Ángel Díaz Barriga (investigadores de la UNAM) en la entrevista que les realizó Sonia del Valle (Critican que ENLACE premie a maestros, Reforma, 27/05/2011). También hay declaraciones similares de Gilberto Guevara Niebla, David Calderón y Armando Alcántara en el artículo de Luis Manuel Mendoza, Rechazan que con ENLACE se pueda premiar a docentes, Educación a Debate, 27/05/2011 (<http://educacionadebate.org/2011/05/27/74627/>).

39. Esta situación ha sido enfatizada por Ricardo Raphael (Enfoque, primera emisión, 26/05/2011) y por David Calderón (entrevista realizada por Tania Rosas, No define la reforma cómo calificarán a los alumnos. El Economista, 27/05/2011), quienes a pesar de estar de acuerdo con asignar el 50% del puntaje al aprovechamiento escolar, afirman que solo hasta conocer las reglas que regirán tanto la Carrera Magisterial como la Evaluación Universal se podrá emitir una opinión completa sobre el tema.

Así, tanto el Acuerdo como las críticas al mismo hacen evidente:

- La falta de un marco de referencia común de aquello que los diferentes actores consideran un “buen maestro”, que serviría como un referente para estructurar la discusión.
- La necesidad de reconsiderar el perfilamiento de ENLACE como el estándar *de facto* para evaluar a los docentes mexicanos.

posible hacer una crítica precisa de los impactos y consecuencias que éste tendrá en el magisterio mexicano. Sin embargo, a partir lo establecido en el Acuerdo, es evidente que la inexistencia de estándares docentes sigue siendo un problema por resolver.

6. La evaluación universal

Una semana después de haberse firmado el *Acuerdo para Reformar el Programa de Carrera Magisterial*, el Secretario de Educación Pública y la Presidenta del SNTE firmaron un nuevo *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*. Este promete establecer, por primera vez en la historia del sistema educativo mexicano, un mecanismo general y nacional para diagnosticar tanto las competencias como el desempeño de todos los docentes mexicanos que se encuentran en educación básica. Idealmente, el establecimiento de este mecanismo permitirá crear un sistema de formación continua acorde a las necesidades de los docentes, formular e implementar políticas de acompañamiento pedagógico, y ser uno de los instrumentos fundamentales para determinar los puntajes en los Programas de Carrera Magisterial y el de Estímulos Docentes.

Para alcanzar estos propósitos, la Evaluación Universal contempla dos aspectos fundamentales: el aprovechamiento escolar y las competencias profesionales (ver cuadro 11). Al igual que en las reformas propuestas al Programa de Carrera Magisterial, en la calificación para la Evaluación Universal se le asigna el 50% del total de los puntos alcanzables al aprovechamiento escolar, el cual también será medido a través de ENLACE. En cuanto a las competencias profesionales, esta se dividirá en tres rubros: preparación profesional⁴⁰, formación continua y desempeño profesional. Los dos primeros son equivalentes a lo establecido en el Programa de Carrera Magisterial; así, la única diferencia sustantiva entre el Programa de Carrera Magisterial y la Evaluación Universal es el desempeño profesional, el cual podrá ser evaluado a partir de los estándares docentes (que no han sido emitidos oficialmente) u otros “instrumentos o estrategias que para el efecto emita la Secretaría de Educación Pública”.

Cuadro 11. Aspectos y puntajes de la Evaluación Universal

Aspecto	Puntaje	Instrumento	Periodicidad
Aprovechamiento escolar	50	ENLACE	Anual
Competencias profesionales			
<i>Preparación profesional</i>	5	Exámenes estandarizados	Cada tres años
<i>Desempeño profesional</i>	25	Estándares docentes/otros instrumentos o estrategias a definir	¿?
<i>Formación continua</i>	20	Trayectos formativos focalizados y la preparación y el desempeño profesional	¿?

A partir de los resultados de esta evaluación, la SEP deberá formular sus Programas de Formación Continua y Superación Profesional que tendrán que implementar los gobiernos estatales. Es importante señalar que la cláusula tercera del Acuerdo especifica que los trayectos formativos deberán enfatizar el fortalecimiento de las *competencias profesionales* en español, matemáticas, ciencias, tecnologías de la información e inglés. Este acuerdo evidencia la falta de homogeneidad

40. El examen estandarizado para evaluar la preparación profesional se realizará en forma escalonada para cada uno de los niveles de educación básica. En 2012 se realizará a nivel primaria, en 2013 en secundaria y en el 2014 en educación inicial, preescolar y especial. Estos exámenes deberán ser realizados por todos los maestros del país. Esto incluye a los docentes que están inscritos en el Programa de Carrera Magisterial, a pesar de que formalmente no les toque evaluarse durante el año correspondiente.

que existe en el término de “competencias profesionales” y en la visión que la SEP y el SNTE tienen sobre ellas. En términos estrictos, las competencias profesionales son aquellas establecidas por los estándares docentes y no los contenidos de las asignaturas particulares. Esta es una confusión grave, ya que al parecer todo el sistema se está alineando a los conocimientos que adquieren los alumnos más que al desarrollo de las competencias tanto de los niños y niñas como de los maestros.

Es importante resaltar que los resultados de esta evaluación serán públicos, además de que la SEP tiene la obligación de comunicárselos a las autoridades educativas estatales, al Sindicato y a los docentes, directivos y supervisores. Un último aspecto relevante que establece el Acuerdo, es el hecho de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) participará en el diseño de las evaluaciones que se aplicarán. Al parecer, el INEE tendrá que meterse a fondo en el debate sobre estándares docentes, algo que no ha ocurrido hasta el momento.

A pesar de que el preámbulo del Acuerdo afirma que la Evaluación Universal será fundamentalmente formativa y su propósito principal será mejorar el desempeño de los docentes, al ligarla tanto a los logros de los estudiantes como a los programas de Carrera Magisterial y de Estímulos Docentes se estará utilizando de forma sumativa y con consecuencias de alto impacto para los docentes.

A diferencia del Acuerdo que Reforma al Programa de Carrera Magisterial, la Evaluación Universal causó menos impacto en la opinión pública, aunque los posicionamientos de los diferentes actores, especialmente de los investigadores educativos, fueron mucho más fuertes. Así, nos encontramos que se replicó la crítica de asignar el 50% del puntaje al aprovechamiento escolar y la utilización de ENLACE como instrumento de medición de estos aprovechamientos⁴¹. Asimismo, el anuncio de este acuerdo hizo que la disidencia sindical (liderada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación - CNTE) anunciara que radicalizará sus acciones en contra de este nuevo Acuerdo, a través de medidas que irían desde la presentación de amparos hasta la movilización de profesores en las sedes donde se vaya a aplicar esta evaluación, afirmando que “es un examen para reprobar a cientos de miles y justificar su despido, al tiempo de que se aniquilará la contratación colectiva”.

Lo cierto es que, al igual que con las reformas a la Carrera Magisterial, únicamente hasta que se emitan los lineamientos que regularán la Evaluación Universal será posible hacer una valoración sobre los costos y beneficios que esta tendrá, tanto para los docentes como para los alumnos y el sistema educativo en su conjunto.

V. CONCLUSIONES

Durante el desarrollo del Sistema Educativo Nacional se han creado diversos programas e instrumentos que definen implícitamente las competencias docentes que se consideran relevantes en diferentes momentos de la carrera docente. Estos mecanismos se convierten en estándares *de facto* para la evaluación del desempeño docente, los cuales, al no ser pensados como partes de un sistema coherente de referentes, incrementan la complejidad institucional de la carrera docente. Esto no solo produce una gran confusión entre los docentes, sino también crea incertidumbre para la toma de decisiones sobre los trayectos profesionales de los maestros, lo que facilita la reproducción de las prácticas corruptas y clientelares.

41. Por ejemplo véase el artículo de opinión de Carlos Ornelas (académico de la UAM), en donde afirma que estas reformas son sólo placebos (**Carrera magisterial: reforma e ilusiones**, *Excélsior*, 01/06/2011) o la entrevista que se le hizo a Olac Fuentes Molinar (investigador de la Universidad Pedagógica Nacional), quien afirma que el SNTE traicionó a los maestros al aceptar estos Acuerdos, ya que al no tomar en cuenta el contexto socioeconómico de los alumnos y las condiciones de infraestructura de cada escuela, lo único que se producirá es que se premie a los docentes que se encuentren en las mejores condiciones y se castigue a aquellos que enfrentan las peores condiciones, lo que terminará por reforzar la desigualdad educativa en todo el sistema (“Traicionó el SNTE a los maestros al aceptar acuerdo: Olac Fuentes”, *La Jornada*, 03/06/2011).

Además, **aunque en México existe consenso sobre la necesidad de establecer un conjunto de estándares que permitan definir lo que es la “buena enseñanza” y desde el año 2010 hay una propuesta oficial de estándares docentes para educación básica, hasta agosto de 2011 en el país no hay un referente validado jurídicamente.** Esta carencia hizo que el debate sobre las reformas al Programa de Carrera Magisterial y la propuesta de establecer una Evaluación Universal se centraran más en la lógica política detrás de estos acuerdos y en el diseño institucional propuesto para implementarlos, que en los factores de evaluación que consideran y el contenido, la validez y la confiabilidad de los instrumentos que se utilizarán para cuantificar los puntajes.

En México prácticamente no existe debate sobre el contenido de los estándares docentes propuestos por la SEP. Esto puede tener graves consecuencias debido a que:

- La definición de “buena enseñanza” que plantean es sumamente específica y restrictiva, lo que se presta a la homologación de prácticas, reduce la autonomía de los docentes, limita su creatividad y dificulta la posibilidad de ajuste a contextos diferentes.
- Enfatiza las competencias relacionadas con los objetivos, contenidos y asignatura y omite elementos del desempeño, como el fomento a la participación de los niños y niñas en el aula o el trabajo en equipo entre el cuerpo docente, competencias que se relacionan con los valores democráticos y una educación fundamentada en derechos, especialmente en los derechos de las niñas y los niños.
- No contempla elementos que aún son básicos en el sistema educativo, como la asistencia y la puntualidad de los maestros, ni considera competencias fundamentales que debe tener cualquier maestro del siglo XXI, como trabajar cooperativamente con sus colegas, comunicarse e involucrar a los padres de familia y manejar cómodamente las tecnologías de la información.

La existencia de estándares *de facto*, la inexistencia de estándares docentes oficiales y la carencia de un debate público centrado en los contenidos, ha llevado a que los estándares de aprendizaje (i.e. ENLACE) se conviertan en el principal referente para juzgar y estimular a los docentes. Esto no contempla las consecuencias no intencionales negativas que puede tener esta situación, como es el fortalecimiento del individualismo docente a costa del trabajo cooperativo y del espíritu profesional en cada escuela, el incremento del estrés laboral debido a las consecuencias de alto impacto que pueden tener los resultados educativos sobre los ingresos y la trayectoria de los docentes, la concentración de los buenos maestros en las escuelas con mejores condiciones, o el sesgo en la evaluación si no se consideran las condiciones contextuales de los niños.

Esto es más preocupante si consideramos que el factor de desempeño profesional se evaluará a través de un examen estandarizado y, si tomamos en cuenta que los estándares docentes hacen referencia a competencias complejas, se hace evidente que estos elementos no se pueden evaluar únicamente a través exámenes estandarizados, por lo que es necesario desarrollar nuevos mecanismos e instrumentos cualitativos que complementen este tipo de pruebas para hacer una evaluación realmente integral del desempeño de los maestros.

Por esto, es urgente definir y publicar oficialmente unos estándares docentes, ya que son el fundamento que permitirá alinear el contenido y la utilización de todos los estándares *de facto* que actualmente regulan la carrera docente en el país. Es importante resaltar que si estos estándares *de facto* no se modifican rápidamente a partir de los estándares docentes oficializados, estos últimos se convertirán en letra muerta.

Asimismo, no solo es necesario alinear los estándares docentes *de facto*, sino también crear y alinear los estándares de aprendizaje (y con ellos ENLACE) y los estándares de gestión (y con ellos la normativa federal) para constituir un sistema coherente de referentes que ofrezcan directrices claras para toda la comunidad escolar. Esto significa que los estándares docentes deben servir para consolidar y articular tanto una visión de lo que es un “un buen maestro” como lo que se considera un “buen aprendizaje” y una “buena gestión”.

Antes de establecer las consecuencias de alto o de bajo impacto para la carrera y los ingresos de los docentes a través de las modificaciones al Programa de Carrera Magisterial y la Evaluación Universal, es necesario definir los estándares, alinear los instrumentos y modificar las reglas del juego. De lo contrario, únicamente se añadirá complejidad a un sistema ya de por sí complejo sin tener la menor idea de cuáles serán sus efectos.

Este último punto es importante, debido a que los estándares docentes únicamente se podrán aplicar si se modifican las reglas del juego que rigen las escuelas en particular y al sistema educativo en su totalidad.

En este sentido, dos son las modificaciones fundamentales:

- 1) **Es necesario otorgarle una mayor autonomía a los docentes y a las escuelas.** Esta es una condición necesaria para que los docentes tengan el espacio para idear y desarrollar los medios adecuados a cada contexto que les permita alcanzar los estándares estipulados; es decir, lo que buscamos con los estándares es la definición de los resultados, mas no de los medios (de las tecnologías) para alcanzar estos resultados. Esto significa, por ejemplo, que es necesario reconsiderar la existencia de los libros de texto gratuito, los cuales son una tecnología obsoleta que redujo el papel del maestro a un mero administrador de contenidos.
- 2) **Este incremento en la autonomía tiene que ir acompañado de un incremento en la rendición de cuentas y en la ampliación de los espacios de participación social en las escuelas;** es decir, los padres de familia deben tener voz y voto no solo sobre la administración de la escuela sino también sobre la gestión de la misma y el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos.

Todo esto implica que, antes de establecer las consecuencias de alto o de bajo impacto para la carrera y los ingresos de los docentes a través de las modificaciones al Programa de Carrera Magisterial y la Evaluación Universal, es necesario definir los estándares, alinear los instrumentos y modificar las reglas del juego. De lo contrario, únicamente se añadirá complejidad a un sistema ya de por sí complejo sin tener la menor idea de cuáles serán sus efectos.

REFERENCIAS

Arnaut, A. (1998). "Los maestros de educación primaria en el siglo XX" en Pablo Latapí, *Un siglo de educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Avilés, K. (25 de julio de 2011). "Pese al buen resultado, uno de cada 2 maestros se quedará sin plaza". Artículo en el periódico *La Jornada*, p. 26.

Barrera, I. (2009). "El Primer Concurso Nacional Público de Oposición para el Otorgamiento de Plazas Docentes (Ciclo 2008-2009)" en David Calderón (coord.), *Contra la pared. Estado de la educación en México*. México: Mexicanos Primero. (http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/Reporte_Contra_la_Pared_2009_-_Mexicanos_Primer.pdf)

Centro de Estudios Educativos (CEE). Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativas (SIEME) y Heurística Educativa (HE) (2008). *Estándares de Desempeño Docente en el Aula para la Educación Básica en México*. México: s/e. (<http://www.referenteseducativos.net/images/pdf.docent/2DESDO>).

Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (2003). *Marco de la Buena Enseñanza*. Chile: Ministerio de Educación.

Danielson, C. (1999). *Una introducción al uso del portafolios en el aula*. México: Fondo de Cultura Económica.

Danielson, C. (1996). *Enhancing Professional Practice: A Framework for Teaching*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD).

Gil Antón, M. (20 de junio) "¿Adónde vamos con ENLACE?" <http://educacionadebate.org/2011/06/20/8547292/>.

Guevara, M. y González, L. (2004). *Atraer, formar y retener profesorado de calidad. Reporte sobre la situación de México*. México: Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica - Secretaría de Educación Básica.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2006). *Políticas y sistemas de evaluación educativa en México. Avances logros y desafíos*. Informe para la Reunión Ministerial del Grupo E-9 (UNESCO), México 13-15 de febrero 2006, México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2009). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Nacional. Educación Básica, 2009*. México: INEE

Isoré, M. (Marzo, 2010). "Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura". Santiago, Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

Mendoza Trejo, F. (2010). *Estudio sobre el Impacto de la Difusión de Resultados de la Prueba ENLACE 2009*. Documento producido para el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) por el Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C. (IFIE). México: s/e.

Mendoza, L. M. (2011). "Busco Elba Esther que los docentes de autoevaluaran". (<http://educacionadebate.org/2011/06/03/busco-elba-esther-que-los-docentes-se-autoevaluaran/>).

Observatorio Ciudadano de la Educación (2008). *La Norma Oficial Mexicana de Calidad Educativa: maniobra del SNTE contra la rectoría del Estado*. México: OCE.

OCDE (2010). *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for México*. Paris: OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. Paris: OCDE.

Ornelas, C. (2008). *Política, Poder y Pupitres: Crítica al Nuevo Federalismo Educativo*. México: Siglo XXI.

Perrenoud, P.H. (2004). *Diez Nuevas Competencias para Enseñar*. Barcelona: Graó.

Ravela, P.A. (2011). "Elementos para la discusión de alternativas de política de evaluación docente" en SNTE, *Antología del 5º Congreso Nacional de Educación "Educar es el Camino"*, pp. 41-54.

Rendón, Valek y Luis Manuel Mendoza (2011) Negocia SEP con SNTE y empresarios evaluación de maestros. Portal Educación a Debate. (<http://educacionadebate.org/2011/01/20/negocia-sep-con-snte-y-empresarios-evaluacion-de-maestros-2/>)

Rodríguez Gómez, R. (16 de octubre de 2008). "La NOM del servicio de calidad en la educación básica obligatoria". (<http://www.observatorio.org/publicaciones/PresentacionRoberto16oct08.ppt>)

Santibáñez, Lucrecia M. (2002) "¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 22(29): 9-41.

Santibáñez, L.; Martínez, J. F.; McEwan, P.; Datar, A.; Setodji, C. y Basurto, R. (2007). *Haciendo camino: análisis del programa carrera magisterial en México*, Estados Unidos: RAND Corporation.

Secretaría de Educación Pública - Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2011). *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directores en Servicio de Educación Básica*, firmado el 31 de mayo de 2011.

Secretaría de Educación Pública - Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Acuerdo para la reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial*, firmado el 25 de mayo de 2011.

Secretaría de Educación Pública (2003), *Informe general sobre la experiencia en once entidades en torno a la evaluación, selección y contratación del personal docente de educación básica*. México: Dirección General de Normatividad-Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación, 2007-2012*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (2010). *Estándares de Desempeño Docente en el Aula para la Educación Básica en México*. México: SEP. (<http://es.scribd.com/doc/57612696/Estandares-de-Desempeno-Docente-en-el-Aula-para-la-Educacion-Basica-en-Mexico>)

Secretaría de Educación Pública (2011). *Concurso para el Otorgamiento de Plazas Docentes 2011-2012*. Documento presentado en la reunión del 27 de junio de 2011 con organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo de la aplicación del examen.

Secretaría de Educación Pública (2010). *Estándares de Gestión Básica*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública - Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación entre el Gobierno Federal y los Maestros de México representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México: SEP-SNTE.

Sindicato Nacional de Trabajadores en la Educación (2008). *Propuesta de Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana del Servicio de Calidad en la Educación Básica en México*. México: SNTE.

UNESCO (2011). *Comunicado de Prensa del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación Culmina su Visita a México. (18 de febrero de 2010)*. (http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/02/CDP_190210_Educacion.pdf)

Entrevistas con:

- Sylvia Schmelkes
- Fernando Mejía
- Margarita Zorillo
- Alba Martínez



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

Desde su creación en 1995, el PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y monitoreo del progreso educativo.

La ejecución de las actividades se realiza a través de Centros Asociados de Investigación y Políticas Públicas en diversos países de la región y comprenden la realización de estudios, la organización de debates y la promoción de diálogos públicos sobre temas de política educacional y reforma educativa.

Las actividades del PREAL son posibles gracias al apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), GE Foundation, entre otros.



Inter-American Dialogue • 1211 Connecticut Ave. N.W. Suite 510
Washington, D.C. 20036 U.S.A. • Tel.: (202) 822-9002
Fax: (202) 822-9553 • E-mail: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org & www.preal.org

CINDE • Santa Magdalena 75, Piso 10 • Oficina 1002 • Providencia
Santiago, Chile • Tel.: (56-2) 334-4302
Fax: (56-2) 334-4303 • E-mail: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org

