

Evaluar bajo la norma. Una revisión a los acuerdos secretariales en materia de evaluación (1976-2020)

Jesús Adolfo Trujillo Holguín



Las normas como referente para las actividades de evaluación en la escuela.

Fuente: imagen tomada del portal de normatividad del Gobierno del Estado de México (2022).

Trujillo Holguín, J. A. (2022). Evaluar bajo la norma. Una revisión a los acuerdos secretariales en materia de evaluación (1976-2020). En J. A. Trujillo Holguín, J. L. García Leos, A. C. Ríos Castillo y T. de J. García Cortés (coords.), *Desarrollo profesional docente: la evaluación de los aprendizajes escolares durante y después de la pandemia* [col. Textos del Posgrado n. 7] (pp. 25-42). Escuela Normal Superior Prof. José E. Medrano R.

Resumen

La evaluación educativa es un proceso que históricamente ha estado bajo la responsabilidad directa del profesorado, pues se deriva de las dinámicas que ocurren principalmente al interior del salón de clases. La autoridad educativa solamente establece los principios de carácter general, que sirven como guía para uniformar y dar certidumbre a las decisiones que se toman en las escuelas. En el presente capítulo se realiza un recorrido de más de cuatro décadas (1976-2020) en la normatividad evaluativa expresada a través de los acuerdos emitidos por la Secretaría de Educación Pública, los cuales se clasifican por generaciones de normas. La revisión inicia en la década de los setenta del siglo pasado y termina con los que se derivaron de las circunstancias especiales ocasionadas por la pandemia de COVID-19, a partir del 2020. El objetivo principal es colocar en perspectiva los enfoques y concepciones que giran alrededor del tema de la evaluación e identificar los elementos de contexto que determinan cada cambio. El análisis se realiza desde el enfoque histórico y metodológicamente se trabaja con el análisis documental de fuentes primarias, localizadas en el acervo electrónico del Diario Oficial de la Federación, así como en bibliografía secundaria que ayuda a contextualizar y ampliar las nociones sobre el tema. Entre las principales conclusiones destaca el hecho de que la evolución en las disposiciones sobre evaluación no ocurre de manera lineal y continua, sino que existen avances y retrocesos determinados por el contexto histórico de que se trate.

Introducción

La rectoría del Estado mexicano en materia educativa actualmente abarca todos los niveles y modalidades, pero fue hasta la reforma socialista de 1934 cuando comenzaron a dictarse diferentes disposiciones para que el gobierno –federación, estados y municipios– se reservara el derecho exclusivo para establecer las reglas y orientaciones que habrían de definirla. En la primera reforma al artículo 3º constitucional, del 13 de diciembre de 1934, quedó asentada la facultad para que solo el poder público se encargara de la educación primaria, secundaria y Normal; así como de la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza (Poder Ejecutivo Federal, 1934). Igualmente, en la Ley Orgánica de Educación, del 30 de diciembre de 1939, se asentó que el Estado tendría la atribución de definir la orientación socialista a todo establecimiento de educación preescolar, primaria, secundaria, Normal, vocacional o de bachillerato, técnica y profesional, o de cualquier grado o tipo que pueda impartirse (Presidencia de la República, 1939).

En un principio, cuando se expidió la Constitución Política de 1917, en el artículo 3º solamente el nivel de primaria (elemental y superior) quedaba como parte de la educación obligatoria, pero con el paso del tiempo y la llegada de reformas del periodo neoliberal (Trujillo, 2015), se incluyó la secundaria en 1993, preescolar en el 2002 y la media superior en el 2012. A

partir de la reforma del 15 de mayo del 2019 se dispuso que el Estado será el encargado de impartir y garantizar la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior (Poder Ejecutivo, 2019).

La idea de mantener la rectoría en el tema educativo se originó con la necesidad de que el gobierno controlara el tipo de ciudadano que se deseaba formar para que el país enfrentara las demandas de la sociedad, pero en el fondo también representa una herramienta para que los grupos de poder establecieran proyectos acordes a los intereses de minorías que no siempre están interesadas en el desarrollo general de la población. Bajo este supuesto, la intención de este trabajo de análisis y reflexión es mostrar la evolución que ha tenido el concepto de evaluación en la normatividad educativa, a partir de la revisión de acuerdos secretariales que se expidieron en el periodo de 1976 al 2020 y que cobraron plena vigencia mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Igualmente, se busca mostrar que la normatividad educativa se ha ocupado en establecer principios generales sobre evaluación, que tienen el propósito de unificar criterios y definir conceptos aplicables en todo el sistema educativo, pero en la práctica el docente es el encargado de seleccionar los instrumentos y recursos evaluativos que mejor se acomodan a las características del contexto y de su alumnado, por lo que, lejos de actuar como “camisas de fuerza” que impiden aplicar el enfoque formativo de la evaluación, deben concebirse como apoyos para la toma de decisiones pedagógicas.

El trabajo se ubica en el análisis con enfoque histórico y en su elaboración se utilizan fuentes primarias localizadas en el portal electrónico del Diario Oficial de la Federación, así como en las leyes de educación y en otras fuentes secundarias relacionadas con el tema.

Primera generación: la evaluación pedagógica

La terminología que aparece en los documentos curriculares y normativos que rigen el proceso educativo se adapta constantemente, como producto de las nuevas concepciones que permean en el ámbito pedagógico. En el caso de la evaluación, las posturas tradicionalistas la asumían como una actividad que se realizaba al final del proceso educativo, para decidir si un alumno estaba en condiciones de pasar al siguiente grado o nivel, o si debía continuar allí hasta que contara con los elementos cognoscitivos, que se medían a través exámenes objetivos: “referir conceptos, hechos, principios, etcétera, adquiridos por ellos en los procesos de enseñanza y de aprendizaje” (SEP, 2012a, p. 13).

En la normatividad educativa comenzó a permear el concepto de evaluación durante la segunda mitad del siglo XX. La Ley Federal de Educación de 1973 contemplaba apenas los aspectos básicos y solamente en el artículo 47 asentaba que esta debía ser “periódica, comprenderá la medición de conocimiento en los educandos en lo individual y determinará si los pla-

nes y programas responden a la evolución histórico social del país y a las necesidades nacionales y regionales” (Presidencia de la República, 1973, p. 37). Aunque en ese momento histórico aún no estaba suficientemente consolidada la evaluación como parte del proceso educativo, destaca que se relacionara con la medición de conocimientos, pues hoy sabemos que *medir* significa simplemente asignar un valor numérico y no solamente se reduce a los conocimientos, sino que también abarca habilidades, valores y actitudes (SEP, 2012a).

La mencionada ley también deja ver la preocupación por que la evaluación sirviera no solamente para conocer el aspecto individual del alumno, sino también para explicar el nivel macro de la educación, expresado en los planes y programas de estudio y en las propias necesidades del sistema, aunque este tipo de objetivos habrían de cubrirse hasta la década de 1990, cuando surgieron los primeros antecedentes de la evaluación estandarizada y una vez que el sistema educativo comenzó a ocuparse del tema de la calidad educativa, en contraposición a la larga lucha que enfrentó por la cobertura.

Se asume entonces que en la década de 1970 predominaba una gran diversidad de criterios, producto de las interpretaciones que cada profesor o profesora establecía para medir la efectividad del proceso de enseñanza-aprendizaje, y la literatura sobre evaluación aún era incipiente, tratándose de la que se generaba en el contexto nacional. Para entonces ya operaban dos acuerdos secretariales sobre evaluación,¹ pero se limitaban a la educación secundaria y no se encontraban actualizados conforme a los principios y métodos pedagógicos contemplados en la Ley Federal de Educación de 1973. El Consejo Nacional Técnico de la Educación se dio a la tarea de formular el Acuerdo número 3810, del 17 de marzo de 1976, el cual pugnaba por que existiera

coherencia en la forma de evaluar el aprendizaje [...] es necesario señalar las normas a que deberán sujetarse los procedimientos de evaluación a fin de que se unifique en toda la República para la educación primaria, secundaria, normal y de cualquier tipo o grado destinado a obreros o campesinos... [SEP, 1976, p. 12].

El Acuerdo 3810 estableció una definición más integral de la evaluación que no se limita únicamente a la medición de conocimientos, pues la concibe como “parte integrante del proceso educativo, es una actividad sistemática y permanente que permite comprobar el nivel en que se logran los objetivos propuestos” (SEP, 1976, p. 13). Además, en sus principios y aspectos aparece su carácter flexible, la necesidad de que participen todos los involucrados –incluyendo el propio alumno– (autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación), el empleo de instrumentos y procedimientos adecuados, los tres

¹ Antes de 1973 la evaluación educativa se realizaba de acuerdo a los lineamientos establecidos en los acuerdo secretariales 5466, del 1 de abril de 1957, y 5757, del 31 de marzo de 1958.

momentos en que debe realizarse (inicial, continua y final), entre otros puntos. Desde entonces comenzaba ya a manejarse la utilidad de la evaluación como elemento para la mejora del proceso educativo, de acuerdo con la información que provee para modificar la planeación del trabajo en el aula y en la escuela. “De ahí la necesidad de aplicar procedimientos que determinen los juicios de valor, para hacer ajustes, modificaciones o cambios pertinentes en el proceso educativo” (SEP, 1976, p. 13).

Así mismo, el Acuerdo aludido contemplaba a las y los docentes como responsables directos de la evaluación en el aula, pues eran los encargados de ejecutar los tres aspectos: medición, interpretación y juicio de valor. Entonces, una cosa es establecer una expresión para el nivel de logro de un rasgo o comportamiento del estudiante, a través de una representación simbólica cualitativa o cuantitativa (ver Tabla 1), y otra muy diferente que la autoridad educativa le dicte a las y los maestros cómo o a quién deben reprobar. En la interpretación de los datos se asume que únicamente puede intervenir la persona responsable de un grupo, pues se deben advertir los cambios en la personalidad del estudiante, es decir, identificar si hubo o no aprendizajes.

Tabla 1

Características de los acuerdos secretariales expedidos y publicados en la primera generación (1976–1994)

Acuerdo	Fecha de expedición	Fecha de publicación en el DOF	Años de vigencia	Momentos de evaluación	Escala de calificaciones
3810	17-03-1976	30-03-1976	2	Mensual, semestral y anual	E = Excelente MB = Muy bien B = Bien R = Regular NA = No Acreditado
17	25-07-1978	28-08-1978	14	Mensual	5 al 10 10 = Excelente 9 = Muy bien 8 = Bien 7 = Regular 6 = Suficiente 5 = No suficiente
165	19-08-1992	24-08-1992	2	Mensual	0 al 10
200	31-08-1994	19-09-1994	18	Bimensual	5 al 10

Fuente: Elaboración personal con base en el Diario Oficial de la Federación.

Los avances en el acuerdo 3810 también pueden notarse en cuanto a que contempla las técnicas e instrumentos que pueden emplearse en la evaluación, colocando en primer término a la observación directa como

procedimiento básico para obtener datos. Así mismo, se enlistan y definen la entrevista, registros anecdóticos, listas de control, escalas estimativas, pruebas pedagógicas y sociogramas; de cuya aplicación debía generarse la expresión simbólica con la notación de: E = excelente, MB = muy bien, B = bien, R = regular y NA = no acreditado; o mediante sus equivalencias en la escala del 9 al 6 para las primeras cuatro expresiones.

La normatividad de la década de 1970 quizás estuvo influenciada por las propuestas y modelos que surgieron a nivel internacional, pues hay que recordar que en ese momento se estaba dando lo que algunos autores denominan como “consolidación de la investigación evaluativa” (Escudero, 2003), con abundante producción acerca de qué y cómo debía ser el proceso, sus conceptualizaciones, criterios, procesos, objetivos, audiencias, metodologías, etcétera. Sin embargo, ubicándonos en el contexto de la educación en México, tenemos que esa década fue de notable expansión del sistema educativo en las zonas urbanas, situación que generó presión en el sistema para la formación y capacitación docente. El resultado final fue sacrificar la preparación adecuada, que se tradujo en baja calidad de la enseñanza (Greaves, 2011), y seguramente los intelectuales de la SEP sí tenían idea de los conceptos en boga, pero no así el grueso del magisterio.

La distancia que hay entre las disposiciones normativas y su aplicación por parte de las y los docentes es muy grande. La diversidad de modelos evaluativos que según Guba y Lincoln (citados en Escudero, 2003) llegó a más de cuarenta a lo largo de la década, seguramente influyeron en su poca aplicabilidad, pues aumentaron la jerga conceptual que se antoja difícil de trasladar al ámbito del aula y de la escuela con maestros escasamente formados y sin capacitación adecuada. Apenas con dos años de aplicación de una norma, se transitó al Acuerdo secretarial número 17, expedido el 25 de julio de 1978.

El nuevo Acuerdo fue más sencillo de comprender porque dejaba de lado las conceptualizaciones y sintetizaba en 12 artículos muy breves, las nuevas disposiciones sobre evaluación. Se pone el acento –sobre todo– en la necesidad de establecer una simbología que unificara la comunicación o interpretación de resultados, por lo que las expresiones simbólicas con letras fueron cambiadas a la escala numérica del 5 al 10 (ver Tabla 1). Al igual que en el acuerdo que le antecede, se insistió en la necesidad de realizar la evaluación permanente del aprendizaje, para que sirva como herramienta para la toma de decisiones pedagógicas oportunas, que aseguren la eficacia de la enseñanza y del aprendizaje (SEP, 1978).

La simplificación de criterios de evaluación se mantuvo durante un periodo bastante prolongado de tiempo, que transcurrió de forma paralela con dos décadas bajo la misma Ley Federal de Educación. Sin embargo, al arribo de la década de 1990 hubo transformaciones sociales a nivel nacional e internacional que abrieron nuevas demandas para el sistema educativo,

producto de las dinámicas de inserción de la economía mexicana al contexto de la globalización, que presionaron para que hubiera cambios de fondo, tanto de tipo normativo como de estructura y organización del sistema.

El 19 de agosto de 1992 se expidió el Acuerdo secretarial número 165, poco tiempo después de que fuera promulgada la primera reforma al artículo 3º constitucional en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari.² Esta norma conservó el mismo enfoque que la anterior, pero puso énfasis en lo relacionado con la escala de calificaciones, para que fuera proporcional y más precisa; de manera que brindara mayor información sobre el aprovechamiento de los educandos y facilitara la interpretación y comparación de resultados (SEP, 1992). El rango numérico establecido fue en la escala del 0 al 10, se estableció la periodicidad mensual para rendir los informes y se introdujo la presentación de exámenes finales cuando la calificación final fuera reprobatoria. La simplicidad de la norma se mantuvo, al expresar todos los principios evaluativos en 10 artículos libres de terminologías y conceptualizaciones detalladas.

El lapso de vigencia del Acuerdo 165 fue muy breve, pues la reforma educativa salinista estaba en marcha y al año siguiente –en 1993– habrían de materializarse todos los compromisos que se establecieron en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, que trajo como resultado la quinta reforma en la historia del artículo 3º constitucional, la expedición de una nueva Ley General de Educación y un nuevo Acuerdo secretarial –el número 200– sobre evaluación.

El punto medular de la evaluación en esta década fue el salto de la evaluación pedagógica asentada en las leyes secundarias, realizada por las y los profesores en el aula, hacia la evaluación del sistema educativo nacional como base para la detección de necesidades e implementación de las medidas pertinentes, es decir, el camino hacia la evaluación estandarizada. Precisamente este periodo se identifica con el establecimiento de bases para que, al iniciar el nuevo siglo, se posicionara el uso de exámenes a gran escala y se arraigara la idea de que el indicador de calidad educativa se expresa a través del desempeño académico de los estudiantes en dichas pruebas.

En lo que toca al Acuerdo 200, se conservó como una norma sencilla y clara que regresó a la escala de calificación numérica del 5 al 10, pero fijó solamente cinco momentos del ciclo escolar para rendir información parcial sobre el proceso educativo. Destinó un artículo específico para normar la evaluación en las actividades de desarrollo (educación física, educación artística y educación tecnológica) que se evalúan con la misma escala y tomando

² La reforma al artículo 3º, del 28 de febrero de 1992, fue la cuarta modificación en la historia de la Constitución Política de 1917 y se dio en el contexto de las nuevas relaciones Iglesia-Estado, que abrieron la posibilidad para que las corporaciones religiosas y ministros de culto pudieran participar en el sector educativo (Trujillo, 2015).

en cuenta “la regularidad en la asistencia, el interés y la disposición para el trabajo individual, de grupo y de relación con la comunidad mostradas por el alumno” (SEP, 1993, p. 83).

El énfasis de la evaluación en el aula mantuvo una relación neutral y paralela con la evaluación estandarizada e incluso teóricamente se asienta su complementariedad para orientar los procesos educativos en el aula. La entrada del siglo XXI significó un periodo de auge de la última, como señalan Trujillo et al. (2016):

A partir de 2000 comenzaron a tomar importancia los resultados de las evaluaciones estandarizadas aplicadas a los alumnos como indicador de calidad y su asociación automática con el desempeño docente. En ese año se aplicó la primera emisión de la prueba PISA, mientras, en 2005 la primera prueba de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) y en 2006 los Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) [p. 21].

Los avances durante la primera década de los 2000 no solamente fueron en la aparición de nuevas modalidades de evaluaciones a gran escala, tanto las que se elaboraron por autoridades educativas dependientes de la SEP –por ejemplo la prueba ENLACE– como las administradas a nivel internacional por instancias como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), esencialmente la prueba PISA; la autoridad educativa a nivel federal se enfocó también en establecer las bases estructurales para operar un sistema nacional de evaluación, mediante la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, establecido con el decreto presidencial del 8 de agosto del 2002.

Segunda generación: la evaluación estandarizada

Tras 18 años de vigencia del acuerdo más longevo sobre evaluación –el número 200–, el 14 de agosto del 2012 se expidió el Acuerdo secretarial número 648 con el que inició una generación de normas que no solamente se encargaron de establecer los principios para la evaluación pedagógica en el aula, sino que incorporaron terminologías y conceptos que los vuelven más densos. En sus ideas permearon conceptos manejados en el Acuerdo número 3810 –de 1976– y además se introdujeron normas referentes a acreditación, promoción y certificación de la educación básica (ver tablas 2a y 2b).

El Acuerdo 648 por primera vez hizo referencia a las evaluaciones estandarizadas, aunque no se contempló algún aspecto para reglamentarlas. En la parte conceptual, se sustentó en al menos dos principios del neoliberalismo: 1) fomentar en el alumno el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica, y 2) establecer estándares y metas de desempeño en términos de logros de aprendizajes esperados en todos sus grados, niveles y modalidades (SEP, 2012b). Con ello se adoptó el enfoque por competencias

que privilegia una educación orientada a las necesidades del mercado y hacia la estandarización de la vida escolar que ya se promovía con las evaluaciones a gran escala.

En ese momento concluyó la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), con la que se dio paso a la publicación del Plan de estudios 2011, en el que se conjuntaba el perfil de egreso general del alumnado, promoviendo así la articulación de la educación básica en sus tres niveles (preescolar, primaria y secundaria). La adopción formal del enfoque por competencias generó que se cuestionara el sistema de calificaciones basado en la escala numérica, por lo que el nuevo acuerdo buscó establecer un enfoque que permitiera no solo emitir “juicios de valor sobre los logros de aprendizaje de los alumnos, sino en acciones que contribuyan a la mejora del proceso educativo” (SEP, 2012b, p. 39).

Tabla 2a

Características de los acuerdos secretariales expedidos y publicados en la segunda generación (2012–2019)

Acuerdo	Fecha de expedición	Fecha de publicación en el DOF	Años de vigencia	Momentos de evaluación	Escala de calificaciones
648	14-08-2012	17-08-2012	0.6	Trimestral en preescolar	A = Destacado B = Satisfactorio C = Suficiente D = Insuficiente
				Bimestral en primaria y secundaria	5 al 10 Niveles de desempeño A = 10 B = 8 o 9 C = 7 o 6 D = 5
685	2-04-2013	8-04-2013	0.4	Trimestral en preescolar	Cualitativa exclusivamente
				Bimestral en primaria y secundaria	5 al 10 Niveles de desempeño A = 10 B = 8 o 9 C = 7 o 6 D = 5
696	11-09-2013	20-09-2013	5	Trimestral en preescolar	Cualitativa exclusivamente
				Bimestral en primaria y secundaria	5 al 10

Tabla 2b

Características de los acuerdos secretariales expedidos y publicados en la segunda generación (2012–2019)

Acuerdo	Fecha de expedición	Fecha de publicación en el DOF	Años de vigencia	Momentos de evaluación	Escala de calificaciones
12/05/18	31-05-2018	7-07-2018	1	Trimestral	Preescolar: cualitativa por nivel de desempeño N-IV = Sobresaliente N-III = Satisfactorio N-II = Básico N-I = Insuficiente <hr/> Campos de formación académica: 5 al 10 vinculado a nivel de desempeño N-IV = Sobresaliente (10) N-III = Satisfactorio (9 o 8) N-II = Básico (7 o 6) N-I = Insuficiente (5) <hr/> Educación socioemocional y autonomía curricular: solo niveles de desempeño N-IV = Sobresaliente (10) N-III = Satisfactorio (9 o 8) N-II = Básico (7 o 6) N-I = Insuficiente (5)
11/03/19	26-03-2019	29-03-2019	0.6	Trimestral	Observaciones y sugerencias <hr/> 1° y 2° de primaria: 6 al 10 <hr/> 3° a 6° de primaria y todos los grados de secundaria: 5 al 10 <hr/> Áreas de Autonomía curricular y Educación socioemocional: valoraciones cualitativas

Fuente: Elaboración personal con base en el Diario Oficial de la Federación.

Con el anterior argumento, se implantó el uso de la *Cartilla de Educación Básica* como documento informativo, misma que contemplaba el uso de los niveles de desempeño (A, B, C y D) con el propósito de ofrecer información cualitativa sobre los educandos, más allá de la calificación ordinaria en escala del 5 al 10 (ver Tabla 2). En esta normativa aparece una diferenciación en la forma de evaluar de acuerdo al nivel escolar, siendo exclusivamente cualitativo para preescolar, en tanto que para primaria y secundaria se permite la asignación de números, complementados con los niveles de desempeño. En cuanto a la periodicidad, se mantiene en cinco momentos para los niveles de primaria y secundaria, y preescolar solamente con tres momentos (SEP, 2012b).

En el Acuerdo 648 resulta relevante la idea de mejorar los aprendizajes y reducir el riesgo de reprobación, mediante el registro de los apoyos que el alumno requiera para alcanzar los aprendizajes previstos, esto en común acuerdo con los padres de familia o tutores para definir la estrategia de intervención a seguir (SEP, 2012b). De igual manera, los criterios de acreditación también son diferenciados para cada nivel educativo, siendo necesario en preescolar únicamente cursar el nivel para obtenerla. Para el caso de primaria se estableció una medida similar en los grados de primero a tercero, donde la retención en el mismo grado escolar únicamente se puede realizar una vez y con la autorización expresa del padre de familia o tutor. En los grados de cuarto a sexto la acreditación se obtiene cuando el promedio general es mayor a 6 y con un máximo de dos asignaturas reprobadas, teniendo la posibilidad de presentar un examen general del grado cuando no ocurra ese caso o que sea promovido con condición. Para el nivel de secundaria señala que el grado se acredita cuando el alumno obtiene un promedio general mínimo de 6 y un máximo de tres asignaturas reprobadas al inicio del siguiente ciclo escolar. Al término de la educación básica, la SEP se encargaría de expedir un certificado general, eliminando la posibilidad de obtenerlo, como se hacía hasta entonces, al concluir cada nivel.

No había transcurrido siquiera un ciclo escolar con el nuevo acuerdo, cuando la autoridad educativa determinó que “se han detectado algunas situaciones que de no corregirse, repercutirán negativamente en los educandos y por tanto, en el sistema educativo nacional” (SEP, 2013a, p. 1), por lo que se emitió –el 2 de abril del 2013– el Acuerdo número 685. Entre los cambios más significativos con respecto al anterior, destaca la reconsideración al artículo que toca la reprobación en los primeros tres grados de educación primaria solo mediante la autorización expresa del padre de familia o tutor, pues de alguna manera quedaba supeditada una decisión de carácter pedagógico –concerniente de manera exclusiva al docente– a la voluntad de una persona ajena al desarrollo cotidiano del proceso educativo. Igualmente se decidió, en términos de acreditación, que el alumno tuviera la posibilidad de obtener su certificado de Educación Primaria una vez que concluyera el nivel, sin necesidad de esperar a concluir el conjunto de la educación básica.

Las dificultades y tropiezos que hubo en la implementación de las normas sobre evaluación en un periodo de profunda efervescencia del sector educativo,³ ocasionaron que el 20 de septiembre del 2013 se expidiera el Acuerdo secretarial 696, el cual pretendió dar continuidad a la evaluación con enfoque cualitativo y cuantitativo, aunque se eliminó el uso de la *Cartilla*

³ En el 2013 se vivió un clima de polarización entre las autoridades educativas y el magisterio por la reforma al artículo 3º constitucional, del 26 de febrero del 2013, la cual institucionalizaba la evaluación punitiva en contra de los maestros, una vez que se promulgó una de sus leyes secundarias (Ley General del Servicio Profesional Docente).

Nacional de Evaluación y en su lugar se expidieron los lineamientos para el *Reporte de Evaluación*. De la misma forma, aparecieron algunas innovaciones con respecto a las anteriores normas en el sentido de tomar en cuenta las características de diversidad social, lingüística, cultural, física e intelectual del alumnado (SEP, 2013b).

El Acuerdo 696 se mantuvo en ese ir y venir de criterios para la acreditación de grados escolares en primaria y secundaria, pues la política educativa tenía especial preocupación por que se mantuviera en su nivel más bajo el índice de reprobación. En este sentido, los criterios para la acreditación y promoción en preescolar se mantuvieron con el solo hecho de cursar el nivel, mientras que para primer grado de primaria se eliminó la posibilidad de retener a un alumno en el grado, y en segundo y tercer grados solamente podría ocurrir una vez. Para los grados de cuarto a sexto se autorizó la promoción con condiciones, previo compromiso de los padres de familia para que suscribieran un acuerdo tendiente a que el o la estudiante superara las dificultades que se le detectaran en el proceso de evaluación.

Con la reforma al artículo 3 constitucional del 26 de febrero del 2013 se generó la expectativa de cambios a nivel curricular, pero las modificaciones ocurrieron hasta el 2017, cuando se publicó el *Modelo educativo para la educación obligatoria*, el cual ocasionó la expedición del Acuerdo número 12/05/18 (SEP, 2018). La norma se volvió más densa e incorporó en sus primeras seis páginas consideraciones y definiciones de los términos que manejaba; aunque las modificaciones clave fueron en el sentido de reducir a tres periodos de evaluación en la educación básica, el regreso al uso de expresiones numéricas combinadas con niveles de desempeño –en un intento por abarcar la evaluación con enfoque cualitativo y cuantitativo– y la incorporación de criterios para la regularización de los aprendizajes.

Derivada del Nuevo Modelo Educativo hubo una distinción entre la evaluación que habría de asentarse para los campos de formación académica y los que correspondían a la educación socioemocional y de autonomía curricular, donde se utilizaron niveles de desempeño –exclusivamente– para los dos últimos. También se incluyó como criterio general de aprobación en todos los niveles de educación básica la asistencia mínima al 80% del ciclo escolar.

Las disposiciones redundaron en una sobrecarga administrativa para los docentes al tener que asentar en los reportes trimestrales combinaciones de números y niveles de desempeño que resultaban bastante confusos, por lo que hubo reconsideraciones mediante el Acuerdo número 11/03/19. Este incluyó además el cambio de términos en el *Reporte de Evaluación* para quedar como *Boleta de Evaluación*. Se mantuvieron características como el lenguaje denso, los enfoques evaluativos y el criterio de asistencia mínima del 80%. La expedición de certificados de término de estudios quedó asentada para los tres niveles del esquema básico.

Tercera generación: la evaluación emergente

La más reciente etapa en los acuerdos secretariales estuvo marcada por la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), que llegó a México en marzo del 2020. Ante la imposibilidad de continuar con las actividades educativas presenciales, debido a las medidas de confinamiento que decretaron las autoridades de salud a nivel federal, la SEP se vio en la necesidad de autorizar el traslado de las actividades educativas en la modalidad a distancia y con ello se tuvieron que hacer los ajustes necesarios en las disposiciones normativas para evaluar la última parte del ciclo escolar 2019-2020, que estaba a escasos meses de concluir.

El 4 de junio del 2020 se expidió el Acuerdo secretarial número 12/06/20 que se aplicaría de manera temporal para el cierre del ciclo escolar 2019-2020 y para el arranque del ciclo 2020-2021, para atender las necesidades de evaluación en un contexto extraordinario de emergencia sanitaria. A diferencia de los acuerdos ordinarios, en esta primera norma del periodo de la pandemia se incluyen disposiciones para el nivel de la educación básica, media superior y Normal, aunque solamente destinamos la atención al primero, porque es el que está dentro de los objetivos de este trabajo.

La imposibilidad que tuvo la misma autoridad educativa para brindar apoyos extraordinarios que eliminaran las brechas de desigualdad imperantes en cada región del país, hizo que no privara el enfoque uniformador de la SEP en los procedimientos e instrumentos de evaluación sugeridos. La dependencia se abocó a la elaboración de un programa emergente para el seguimiento de las actividades educativas a través de la televisión, denominado *Aprende en casa*, y dejó en libertad a docentes y escuelas para que determinaran bajo qué modalidad y con cuáles recursos continuarían las actividades educativas desde el hogar. En el Acuerdo se devuelven todas las facultades para que la evaluación sea “potestad del docente titular de grupo en el caso de preescolar, primaria y telesecundaria; y del docente titular de asignatura en el caso de secundaria” (SEP, 2020a, p. 4).

El propósito principal del Acuerdo 12/06/20 fue el de ofrecer certidumbre a los procesos evaluativos que se estaban implementando para el cierre del ciclo escolar, por lo cual se determinó simplemente establecer la calificación del último periodo para primaria y secundaria con el promedio de los dos que ya se habían realizado. Se podían utilizar los elementos disponibles (participación en actividades virtuales o envío de evidencias por medios electrónicos), siempre y cuando fuera en beneficio del propio alumnado. De esta forma, lo último que se esperaba era que el o la titular del grupo o asignatura “castigara” a quienes no hubieran participado en las actividades educativas a distancia o a quienes no presentaran las evidencias de trabajo. Para la educación preescolar se dispuso que únicamente se asentaran observaciones y sugerencias sobre los avances en el aprendizaje.

La norma evaluativa parecía flexibilizarse a tal grado que el alumno podía obtener la acreditación y promoción del grado aun sin haber demostrado el logro de los propósitos educativos, pero el criterio establecido por la autoridad educativa fue en el sentido de aplicar la evaluación formativa, donde se considerara la equidad y el interés superior de niñas, niños y adolescentes (SEP, 2020a). El rubro de asistencia mínima del 80% para los grados de 3º a 6º de primaria, así como para el nivel de secundaria, no sería considerado para la evaluación.

Los pronósticos optimistas que visualizaban el inicio de las actividades presenciales para el ciclo escolar 2020-2021 en el mes de agosto, se desvanecieron con el repunte de contagios de COVID-19, lo que llevó a la expedición del Acuerdo número 14/07/20, del 3 de agosto del 2020 (ver Tabla 3), con el que se modificaron algunos aspectos del anterior, debido a la continuidad de la emergencia sanitaria. Entre las principales disposiciones figuraron el desarrollo de las actividades de inicio del ciclo escolar 2020-2021 con el apoyo de plataformas virtuales y la prolongación del inicio de las clases presenciales hasta que el semáforo epidemiológico que estableció el sector salud estuviera en color verde.

El inicio de las actividades educativas con los alumnos se previó con el uso de la televisión –programa *Aprende en casa II*–, así como con los recursos tecnológicos que estuvieran al alcance, en tanto que los procesos de inscripción y reinscripción se realizarían de manera automática y tomando en cuenta criterios específicos establecidos por la autoridad educativa.

Tabla 3
Características de los acuerdos secretariales expedidos y publicados en la tercera generación (2020)

Acuerdo	Fecha de expedición	Fecha de publicación en el DOF	Años de vigencia	Momentos de evaluación	Escala de calificaciones
12/06/20	4-06-2020	5-06-2020	0.08 Temporal	Fin del ciclo escolar 2019-2020 Inicio del ciclo escolar 2020-2021	Preescolar: observaciones y sugerencias <hr/> 1º y 2º de primaria: 6 al 10 <hr/> 3º a 6º de primaria y todos los grados de secundaria: 5 al 10 <hr/> Áreas de Autonomía curricular y Educación socioemocional: valoraciones cualitativas
14/07/20	30-07-2020	3-08-2020	0.3 Temporal	Valoración diagnóstica	Las aplicables en el Acuerdo 11/03/19
26/12/20	21-12-2020	28-12-2020	0.5 Temporal	Tres momentos	Las aplicables en el Acuerdo 11/03/19

Fuente: Elaboración personal con base en el Diario Oficial de la Federación.

Considerando el avance en el ciclo escolar 2020-2021 y lo lejos que se encontraba la posibilidad de regresar a la presencialidad, la SEP expidió el Acuerdo número 26/12/20. Con la experiencia acumulada hasta ese momento, la autoridad educativa reconocía que de manera general se estaba dando el involucramiento de estudiantes en tres niveles de participación: 1) comunicación y participación sostenida, donde el alumno participa en el programa *Aprende en casa II* o en las actividades implementadas por el docente; 2) Comunicación intermitente y baja participación, consistente en el seguimiento ocasional de la programación de *Aprende en casa II* o en las actividades del maestro, y 3) Comunicación prácticamente inexistente, sin posibilidad de dar seguimiento al proceso educativo de las alumnas y alumnos (SEP, 2020c).

De manera general, el magisterio se enfrentaba a la disyuntiva de asignar una calificación a estudiantes con los que no se había tenido contacto alguno, o bien, hacerlo con aquellos que cumplieran con el envío de evidencias de trabajo, pero sin la certeza de que estuvieran alcanzando los propósitos educativos. Al respecto, la SEP determinó que el maestro debía reconocer el esfuerzo de alumnas, alumnos y familias que mantenían un vínculo constante; incentivar a quienes se relacionaban esporádicamente y dejar abierta la posibilidad de recuperar a quienes no habían establecido comunicación (SEP, 2020c). En pocas palabras, se pedía que no se aplicaran criterios de reprobación.

El nuevo acuerdo establece además las orientaciones pedagógicas que destacan la función formativa de la evaluación y la necesidad de que se consideren otros aprendizajes adquiridos en casa, que no necesariamente son parte del currículo, pero sí relevantes para la vida. Igualmente pide tomar en cuenta las condiciones en que se desenvuelve cada educando, ya que

Sería injusto atribuir a la irresponsabilidad o falta de interés de las alumnas y los alumnos un bajo nivel de involucramiento, o el escaso avance en su aprendizaje, cuando enfrentan barreras de aprendizaje, como lo son, el acceso a dispositivos tecnológicos, la conectividad y la disposición de espacios adecuados en el hogar, aunado al tiempo disponible, las relaciones intrafamiliares, el interés o disposición de los adultos a acompañar a sus hijas, hijos o pupilos en el estudio, o bien, el nivel de comprensión que poseen sobre los contenidos escolares, y que se agudizan en este periodo de emergencia [SEP, 2020c, p. 3].

Como balance general de esta tercera generación de normas tenemos que su aparición ocurrió en un periodo muy breve de tiempo y suplieron las necesidades del proceso evaluativo de manera temporal. Sus disposiciones obedecieron al contexto de emergencia sanitaria y curiosamente colocaron al sistema educativo en el inicio de los planteamientos de la evaluación, es decir, en entender que, por encima de terminologías confusas y de disposiciones uniformadoras, lo verdaderamente importante es que los actores educativos asuman el sentido de la evaluación como elemento que ayuda en la mejora del proceso educativo.

Conclusiones

Con el recorrido realizado a través de poco más de cuatro décadas de acuerdos secretariales, pudimos identificar tres generaciones de normas que corresponden con las condiciones históricas y circunstancias que enfrentó el país y la sociedad en cada momento. Para la primera generación (1976-1994) tenemos un ambiente permeado por avances en la investigación psicopedagógica que impactaron en la definición de normas concernientes principalmente a la evaluación en el aula, aunque las características del sistema educativo eran de baja preparación de la planta docente, lo que llevó a expedir reglas sencillas y fáciles de poner en práctica en los acuerdos posteriores a 1976.

De las normas correspondientes a la segunda generación (2012-2019) se identifica el viraje hacia las competencias y se colocan los acuerdos en un ir y venir entre los criterios y procedimientos para aplicar la evaluación con los enfoques cualitativo y cuantitativo, sin que necesariamente la adopción de una determinada forma para plasmarlos en los documentos oficiales diera como resultado que las y los profesores lo tuvieran presente en sus prácticas cotidianas. Por el contrario, podemos decir que la autoridad educativa tomó una ruta que complejiza la actividad evaluativa en el aula y se percibe por las y los docentes como una suerte de indefiniciones de parte de la SEP, que llevan a cambiar constantemente las reglas a las que se habrá de sujetar el proceso evaluativo.

Finalmente, las normas de la tercera generación (2020) nos remiten al punto de partida de la evaluación, pues todo el avance histórico –que parecía ir en un *continuum*– se queda de lado durante la contingencia sanitaria por COVID-19. El último acuerdo del periodo enfatiza en el valor formativo de la evaluación y nos regresa al punto de inicio, donde lo verdaderamente importante es que las y los docentes comprendan el sentido de la evaluación, más allá de la sujeción a normas que, mientras más complejas, son mayormente cambiantes y menos efectivas para responder a necesidades específicas del alumnado.

Referencias

- Escudero Escorza, T. (2003). Desde los tests hasta la investigación evaluativa actual. Un siglo, el XX, de intenso desarrollo de la evaluación en educación. *Relieve*, 9(1), 11-43. http://www.uv.es/RELIEVE/v9n1/RELIEVEv9n1_1.htm
- Greaves, C. (2011). La búsqueda de la modernidad. En D. Tanck de Estrada (coord.), *Historia mínima ilustrada. La educación en México* (pp. 283-329). El Colegio de México.
- Poder Ejecutivo (2019, may. 15). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. *Diario Oficial de la Federación*, (13). https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5560457&fecha=15/05/2019&cod_diario=281840

- Poder Ejecutivo Federal (1934, dic. 13). Decreto que reforma el artículo 3o y la fracción XXVI del 73 constitucionales. *Diario Oficial de la Federación*, (35). https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1934&month=12&day=13#gsc.tab=0
- Presidencia de la República (1939, dic. 30). Ley Orgánica de Educación. *Diario Oficial de la Federación*, (29). https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191850&pagina=1&seccion=3
- Presidencia de la República (1973, nov. 29). Ley Federal de Educación. *Diario Oficial de la Federación*, (20). https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200046&pagina=34&seccion=0
- Presidencia de la República (2019, may. 15). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0
- SEP [Secretaría de Educación Pública] (1976, mar. 30). Acuerdo número 3810 por el que se autorizan para su aplicación en toda la República, los procedimientos de evaluación del aprendizaje formulados por el Consejo Nacional Técnico de la Educación. *Diario Oficial de la Federación*, (22). https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1976&month=03&day=30#gsc.tab=0
- SEP (1978, ago. 28). Acuerdo Núm. 17 que establece las normas a que deberán sujetarse los procedimientos de evaluación del aprendizaje en los distintos tipos y modalidades de la educación, bajo el control de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*, (41). https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4725139&fecha=28/08/1978&cod_diario=203670
- SEP (1994, sep. 19). Acuerdo número 200 por el que se establecen Normas de Evaluación del Aprendizaje en Educación Primaria, Secundaria y Normal. *Diario Oficial de la Federación*, (12). https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204278&pagina=83&seccion=0
- SEP (2012a). *El enfoque formativo de la evaluación* [Serie: herramientas para la evaluación en educación básica]. Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2012b, ago. 17). Acuerdo número 648 por el que se establecen normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación en la educación básica. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5264634&fecha=17/08/2012#gsc.tab=0
- SEP (2013a, abr. 8). Acuerdo número 685 por el que se modifica el diverso número 648 por el que se establecen normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación en la educación básica. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294770&fecha=08/04/2013#gsc.tab=0
- SEP (2013a, sep. 20). Acuerdo número 696 por el que se establecen normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación en la educación básica. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5314831&fecha=20/09/2013#gsc.tab=0
- SEP (2018, jun. 7). Acuerdo número 12/05/18 por el que se establecen las normas generales para la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los educandos de la educación básica. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5525414&fecha=07/06/2018#gsc.tab=0

- SEP (2019, mar. 29). Acuerdo número 11/03/19 por el que se establecen las normas generales para la evaluación del aprendizaje, acreditación, promoción, regularización y certificación de los educandos de la educación básica. *Diario Oficial de la Federación*. http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/17615/3/images/a11_03_19.pdf
- SEP (2020a, jun. 5). Acuerdo número 12/06/20 por el que se establecen diversas disposiciones para evaluar el ciclo escolar 2019-2020 y cumplir con los planes y programas de estudio de Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria), Normal y demás para la formación de maestros de Educación Básica aplicables a toda la República, al igual que aquellos planes y programas de estudio del tipo Medio Superior que la Secretaría de Educación Pública haya emitido, en beneficio de los educandos. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594561&fecha=05/06/2020#gsc.tab=0
- SEP (2020b, ago. 3). Acuerdo número 14/07/20 por el que se reforma el diverso número 12/06/20 por el que se establecen diversas disposiciones para evaluar el ciclo escolar 2019-2020 y cumplir con los Planes y Programas de Estudio de Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria), Normal y demás para la formación de maestros de Educación Básica aplicables a toda la República, al igual que aquellos Planes y Programas de Estudio del tipo Medio Superior que la Secretaría de Educación Pública haya emitido, en beneficio de los educandos. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5597705&fecha=03/08/2020#gsc.tab=0
- SEP (2020c, dic. 28). Acuerdo número 26/12/20 por el que se establecen las orientaciones pedagógicas y los criterios para la evaluación del aprendizaje para la educación preescolar, primaria y secundaria en el periodo de contingencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) para el ciclo escolar 2020-2021. *Diario Oficial de la Federación*. http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/19413/4/images/a26_12_20.pdf
- Trujillo Holguín, J. A. (2015). Las reformas educativas en México: un recuento de las modificaciones constitucionales (1934-2013). En J. A. Trujillo Holguín, P. Rubio Molina y J. L. García Leos (coords.), *Desarrollo profesional docente: las competencias en el marco de la reforma educativa* (pp. 77-92). Escuela Normal Superior Profr. José E. Medrano R.
- Trujillo Holguín, J. A., Campos Sandoval, M., y Álvarez Varela, R. (2016). La evaluación en el contexto de la reforma educativa en México de 2013 a 2015: historia reciente de un proceso inacabado. *Revista Internacional de Evaluación y Medición de la Calidad Educativa*, 3(1), 19-25.

Jesús Adolfo Trujillo Holguín. Es Doctor en Educación, Maestro en Educación campo Práctica Docente y Licenciado en Educación Primaria. Cuenta con una especialización en Competencias Docentes por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado 21 libros especializados en el área de historia e historiografía de la educación y formación de maestros, donde participa como autor, coautor o coordinador, además de numerosos artículos en revistas indizadas, ponencias, reseñas y capítulos de libros. Tiene participaciones en encuentros de investigación en España, Cuba, Uruguay, Colombia y México. Cuenta con perfil PRODEP y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Es miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación y de la Red de Investigadores Educativos Chihuahua. Correo electrónico: j.trujillo@ensech.edu.mx