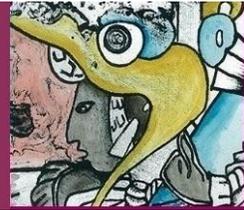




**EVALUACIÓN
DEBATE 2014**



LA EVALUACIÓN DEL MAGISTERIO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL: LOS RESULTADOS A MÁS DE DOS DÉCADAS DE SU IMPLEMENTACIÓN

María Elena Mújica Piña
marielena3030@hotmail.com

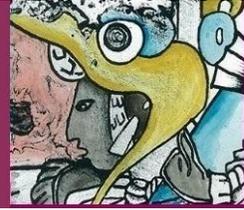
Resumen

El Programa de Carrera Magisterial (PCM) fue producto de una reforma del Estado mexicano emprendida durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) bajo el discurso de lo que llamó “Modernización Educativa” que en otras palabras, significaba aplicar el neoliberalismo en la educación. Derivado de ello, el PCM se pacta entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) en el denominado Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, que esencialmente buscaba evaluar la labor educativa de los principales actores para el que fue diseñado: los maestros de educación básica a cambio de incentivos económicos que involucra el Programa y que no significó nunca una mejoría salarial para el magisterio como falsamente han argüido los pactantes desde que se puso en marcha el proyecto en este nivel educativo, ni mucho menos elevó la calidad de la educación como se comprometió desde ese acuerdo y los signados más adelante. Por el contrario, los resultados demuestran que dicho programa ha desprofesionalizado y mercantilizado la labor educativa de los docentes en lugar de favorecer procesos educativos para un mejor aprendizaje de los alumnos en el aula escolar.

Por lo anterior, resulta relevante abordar lo que ha representado el PCM en este sector educativo, pues además de ser pensado fundamentalmente para evaluar a los profesores, esa práctica impuesta por la SEP-gobierno con la complacencia del SNTE en su momento, ha provocado que el oficio educativo que realiza este segmento de profesores se mercantilice y corra por estos rieles desde hace ya más de dos décadas cuando fue puesto en marcha como producto del ANMEB y que hoy día se ha profundizado esa mercantilización docente con el nuevo pacto firmado en 2008 de



EVALUACIÓN DEBATE 2014

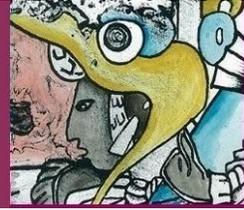


nueva cuenta entre la SEP-SNTE conocido como la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) y cuyas acciones desprendidas de tal Alianza han implicado recientemente reformar a la Carrera Magisterial y poner en marcha la Evaluación Universal (EU)-y atrora la evaluación obligatoria que emanará del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)-para que del vínculo tramposo de estas medidas, los maestros puedan acceder a la incentivación monetaria del Programa aún vigente y del que ya se anuncia su substitución por otro “nuevo” en el 2015.

Palabras Clave: Programa, Evaluación, Incentivos.



EVALUACIÓN DEBATE 2014



Sistemas de promoción docente precedentes al Programa de Carrera Magisterial

En nuestra opinión, siempre resulta relevante aludir al origen que da paso a los programas que emergen de la política educativa que el Estado mexicano implementa en el campo educativo y particularmente en la educación básica con el objeto de rastrear en esas raíces los por qué y los cómo de lo que viene después y poder analizarlo en su justa medida. De modo que, para poder ahondar en torno a nuestro tema de interés, pasaremos revista a los distintos esquemas que le preceden al PCM.

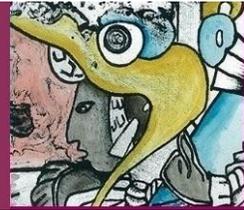
Previo a la implantación del PCM en la educación básica se conformaron dos sistemas de promoción y estímulos para los docentes de este nivel. Uno de ellos, es el aún vigente sistema escalafonario creado en 1973¹. Dentro de este sistema, los maestros de educación básica participan para promoverse a otro estatus laboral que puede ser a director de escuela o supervisor de zona, pero con una espera que puede prolongarse por años, es decir, el docente tiene que aguardar hasta que algún profesor fallezca, se jubile, renuncie o bien, en el mejor de los casos, que se creen nuevas plazas para que el maestro que desea ascender en el escalafón lo logre, en caso de contar con esta fortuna.

Este esquema, llamado también vertical por su carácter ascendente y que a decir de su creador el SNTE “es una estructura muy bien establecida, tanto en la definición de puestos como en la de funciones y responsabilidades y un sistema formal donde se encuentran ya definidas las reglas y mecanismos de funcionamiento para participar en los procesos del concurso” (SEP, 1996: 31); cuenta con factores y subfactores escalafonarios a saber: conocimientos, aptitud, antigüedad y disciplina y puntualidad que se ponderan de manera porcentual y que califican al docente los méritos que ha alcanzado en estos rubros para su futuro ascenso, si es que lo consigue después de la larga espera a la que hemos aludido en párrafos anteriores.

¹Cfr. Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1973, México.



EVALUACIÓN DEBATE 2014



Paralelo a este sistema escalafonario vertical, se crea en 1987 por conducto también del SNTE en componenda con la SEP, lo que se denominó Esquema de Educación Básica con el que se buscaba incentivar económicamente al docente de educación básica mediante la creación de plazas de tres cuartos de tiempo, tiempo completo y hora-semana-mes para los docentes frente a grupo y compensaciones para los directivos a cambio de elevar la calidad de la educación en este nivel del Sistema Educativo Nacional (SEN). Las vías para el “logro” de este último objetivo consistieron en poner en marcha el fortalecimiento curricular que dentro de la función docente contempló “actividades curriculares y cocurriculares, las primeras enfocadas al desarrollo y cumplimiento de los planes y programas de estudio y las segundas, realizadas de manera extracurricular que apoyarían directamente al proceso de enseñanza-aprendizaje, y la capacitación, actualización y superación de los maestros, alcanzados en instituciones de educación superior como la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), en la Normal Superior o Normal Básica”. (SEP, 1996: 38).

Para ubicar al docente en la plaza que contemplaba este esquema de incentivos, se tomaban en cuenta dos factores, la preparación profesional y la antigüedad, además de otros requisitos como contar con plaza definitiva (código 10) o provisional sin titular (código 95). Este proyecto otorgó las plazas y compensaciones a los docentes participantes durante el tiempo en que estuvo en boga, pero una vez puesto en marcha el PCM en 1992, alrededor de 250,000 profesores fueron incorporados al nuevo esquema, lo cual constituyó una aberración al momento de su origen pues transgredió con este hecho, la normatividad establecida para su operación, que proponía entre otras cosas, evaluar al maestro a fin de ser incorporado, pues al final de cuentas, para esto fue pactado por el consorcio SEP-SNTE.

Creación del Programa de Carrera Magisterial: la operación del proyecto

Los creadores de los modelos de promoción e incentivación antes mencionados, SEP-SNTE, se terminaron por convencer que ni uno ni otro acababan por solucionar lo irresoluble. El Sistema de Escalafón Vertical resultó una camisa de fuerza para que los mentores pudiesen mejorar su nivel salarial y el Esquema de Educación Básica no obtuvo los resultados esperados en cuanto a la



calidad educativa que buscaba alcanzar. No obstante, este proyecto sentó el precedente para que la cultura de la evaluación² se implantará en el sector que hacía falta: la educación básica.

Es el propio SNTE quien reconoce lo anterior, cuando señala: “una de las principales limitaciones [del Escalafón Vertical] es la poca movilidad [y, contar] con un sistema de evaluación que no es muy riguroso...la estructura funcional [del Esquema de Educación Básica] no era muy clara y no había una instancia externa de evaluación, control y seguimiento, que validará las acciones que dentro de éste se realizaban” (SEP, 1996: 31-37).

La “rigurosa” observancia a tales sistemas de promoción de los pactantes históricos SEP-SNTE, emergió en un contexto singular. Habían llegado los tiempos modernos y la reforma educativa se hacía imprescindible, sobre todo para uno de los agentes nodales del SEN³: los maestros. Para coadyuvar en el proyecto de Modernización Educativa impulsado en el salinato según hemos apuntado, el SNTE se apresuró a organizar el Primer Congreso Nacional Extraordinario celebrado en Tepic, Nayarit en 1990 del que deviene como resolutive “establecer un sistema de promoción horizontal...que estimulé la preparación, la experiencia y eficiencia [del maestro, y] que cada promoción signifique un aumento de sueldo” (SEP, 1996: 65).

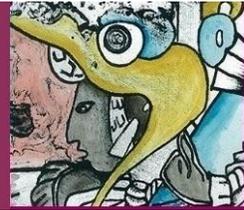
La idea era establecer un “nuevo” sistema de promoción para los maestros de Educación Básica y al que se le denominó Programa de Carrera Magisterial, mismo que se pacta en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, rubricado entre la SEP y el SNTE, con el aval del gobierno federal en turno como hemos ya apuntado. En el Acuerdo se establecen tres líneas de acción: la reorganización del sistema educativo nacional, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial, que en otras palabras significaba esto último, evaluar al maestro a cambio de estímulos económicos y no de una mejoraría salarial como falsamente se adujo por la cúpula sindical. (SEP, 1992).

²La cultura de la evaluación impulsada y profundizada con la llegada al gobierno de Carlos Salinas de Gortari y cobijada bajo el discurso modernizador, consistió en evaluar a instituciones, programas académicos y profesores desde la educación superior hasta los niveles básicos. (Kent, 1997).

³ Sistema Educativo Nacional (SEN).



EVALUACIÓN DEBATE 2014



Además, dicho programa se propuso alcanzar los siguientes objetivos: “Elevar la calidad de la educación reconociendo y estimulando el desempeño de los mejores maestros; reforzar la actualización profesional del magisterio; promover el arraigo profesional y laboral [del docente] en zonas marginadas, y; propiciar una más amplia participación del maestro en la escuela, con los padres de familia y la comunidad” (SEP: 1996: 54).

Para controlar el proceso, se conformaron los lineamientos respectivos en 1993- otra vez bajo la lupa del SNTE y con el aval de la SEP-con las siguientes características:

“Carrera Magisterial es un sistema de estímulos para los docentes que laboran en la Educación Básica y por ello busca elevar la calidad de la educación...las instancias responsables del programa son: la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE, las Comisiones Paritarias Estatales y el Órgano de Evaluación Escolar...participan los docentes de educación básica con nombramientos definitivos (código 10) y los provisionales sin titular (código 95)...las vertientes participantes son los docentes frente a grupo, maestros en funciones directivas y de supervisión y profesores en actividades técnico-pedagógicas” (SEP, 1996: 88).

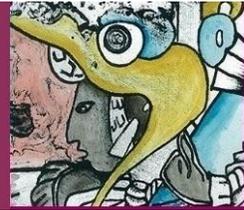
También se crearon distintos escalafones para el esquema de evaluación del PCM que van de la “A a la E”, mediante los cuales los mentores se incorporarían y se irían promoviendo, previa evaluación de los factores considerados en tales lineamientos, en aras de conseguir el estímulo económico para el que fue pensado el proyecto.

Pero pasado un tiempo-y como suele suceder la norma se topa con la realidad que la supera- los lineamientos de 1993 reflejaron inconsistencias que el SNTE se dio a la tarea de renovar, organizando un conjunto de reuniones regionales celebradas entre 1996 y 1997 en Jalisco y el D.F respectivamente. El objetivo de estas reuniones, se centró en modificar el marco normativo de tales lineamientos, ello porque en opinión del SNTE:

“...no estaban definidas las atribuciones de las instancias del programa ni previstos los cambios de vertiente; la incorporación automática a los niveles “B” o “C” dejaban fuera maestrías y doctorados



EVALUACIÓN DEBATE 2014



de algunas instituciones de educación superior; no se definieron las normas para los cambios de nivel o modalidad educativa y en la tercera vertiente se requería formación normalista en modalidades donde participaban, en gran medida, profesionistas sin ese antecedente; no podía ingresar en la primera vertiente los docentes que no ostentarán el grado académico correspondiente y...se observó que entre el 90 y el 100% de los Órganos de Evaluación Escolar otorgaban indebidamente a los docentes altos puntajes el factor Desempeño Profesional” (SEP, 2001: 59, 89, 90).

El resultado de estas reuniones, desembocó en la elaboración de los nuevos lineamientos que se ponen en vigor a partir de 1998. En estos lineamientos prevalecen esencialmente mucho del espíritu de los formulados en 1993. En cuanto a sus objetivos, se conservó como prioridad, incentivar la calidad. Para la incorporación al programa, los maestros debían contar con plazas contractuales de códigos (10) o (95 si dueño). A los factores de evaluación tales como: antigüedad, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización y superación profesional, desempeño profesional (que prevalecieron en los lineamientos del Programa de 1993) se le añade uno más el aprovechamiento escolar. No obstante, los docentes inician en el escalafón “A”. Las vertientes se categorizan en tres, se incluye ahora, la tercera denominada profesores avocados a actividades Técnico-Pedagógicas y el control del programa queda en manos desde luego en la activa dupla SEP-SNTE.

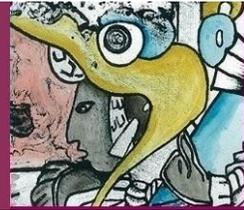
El sistema de evaluación global derivado de estos lineamientos de 1998, se presenta con una nueva configuración, tanto en factores de evaluación, como en los porcentajes otorgados a éstos⁴, pero sin ninguna modificación en los años de permanencia⁵ para que los docentes se promuevan en el programa.

⁴Valga comentar que en 1993 el factor antigüedad valía en términos porcentuales 10%, grado académico 15%, preparación profesional 25%, cursos de actualización y superación 15% y desempeño profesional 35%, para 1998 se respetan los dos primeros factores con el mismo porcentaje, no así el tercero que pasa a 28%, el cuarto a 17%, el quinto baja a 10% y el nuevo factor del aprovechamiento escolar se sitúa en 20%.

⁵Cabe señalar que los años de permanencia aluden al tiempo que deben esperar los maestros una vez incorporados en cada escalafón, por ejemplo, si ingresan al escalafón “A” han de permanecer en ese nivel de incentivación un periodo de tres años para poderse promover al escalafón “B”, otro



EVALUACIÓN DEBATE 2014



Sin embargo, la calidad prometida a través de este programa para el sector de la educación básica, una vez los maestros contaran con la preparación requerida para ello y como también lo prometía el proyecto, no llegó. Las pruebas internacionales aplicadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶ denominadas Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), lo terminaban por confirmar: México se ubicaba frente a los países participantes, en los últimos lugares de los saberes y habilidades evaluados. Por tanto, el rumbo del Programa habría de modificarse como veremos a continuación.

La Alianza por la Calidad de la Educación: el nuevo pacto que consolida la mercantilización del quehacer educativo de los maestros de la educación básica

Y, así fue, durante el controvertido sexenio encabezado por Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el SNTE pactó poco a poco con este gobierno, un conjunto de medidas que vendrían a dañar gravemente al gremio magisterial a cambio de canonjías como es su costumbre, iniciando por la firma de lo que se denominó ACE, llevada a cabo en el estado de Jalisco en el 2008 y en cuya ceremonia la maestra Elba Esther Gordillo, presidenta vitalicia del SNTE en aquel tiempo y hoy presa, discurrió de nueva cuenta que la ACE buscaba alcanzar la calidad educativa para la educación básica, a través de un agregado de procesos que contemplaba el nuevo proyecto entre ellos, reformar justo los lineamientos que venían operando desde 1998. (SNTE, 2008).

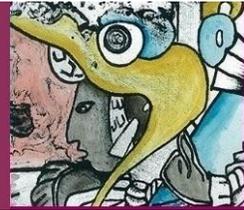
Así que el segundo paso de los pactos entre el SNTE y la SEP-gobierno, consistió en firmar el 25 de mayo del 2011 el Acuerdo para la reforma de los lineamientos generales del PCM celebrado en el

tres años en este escalafón, cuatro años en los escalafones “C” y “D” y en el escalafón “E” hasta que el profesor decida jubilarse del subsistema.

⁶El Programa para la Evaluación Internacional de los estudiantes (PISA) es una prueba que aplica cada tres años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los países miembros y no miembros, para evaluar el nivel de conocimiento y habilidades de los estudiantes de 15 años, independientemente del grado escolar que cursen. La aplicación de PISA constituye una oportunidad más para examinar los cambios en el desempeño de los estudiantes mexicanos en las áreas de ciencias, matemáticas y lectura. (INEE, 2009).



EVALUACIÓN DEBATE 2014



estado de Puebla⁷ estableciendo como factores a evaluar el aprovechamiento escolar con un porcentaje de 50%, formación continua 20%, actividades cocurriculares 20% preparación profesional 5% y antigüedad 5% para hacer un total de 100%.

Como puede observarse, estos factores y su mensuración no sólo desprecian e ignoran los conocimientos y experiencia acumulada por los maestros en su trayectoria profesional, sino además los colocan en un proceso de evaluación mucho más agudo y agresivo desde que se puso en marcha el PCM, pues ahora los docentes deben dar resultados mediante el logro educativo de los alumnos incorporados en la educación básica. El mecanismo para medir tal logro educativo de los alumnos, se cifró en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)⁸, de cuyos resultados dependerán hasta este momento los docentes para ingresar o promoverse en el PCM (SNTE, 2008).

El Programa de Carrera Magisterial y su vínculo con la Evaluación Universal y la prueba ENLACE: Razones para su desaparición y sustitución del esquema.

En razón de lo que hemos venido sosteniendo, podemos decir que el tercer pacto celebrado entre el SNTE y la SEP-gobierno del sexenio calderonista, fue la firma de la EU⁹ de los Maestros de educación básica el 31 de mayo de 2011 seis días después de haber pactado la reforma a los lineamientos generales del PCM, acuerdo dejó muy claro desde el momento de su rúbrica el estrecho vínculo que habría de guardar con el PCM, pues la EU contemplaba evaluar entre otras cosas "...al aprovechamiento escolar medido con los resultados de la aplicación de la prueba Enlace a los estudiantes, [...representando] el 50 por ciento del total de la calificación del profesor, [...aunque no evalúe] todo el aprendizaje de los estudiantes ni el trabajo del profesor" (La jornada, 8 de junio de 2012).

⁷Cfr. Comunicado 057, www.sep.gob.mx.

⁸La CNTE ha denunciado la venta de la prueba desde tiempo atrás enfatizado que hoy en día ese examen se vende entre 10 y 12 mil pesos (Cfr. La jornada 1 de junio de 2012).

⁹Al igual que la prueba ENLACE, es también una prueba estandarizada y de aplicarse será en dos etapas el 23 y 24 de junio para 541 maestros que participan en el PCM y el 7 de julio para 300 mentores que no participan en el Programa. Al respecto, hay que advertir que la evaluación universal comenzará con los profesores de educación primaria en este 2012, en el 2013 con los maestros de secundaria y en el 2014 con los docentes de preescolar.



EVALUACIÓN DEBATE 2014



No obstante, una vez concluido el mandato de Felipe Calderón y asumida la presidencia por parte del priista Enrique Peña Nieto en medio de un cúmulo de polémicas memorables, a casi dos años de su investidura, su elegido Secretario de la SEP, Emilio Chauyffet anunció la desaparición del PCM para reemplazarlo por otro mecanismo en 2015 sin dar mayores explicaciones sobre ese otro nuevo proyecto, limitándose a decir tan sólo "...que ya se cuentan con varias propuestas para sustituirlo" (La Jornada, 4 de febrero de 2014).

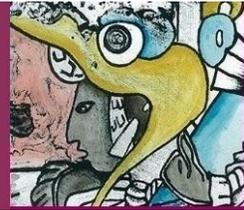
¿Pero que llevó al Secretario Chauyffet a plantear este cambio?. Sin duda, a lo que ya los expertos habían dicho hasta el cansancio de diferentes formas y por diversos medios y a los cuales hemos visto aludiendo en este trabajo: a que el PCM al estar atado a incentivos-recuérdese que el aprovechamiento escolar se mide por la prueba ENLACE¹⁰- lo único que ocasiona es que los maestros abandonen el interés por fomentar procesos educativos acordes con el aprendizaje de los niños y niñas para prepararlos para tal examen ampliamente conocidos como "el de las "bolita" y completamente ajeno al proceso formativo de los alumnos. "Al respecto, el investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ángel Díaz Barriga, cuestionó en su momento que en lugar de otorgar un certificado de sexto de primaria a los escolares, el Estado les podría dar un certificado como resolvedores de pruebas". Incluso, la propia OCDE sostuvo al final del sexenio de Felipe Calderón que Enlace no fue una herramienta para la mejora del aprendizaje, pues el logro educativo de México continúa entre los más bajos de sus países miembros" (La Jornada, 4 de febrero de 2014).

Los reiterados planteamientos de investigadores mexicanos y hasta de los propios organismos internacionales que imponen reglas a los países subdesarrollados como el nuestros sobre este tipo de pruebas, llevaron a lo inverosímil; a que el actual Secretario de Educación reconociera que aquellas no son transparentes y han generado perversiones entre el magisterio de la Educación

¹⁰Así, Enlace –cuyo costo en 2012 fue de más de 200 millones de pesos...Durante su implementación, primero en la primaria, luego en la secundaria y después en el bachillerato, los resultados siempre colocaron a la mayoría de los alumnos en los niveles insuficiente y elemental. (Cfr. La Jornada, 4 de febrero de 2014)



EVALUACIÓN DEBATE 2014

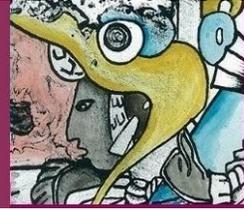


Básica a tal punto, que estos ejercicios de evaluación han llevado a la decadencia a la educación mexicana como también lo denunciaran ininidad de veces los investigadores de nuestro país.

De modo que si esto es así, nos preguntamos entonces: el nuevo mecanismo que reemplazará al PCM en el 2015 anunciado por Secretario de Educación vendrá con nuevos cambios para el magisterio y con ello la mejoría esperada para el añejo deterioro de la educación en México?. O, sólo constituirá otra medida ordenada por la OCDE para que la SEP la acate pero sin que nada se remedie tanto para el magisterio de la educación básica y del SEN?. Sin duda, es una verdadera incógnita, que necesariamente obliga estar en vanguardia e irremediamente a seguir en el análisis y denunciar.



EVALUACIÓN DEBATE 2014



Referencias consultadas

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, En *Revista La Tarea*, núm. Especial, México, 1992.

Comunicado 057, www.sep.gob.mx. [Consultado el 26 de mayo de 2011].

Kent, Rollin (1997). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina, Vol. 2: Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*, (Comp.) México, Fondo de Cultura Económica.

La Jornada, 8 de junio de 2012

La jornada 1 de junio de 2012

La Jornada, 4 de febrero de 2014

Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1973, México.

Secretaría de Educación Pública (1998), "Lineamientos generales de Carrera Magisterial", México.

Secretaría de Educación Pública (1996), *Curso-Taller de Normatividad*, Antología, México.

Secretaría de Educación Pública (2001), *Curso-Taller de Normatividad*, Antología, México.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2008), *Alianza por la Calidad de la Educación*, México.



www.snte.org.mx Discurso de la maestra Elba Esther Gordillo, presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, en la ceremonia de firma de la alianza por la educación en Jalisco, Junio de 2008, [consultado el 5 de enero de 2009].

www.inee.edu.mx Instituto Nacional de Evaluación Educativa, [consultado el 6 de febrero de 2009].