



ISBN: 9786073023788

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA
UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

Rodríguez del Castillo, L. y Bataller Salas, C. (2019).
Carrera magisterial: una revisión de sus consistencias e
inconsistencias.

En P. Ducoing Watty (Coord.), Programas y políticas de
evaluación docente en educación básica (1993-2017) (pp. 143-
164). México: Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la
Educación.

Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-
SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

CARRERA MAGISTERIAL: UNA REVISIÓN DE SUS CONSISTENCIAS E INCONSISTENCIAS

Laura Rodríguez del Castillo y Claudia Bataller Salas

A 25 años de que se estableció el Programa de Carrera Magisterial como una estrategia para evaluar el desempeño docente en la educación básica, es posible señalar que se mantiene en la actualidad como un tema de interés entre autoridades, investigadores, maestros y alumnos. También ha dado pie a la construcción de producciones de naturaleza diversa (investigaciones, libros, artículos e informes), donde se distinguen diferentes tratamientos y distintos marcos de referencia teóricos y prácticos, en los que no se han atendido únicamente los resultados del programa sino, además, su impacto tanto para la labor que realizan los maestros como para la mejora de la educación básica.

Los datos en relación con el número de maestros que pertenecen o han pertenecido a este programa son abundantes y se encuentran clasificados por estados, niveles de escolaridad, sexo, edad, años de trabajo, permanencia en el programa, etcétera. Asimismo, existen cifras sobre la distribución de los maestros por niveles de estímulo obtenido, zonas de trabajo, entre otras, información que, en su mayor parte, ha sido concentrada y difundida por instancias y organismos como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Se encuentran también documentos de corte analítico que nos ofrecen diversas interpretaciones acerca de la problemática de la evaluación de los docentes de educación básica en México (Cordero, Luna y Patiño, 2013; Ruiz, 2012, Zorrilla, 2003). Pese a esta producción, no abundan los trabajos que se enfoquen en analizar las consistencias e inconsistencias del programa.

Carrera Magisterial buscó evaluar el desempeño de los maestros de educación básica y otorgar un estímulo salarial con base en los resultados obtenidos. Con su implantación se pretendió revalorizar la función docente y estimular su desempeño, propósitos que, según se formuló en su concepción, conllevarían por una parte a elevar la calidad educativa y, por otra, a reforzar la superación y la actualización profesional de los maestros (Salinas, 1992).

Durante su desarrollo se promovieron cambios a sus lineamientos de operación, lo que derivó en modificaciones relevantes a la estructura de evaluación,¹ proceso que fue el resultado de la dinámica política y económica por la que atravesó México al inicio de la década de 1990 y que, en materia educativa, se manifestó en transformaciones continuas en este sector.² En estas circunstancias, las modificaciones al programa, tanto en 1998 como en 2011, respondieron a la búsqueda por hacer que éste coincidiera con las transformaciones en el sistema educativo, más que a un proceso de revisión o evaluación del mismo. La ausencia de información sobre su posible pertinencia interna produjo que se desconociera la congruencia con que

1 Cfr. El capítulo anterior "Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial".

2 Entre los acontecimientos más representativos para el sector educativo podemos mencionar los siguientes: firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992, con la que se descentraliza este nivel; el proceso de reformas pedagógicas y curriculares que, para 1993, culmina en la Nueva Ley General de Educación, la cual señala la obligatoriedad del nivel secundaria; la reforma curricular de primaria y secundaria como resultado de la adopción del enfoque constructivista en el aula; la obligatoriedad de los tres grados de educación preescolar con la reforma al Artículo 3º, en 2002, que dio lugar a una educación básica comprendida en 12 años: tres de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria; la Alianza para la Calidad de la Educación que en 2008 se llevó a cabo entre el gobierno federal y los maestros de México, representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que cambió el enfoque constructivista por el de competencias, el cual se centró en el aprendizaje del alumno y, finalmente, en 2011, la alineación de todos los programas de educación básica y el establecimiento una secuencia entre ellos: preescolar, primaria y secundaria.

había sido diseñado, así como acerca de sus formas de aplicación, omisión que, en palabras de Santibáñez *et al.* (2006: 14), supuso “un costo de implantación considerable e importantes esfuerzos realizados por parte de la Secretaría de Educación Pública, [a lo que se agregaría que] el Programa de Carrera Magisterial nunca ha sido formal e independientemente evaluado. Como consecuencia, no resulta claro si el programa funciona adecuadamente”.

Las consistencias e inconsistencias que aquí se trabajan son una manera de acercarse a la revisión del programa, su explicitación permite advertir algunas de sus implicaciones en y para la práctica de evaluación a los maestros. En este capítulo se revisan aquellas que se atribuyen a:

- Calidad educativa y trabajo docente.
- Factores, puntajes y calidad educativa.
- Calidad educativa y aprovechamiento escolar.
- Instrumentos de evaluación del aprovechamiento escolar y fines de la evaluación docente.

El capítulo se compone de dos apartados: en el primero se realiza una breve referencia a los términos consistencia e inconsistencia, con el fin de aclarar el sentido que su uso propicia; la identificación de tales precisiones orienta, posteriormente, el trabajo de revisión de algunas de las expresiones que tales definiciones adoptan en el programa. El segundo apartado está dedicado a la recuperación de las características generales de las pruebas Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale), con el objetivo de identificar su consistencia con la evaluación del aprovechamiento escolar. En ambos apartados se recuperan algunas de las discusiones en relación con el sentido de la evaluación y la mejora de la educación, que se vinculan con las consistencias e inconsistencias tratadas. El capítulo finaliza con algunas reflexiones como producto del trabajo realizado.

CONSISTENCIA E INCONSISTENCIA

En sentido general, el término “consistencia” hace referencia a una o varias cualidades o propiedades que posee una cosa material o inmaterial; se emplea para hacer alusión a uno o más atributos de la cosa; es decir, que ésta sea articulable, estable, sólida, coherente, confiable, perdurable; por ende, su ausencia refiere a lo inconsistente (Definición ABC, 2017).

En educación, el uso de estos términos tiene presencia en el análisis de temas teóricos y prácticos; como ejemplo podemos señalar los siguientes: articulación entre el currículum escolar y los programas de estudio, las formas de evaluación y los fundamentos del aprendizaje, la infraestructura escolar y la calidad de la enseñanza, entre otras.

Conviene precisar que el carácter consistente o inconsistente de una cosa tiene una representación particular y contextual. En nuestro caso, se revisa con base en los atributos, ya sea de articulación o de relación, que algunos factores, puntajes, objetivos y pruebas de evaluación para alumnos guardan en el marco de la estructura de evaluación del Programa de Carrera Magisterial.

Los componentes que caracterizaron la estructura de evaluación fueron los “factores”, “vertientes” y “puntajes”. A través de éstos se establecieron criterios y requisitos de participación, promoción y permanencia, cuyo resultado derivaba en un estímulo económico. Ahora bien, en sus dos etapas de cambio (1998 y 2011) se produjeron modificaciones de diferente índole e impacto para la evaluación de los maestros;³ la concreción de las propuestas a las que dio lugar son localizables en los documentos Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, que elaboraron la comisión integrada por la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), denominada Comisión SEP-SNTE.

Como ya indicamos, el carácter consistente o inconsistente es particular, ya que se refiere al marco específico en el que se produce. En este sentido, la revisión que aquí se realice de alguna consistencia o inconsistencia tiene como base la recuperación de planteamientos contenidos en el programa.

3 Cfr. Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial.

Por lo antes expresado, cabe señalar que en la exposición de motivos que justificaron los ajustes a los Lineamientos en 1998, la Comisión SEP-SNTE admitió la existencia de consistencias e inconsistencias, tal como se aprecia en el siguiente extracto:

A seis años de aplicación del programa [...] se ha acumulado una valiosa experiencia que tiene el potencial de enriquecer una iniciativa única en su género y que, como es natural en las acciones innovadoras, no se previeron todas las circunstancias que surgirían durante su desarrollo. El sistema educativo nacional ha experimentado importantes cambios y, como consecuencia de los mismos, algunos lineamientos y normas del programa han perdido su actualidad y pertinencia. Ello ha obligado [...] a emitir disposiciones y acuerdos complementarios, que han traído como consecuencia que los documentos normativos sean cuantiosos y de difícil comprensión y manejo [...]. Estos lineamientos logran superar las omisiones e inconsistencias de la anterior normatividad y son congruentes con las características de un sistema de promoción horizontal (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998).

Calidad educativa y trabajo docente

La noción “calidad educativa” se identifica a través de la referencia hecha a cambios que sucedieron a nivel nacional e internacional, los que, según se expuso en varios apartados de los Lineamientos de 1998 y 2011, planteaban nuevos retos y demandas al sistema educativo y, en consecuencia, justificaban las modificaciones al programa.

En el caso de los Lineamientos de 1998, se alude a calidad educativa a través del señalamiento de la congruencia que se esperaba que guardara la formación brindada por el sistema educativo nacional con respecto de las condiciones presentes en el entorno internacional; de esta manera, se indicó que:

Una aspiración de las sociedades es aumentar la calidad de la formación de los miembros que las integran. Debido a las transformaciones

que se han operado en los últimos tiempos y que han originado formas novedosas de interacción entre los diferentes países, dicha aspiración se ha convertido en una necesidad imperiosa: únicamente con una formación integral se puede lograr el nivel de competitividad exigido por los procesos de modernización y globalización. Para poder enfrentar los retos impuestos por las actuales exigencias internacionales es indispensable fortalecer la educación nacional (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998).

El posicionamiento de la Comisión SEP-SNTE, en relación con la transformación manifiesta en el entorno internacional y nacional, reapareció como argumento para justificar la modificación de los Lineamientos Generales de 2011; sin embargo, esta idea se atribuyó preponderantemente al logro académico de los alumnos a través de su formación integral y la adquisición de competencias para la vida. Por su parte, la formación, actualización y superación profesional de los maestros corresponderían a una de las condiciones para elevar su desempeño y, en consecuencia, alcanzar dicha calidad:

Las constantes transformaciones que experimenta la sociedad global contemporánea plantean retos para el sistema educativo nacional; ante ellos, continúan vigentes los postulados constitucionales. Los desafíos actuales demandan el fortalecimiento no sólo de formación de los procesos académicos de los alumnos, sino de su educación integral, de las competencias para la vida como futuros ciudadanos; por lo tanto, para mejorar la enseñanza y asegurar esos aprendizajes, es necesario contar con docentes que, a partir de su participación en programas de capacitación, actualización y superación profesionales y de su compromiso con la labor que desempeñan, fortalezcan sus conocimientos, innoven su práctica educativa y enaltezcan la vocación magisterial (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2011: 3).

El reconocimiento de consistencias e inconsistencias con respecto de la calidad educativa y el trabajo docente, que se sitúan en los argumentos de justificación de los Lineamientos Generales (Comi-

sión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1998 y 2011), se dirige a la revisión de tales atributos en la relación indicada.

La calidad educativa, como una de las principales aspiraciones de la educación, se mantiene de manera consistente en ambos casos; sin embargo, en 2011 los elementos en torno a los que se ligaban muestran cambios; es decir, por una parte aquéllos fueron ampliados y, por otra, el logro académico de los alumnos se colocó como uno de los referentes centrales de la misma. Estas diferencias indican un carácter inconsistente respecto de los temas y ámbitos a los que se alude en cada una de las versiones de los Lineamientos para connotarla; inconsistencia que, en un sentido general, no niega que calidad educativa en el programa se refiera a la búsqueda de un constante mejoramiento educativo.

De acuerdo con lo anterior, no es posible dar cuenta de la existencia de una idea concreta ni explícita en cuanto a lo que significa calidad educativa, ni en el programa en general ni tampoco en el esquema o estructura de evaluación en lo particular, lo cual hace posible señalar un estado de inconsistencia.

También es necesario puntualizar que la inconsistencia, que se desprende a causa de la falta de precisión sobre dicha noción, no es algo que se presente únicamente en éste, y mucho menos que sea, en estricto sentido, imputable a él. En este sentido, se ha planteado que:

Calidad significa cosas diferentes según enfoque o grupos de interés, según se hable de los resultados o de los procesos, según para quién y para qué sea esa calidad. La calidad está relacionada con los fines que una sociedad le proponga a la escuela, con las políticas educativas de cada país y en definitiva con la idea de hombre y sociedad y con los valores latentes a cada sistema educativo (Mercedes Muñoz-Repiso y F. Javier Murillo 1999, *La selectividad a examen. Estudio comparativo del acceso a la universidad en algunos países de Europa*, citado en Zorrilla, 2003: 53).

Zorrilla (2003) hace suya esta disertación y aclara que los términos calidad y calidad de la educación aluden a cuestiones de naturaleza particular, en tanto que el primero es un estado deseable de

manera generalizada por toda persona y sociedad, mientras que el segundo se encuentra en dependencia de aquello que se elige como parámetro de calidad. En nuestro caso, con base en la perspectiva de la autora, la referencia a calidad educativa, expresada en los Lineamientos a los que nos hemos referido, quedaría sujeta al contexto en que se ubica, así como a la intencionalidad o estado de cosas a las que se pretende llegar a partir de su alusión.

El trabajo docente, en relación con calidad educativa, es otro vínculo que también nos permite distinguir expresiones acerca de su consistencia e inconsistencia, que presentamos con base en temas inmiscuidos en dicha relación. Como ya señalamos, será necesario mencionar el contexto en el cual surgen los atributos a los que nos referimos.

En el marco del clima político-educativo que se registra en el país, antes y durante el desarrollo del programa,⁴ se produjeron diferentes discursos y propuestas en materia educativa que aludían a los maestros, su trabajo, así como su papel en los cambios que se impulsarían en el terreno de la educación. En numerosas ocasiones se mencionaron como propósitos la recuperación del valor social del magisterio, la resignificación del trabajo docente, la profesionalización de los maestros, el maestro como actor fundamental de los cambios, entre otros.

En este sentido, no es una casualidad la importancia que se otorgó a la tarea de la enseñanza; sin embargo, y a propósito de la identificación de inconsistencias, vacíos e imprecisiones respecto de los saberes teóricos y metodológicos involucrados en dicha labor, éstos se manifestaron en el proceso de evaluación. Nos referimos a las múltiples acciones institucionales⁵ que se desplegaron en torno a la definición de un conjunto de especificaciones sobre los contenidos curriculares susceptibles de ser evaluados y, en consecuencia, que daban paso a la construcción de reactivos y pruebas de evaluación dirigidas tanto a los maestros como a los alumnos.

Por otra parte, cuando en la última modificación de Carrera Magisterial se hicieron esfuerzos para ampliar los saberes, los ám-

4 Cfr. El capítulo anterior "Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial".

5 Cfr. El capítulo anterior "Un acercamiento al Programa de Carrera Magisterial".

bitos y los contextos escolares, que serían tomados en cuenta en la evaluación, se mantuvieron ausentes los procesos que alumnos y maestros viven en la realidad de cada aula.

Factores, puntajes y calidad educativa

El elegir esta relación se debió a los giros que sufrió la propuesta de evaluación en su búsqueda por alcanzar la calidad educativa, los cuales se concentraron en torno a los factores y los puntajes.⁶ La discriminación de consistencias e inconsistencias se efectúa sobre la base de las consideraciones que ya se mencionaron en relación con la calidad educativa y el trabajo docente.

Factores y puntajes fueron dos componentes principales en el esquema de evaluación. Su permanencia como elementos centrales de la evaluación docente hace manifiesto su carácter consistente.

Debido a que el programa se propuso alcanzar la calidad educativa, tuvo lugar un proceso que llevó tanto al desdoblamiento de factores como al ajuste de sus porcentajes originalmente asignados. Las inconsistencias que reconocemos a este respecto las resumimos de la siguiente manera: aquellos factores que directamente se relacionaban con la experiencia y formación académica de los maestros perdieron su relevancia originalmente atribuida –es decir, antigüedad, grado académico y preparación profesional– que, en la propuesta de 1998, contaban con puntajes “altos”, mientras que en la versión de 2011 disminuyó considerablemente el porcentaje susceptible de ser alcanzado en la evaluación; hecho que, en adelante, manifestaría un sentido de menor importancia por los factores ya señalados y, por el contrario, el factor aprovechamiento escolar se colocaría en primer orden, gracias a su mayor peso en la tabla de evaluación.

El lugar y valor que asumieron dichos componentes se concretarían al momento en que se evaluara el trabajo docente, con especial atención

6 El proceso de cambios que sufrieron los factores y los puntajes será brevemente mencionado, ya que Patricia Ducoing hace un extenso tratamiento del tema en el capítulo anterior de la presente obra.

en los resultados de aprendizaje que se obtuvieran en las pruebas aplicadas a los alumnos. Estas transformaciones revelaron un conjunto de inconsistencias entre factores, puntajes y calidad educativa.

Los Lineamientos 2011 dieron la pauta a lo que podríamos llamar “nuevos ejes de evaluación”, si se estima que en éstos se privilegiaron las tareas docentes, como la dedicación de tiempo extraordinario para la organización y desarrollo de actividades extraclase y el fortalecimiento de la profesionalización, la experiencia docente y el dominio de conocimientos (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2011).

Calidad educativa y aprovechamiento escolar

Sin dejar de reconocer que los docentes guardan una centralidad en la reformulación del Programa de Carrera Magisterial, a la vez que se mantienen como sujetos fundamentales del mismo, con base en las apreciaciones que ya expusimos, consideramos que el aprovechamiento escolar de los alumnos prácticamente fue convertido en sinónimo de calidad educativa. La siguiente declaración es un indicador respecto de nuestro punto de vista:

Esta Reforma representa el avance más importante del Programa, por las siguientes razones:

Trasforma el sistema de evaluación para centrarlo en el logro académico de los alumnos, en el fortalecimiento de la profesionalización de los maestros, en el reconocimiento y valoración del tiempo que dedican a las actividades extraclase, a su experiencia docente y al dominio de conocimientos sobre su materia de trabajo (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2011: 4).

Admitimos que el carácter inconsistente, con respecto de la relación entre calidad educativa y aprovechamiento escolar, podría identificarse en más de una de sus posibles expresiones, en tanto que por sí misma es multifactorial; de ahí que sea necesario precisar que sólo nos enfocamos en aquella inconsistencia identificada como producto

de la integración de dicha relación, pues observamos que los maestros recibieron un mensaje contradictorio acerca de lo que, en última instancia, perseguía la evaluación, así como de aquello en lo que debieron centrar sus esfuerzos y tareas para conseguir su objetivo, ya fuera ingresar, permanecer o promoverse en el Programa.

Debido a la fuerza con la que dicho factor fue instalado en la propuesta de evaluación, en éste se habría resumido el largo proceso de luces y sombras, de consistencias e inconsistencias por el que transitó Carrera Magisterial.

INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DEL APROVECHAMIENTO ESCOLAR Y FINES DE LA EVALUACIÓN DOCENTE

El presente apartado tiene el propósito de ampliar nuestra mirada sobre las consistencias e inconsistencias alrededor de la evaluación del aprovechamiento escolar de los alumnos. Para ello, revisamos los instrumentos de evaluación que recientemente fueron aplicados, ya que su diseño, aplicación y resultados tuvieron implicaciones en la evaluación docente, algunas de las cuales nos ocupan a continuación.

La operación de Carrera Magisterial requirió la intervención de distintos actores alrededor del diseño y aplicación de diversos instrumentos técnicos y esquemas operativos, los cuales se pusieron en funcionamiento para tener elementos confiables de información que respaldaran los resultados de la evaluación de los maestros y, con ello, cumplir con los objetivos del programa. Sin embargo, la información sobre la cobertura técnica y procesal con la que trabajaría –que en su momento dieron a conocer las autoridades a cargo de su desenvolvimiento– fue mínima, lo que en el largo plazo generó vacíos o inconsistencias significativas, tanto para su conocimiento puntual como para su propia evaluación.

En este sentido, es relevante recuperar y reflexionar acerca de los instrumentos que se emplearon para evaluar el factor aprovechamiento escolar en torno a las repercusiones que tuvieron para los maestros, pues a partir de los resultados de las pruebas se pretendió constatar el conocimiento sobre el currículum de la educación básica

que los alumnos poseían y, en consecuencia, el logro de la calidad de la educación a la que el programa pretendía contribuir.

Como ya se mencionó, a partir de 2011 Carrera Magisterial tomó los resultados de aprendizaje de los alumnos como el referente más importante, no de manera casual, pues la OCDE había establecido la necesidad de que el INEE realizara el diseño y desarrollo de evaluaciones para alumnos y la gestión de las evaluaciones internacionales, como las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) para el alumnado desde 2002. Por ello, con el propósito de tener información respecto de los aprendizajes logrados por los alumnos, durante la vigencia del programa se construyeron y aplicaron las pruebas Examen para la Calidad y el Logro Educativo (Excale) y ENLACE. Excale se aplicó por primera vez a finales del ciclo escolar 2004-2005 a alumnos de tercero de secundaria, identificados como Excale 09 (INEE, s/f a) y concluyó en 2014 (INEE, s/f b). Su propósito fundamental, como ya señalamos, fue obtener información sobre el conocimiento de los alumnos respecto del currículum nacional (INEE, s/f c).

Excale tuvo como finalidad medir el desempeño de los sistemas y subsistemas educativos. Cada cuatro años se aplicaba a una muestra de alumnos en tercero de preescolar, tercero de primaria, sexto de primaria, tercero de secundaria y tercero de educación media superior en escuelas públicas y privadas, tomando como referente los contenidos y habilidades que se encontraban en los planes y programas de estudio. Además, se aplicaba un cuestionario para recabar información de los contextos de los alumnos y las escuelas; sin embargo, de acuerdo con el propio INEE:

Las pruebas no tienen un marco conceptual explícito y adecuado que garantice la alineación de los reactivos a una población social, cultural y lingüísticamente diversa. En general, no se considera cómo influyen los aspectos sociales, lingüísticos o culturales en los resultados de la población escolar (Martínez, 2015: 13).

Era una prueba de bajo impacto, de tipo criterial, matricial y muestral, y con cobertura a nivel nacional por estrato escolar y por

entidad federativa; por sus características, se concebía como de poca visibilidad social y de escasa presencia en la toma de decisiones a nivel educativo, ya que las pruebas Excale no daban a conocer resultados por alumno sino a niveles nacional, estatal y por modalidad educativa (INEE, s/f d).

En el caso de ENLACE, se estableció en 2006 y su aplicación se realizó en los últimos cuatro grados de primaria, así como en el último de secundaria. Se le señaló de alto impacto –a diferencia de Excale–, de tipo censal y su aplicación abarcaba mucho más. Se realizó cada año y consideraba evaluaciones por alumno, por escuela y por entidad federativa, sin un análisis educativo de fondo que permitiera la comprensión. Los resultados fueron visibles socialmente, incluso, podemos decir, escandalosamente visibles, al dar a conocer diferencias entre alumnos, escuelas, grupos, sectores y entidades sin mencionar apenas el contexto y las condiciones materiales en que se encontraban muchas de ellas, carencia ya mencionada también en la prueba Excale. Cumplía propósitos más amplios que la anterior ya que, por una parte, involucraba al sistema educativo nacional, a la vez que funcionaba como una escala de todo el país sobre conocimientos y habilidades de los alumnos en relación con los contenidos evaluados. Muchos de los docentes salieron afectados por los resultados que se obtuvieron en esta evaluación; en este sentido, es posible señalar que ENLACE marcaba el rumbo y el acento que el maestro debía de dar, no en cuanto a su práctica educativa como un hecho complejo y multideterminado, sino en relación con los resultados que se debían obtener desde la perspectiva evaluativa gubernamental plasmada en el Programa de Carrera Magisterial en relación con el aprendizaje de los alumnos.

Así, ENLACE se instauró de manera abrupta en nuestro sistema educativo como apoyo a la propuesta de evaluación del magisterio, pese a que adolecía de una fundamentación teórica y metodológica en materia de elaboración de exámenes, sin señalar con claridad si se hacía referencia al contenido, a las habilidades, destrezas o capacidad de los alumnos para resolver problemas; su articulación se daba exclusivamente con lo curricular (Padilla, 2010). Su intención primordial era conocer el nivel de desempeño en las materias de español, matemáticas y otras asignaturas de forma alternante.

La última prueba ENLACE se aplicó del 3 al 7 de junio de 2013 a 14 098 879 alumnos (94.4% de los programados), en 122 608 escuelas primarias y secundarias de sostenimiento público y privado (89.9% de los planteles programados) en 32 entidades federativas. En el caso de Oaxaca participaron sólo los centros comunitarios administrados a nivel federal por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). Las asignaturas evaluadas fueron Español y Matemáticas, como en años anteriores, así como Formación Cívica y Ética, con preguntas sobre los contenidos de los programas de estudio vigentes (UNOiNews, 2013).

En Educación Básica, a niñas y niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria, en función de los planes y programas de estudio oficiales en las asignaturas de Español y Matemáticas. Por quinta ocasión se evaluó una tercera asignatura (en 2008 Ciencias, en 2009 Formación Cívica y Ética, en 2010 Historia, en 2011 Geografía, en 2012 Ciencias y en 2013 nuevamente Formación Cívica y Ética).

A partir de 2009, la evaluación se llevó a cabo en todos los grados de secundaria (ENLACE, s/f).

Como ya se mencionó, la evaluación del aprendizaje de los alumnos se basaba en el currículum, el cual en educación básica sólo se consolidó hasta 2012 con la estructura de la RIEB, lo que daba continuidad a preescolar, primaria y secundaria. De acuerdo con ello se establecieron los reactivos que conformaban la prueba ENLACE. De esta manera podemos afirmar que de 2006 a 2012 el currículum se cambió constantemente para lograr finalmente su alineación, lo que afectó también a las pruebas Excale y ENLACE, las cuales tuvieron que afrontar los cambios constantes con diferentes niveles de logro. La existencia de un currículum estable es indispensable para la elaboración de ítems y reactivos que respondan a él de manera pertinente (Martínez, 2015).

En enero de 2015, en un comunicado del INEE se dio a conocer que las pruebas Excale y ENLACE serían sustituidas por una nueva generación de evaluaciones: el Plan Nacional para las Evaluaciones

de los Aprendizajes (Planea), que comenzaron a aplicarse en el ciclo escolar 2014-2015. Dicha propuesta previó en un solo esquema tanto evaluaciones censales anuales como muestrales-cuatrimenales, lo que fusionaba las intenciones de las pruebas anteriores.

Hasta ahora, los maestros no reciben de manera sistematizada una retroalimentación del trabajo que realizan ni de las posibles mejoras que deben hacer en su labor docente. No hay una revisión puntual sobre lo que deben hacer para favorecer los procesos de enseñanza ni cómo pueden interactuar de mejor manera con sus alumnos; en el mejor de los casos, los supervisores son quienes –de manera más bien informal– dan cierta retroalimentación a los maestros. Así, la evaluación docente se vuelve punitiva y no formativa –como lo establecieron en sus primeras intenciones–, lo que evidentemente es una inconsistencia a destacar en el Programa de Carrera Magisterial.

Es sabido que, en todo proceso de aprendizaje que busca una mejora sustancial, la retroalimentación es básica y fundamental. Sólo a partir de la revisión de las etapas que se han realizado y de las acciones acompañantes se puede llevar a cabo una mejora. Sin este acompañamiento difícilmente se podrán identificar las acciones que se deben realizar.

La evaluación docente no ha tomado en cuenta una forma sistemática para llevar a cabo la retroalimentación al maestro, apenas ahora, con la propuesta de evaluación actual, se está mirando como algo importante, como parte sustancial del proceso. De tal suerte que a los maestros se les mandan mensajes ambiguos respecto de lo que se espera de ellos para el logro de la calidad educativa. ¿Deben enfocar sus esfuerzos al logro del aprendizaje de sus alumnos de acuerdo con el contexto y la situación real que están enfrentando? Nuevamente, la mirada no está en la formación del docente y su desempeño, sino finalmente en el logro de resultados.

En el discurso, la evaluación docente, en general, y Carrera Magisterial, en particular, establecen la necesidad de la mejora profesional como motor de cambio del sistema educativo, con base en la urgencia de realizar un proceso permanente y continuo de profesionalización docente; sin embargo, los esfuerzos hasta el momento se encuentran lejos de retomar este sentido formativo y de mejora del

desempeño docente de manera clara, sistemática y continua, donde el peso de los resultados de los alumnos no sea tan determinante y, además, las condiciones contextuales jueguen un parámetro sustancial de corte cualitativo que brinden otra mirada a los instrumentos estandarizados.

Desde 2007, el INEE había realizado un estudio que señalaba las grandes brechas que existían en relación con factores socioculturales y el impacto que éstas tenían en los resultados de las pruebas ENLACE. De acuerdo con ello, se estableció que:

(i) existen enormes brechas educativas entre los alumnos de un mismo grado, que pueden alcanzar el equivalente a más de cuatro años de escolaridad; (ii) gran parte de estas brechas son producto de las desigualdades sociales, que se repiten en el sistema educativo, y (iii) las condiciones socioculturales de los alumnos explican la mayor parte de las variaciones en el desempeño educativo de México (Santiago *et al.*, 2012: 33).

Podemos identificar una consistencia en la intención de mejorar la calidad académica de los alumnos a partir de la enseñanza y, por ende, el desempeño del maestro frente al grupo, con la intención de crear una cultura de la evaluación que permee al sector docente. En este sentido, vale la pena preguntarse en qué aspecto centrar la evaluación. Un buen intento fue el Examen Nacional para la Actualización de los Maestros en Servicio (ENAMS), que tuvo una función evaluativa, pero de participación voluntaria, el cual sin lugar a dudas brindó a los interesados que participaron una formación por lo menos complementaria sobre la evaluación para su quehacer educativo.

Si bien el programa hizo intentos para reconocer y otorgar puntajes adicionales a los maestros que trabajaban en localidades desfavorecidas, no se puede considerar una medida suficiente que responda a la diversidad regional y sociocultural de México. La necesidad de la evaluación docente se puede manejar como una consistencia importante y central del trabajo de evaluación docente; la heterogeneidad contextual de las instituciones –a nivel de infraestructura y servicios–, así como la diversidad de contrataciones de los docentes en los diferentes niveles educativos, es una

inconsistencia que ha sido poco atendida en aras de establecer parámetros confiables y medibles del desempeño, principalmente de los alumnos (Nava y Rueda, 2014).

A decir del INEE (Santiago *et al.*, 2012), la necesidad de evaluar al docente e identificar el buen desempeño del esfuerzo realizado en torno a la evaluación del magisterio y del aprendizaje de los alumnos goza de un consenso generalizado; sin embargo, este instituto también reconoció en su momento que, para evaluaciones más precisas, se necesitan aspectos tales como los estándares específicos de enseñanza y la articulación de un marco general de evaluación; además, señaló como la principal inconsistencia la falta de articulación entre la evaluación docente, el desarrollo profesional y el desarrollo escolar, así como la participación limitada de las autoridades estatales y los directivos escolares.

En nuestra opinión, otro punto importante en la evaluación docente es retomar la experiencia del maestro y los años que lleva en servicio. Hacer esta diferenciación es un punto crucial. Los maestros de reciente ingreso no pueden ser evaluados con los mismos parámetros que los que llevan 25 o más años de servicio. La ausencia de esta situación también puede subrayarse como una inconsistencia sustancial del programa.

ANÁLISIS CRÍTICO

La evaluación de los maestros de educación básica en México ha transitado por diferentes etapas y marcos políticos coyunturales. En cada episodio, las autoridades educativas y los representantes sindicales acuden a planteamientos de orden económico, educativo y social para argumentar el impulso a diferentes programas y estrategias, con el fin de lograr cambios en el sistema educativo en su conjunto. Por su parte, el Programa de Carrera Magisterial se concibió y operó con base en la misma orientación discursiva y, de manera particular, se le designó como un medio para coadyuvar al logro de la calidad educativa. En nuestra perspectiva, tal inclusión fue causa y efecto de varias de las consistencias e inconsistencias tratadas en los apartados anteriores.

Por lo que se refiere a calidad educativa, a pesar de la importancia que se le otorgó como referente de la estructura misma que adoptó el programa, en ninguna de las versiones de Lineamientos Generales se explicitó lo que se entendería por ella, por lo tanto se presentó de manera inobjetable como un “estado deseable” al que todos debemos y podemos aspirar; relativismo axiológico que, en consecuencia, niega la posibilidad de manifestar cualquier tipo de oposición, o bien, de encontrar respuesta a varias interrogantes: ¿por qué no existía calidad? ¿Cuándo y cómo se sabe que se alcanza la calidad educativa? ¿A qué alude calidad educativa en el programa? ¿El programa contribuyó a la calidad educativa?

Ante este escenario, no existió un ejercicio propositivo ni orientador sobre las dimensiones que involucraría la “calidad” educativa. La evaluación por sí misma no mejora la educación y evaluación y calidad no son sinónimos.

Análogamente, el esquema de puntajes en que se basó la evaluación de los docentes no es un tema menor en el orden de aquello que se pretendía por calidad educativa, así lo demuestran los cambios que sufrió el programa durante su vigencia, mismos que, en lo fundamental, se concentraron en el establecimiento de los requisitos y porcentajes de los diferentes factores a ser evaluados. De este modo, de iniciar priorizando la formación y actualización académica de los maestros, en su última etapa de modificación se realizó el mayor giro al esquema de evaluación, al considerar los resultados del aprendizaje de los alumnos con el mayor puntaje. Lo anterior nos remite a señalar el uso indiscriminado y hasta acomodaticio del término calidad educativa, si se admite que fue utilizado como un comodín para justificar, en cada uno de sus momentos, los propósitos del Programa Carrera Magisterial.

Por su parte, la evaluación del aprovechamiento escolar, como factor preponderante de la evaluación de los docentes, dio cauce al empleo de nuevos recursos de evaluación del aprendizaje de los alumnos. Así, su diseño, aplicación e integración de resultados se convirtió en una de las tareas principales de las acciones que acompañaron a la reforma educativa. La pertinencia de los instrumentos para evaluar el aprendizaje ha sido fuertemente cuestionada, incluso se ha dicho que

los resultados no fueron utilizados para favorecer la mejora ni de la práctica docente ni del aprendizaje de los estudiantes; en todo caso, unos y otros fueron más bien “clasificados” con base en los registros obtenidos. Ante tal situación, no es aceptable que el uso e interpretación de los datos que proceden de esta forma de evaluación estén al margen de afirmaciones de valor; sin embargo, el programa se dio a la tarea de utilizar los datos por sí mismos, negando las múltiples interpretaciones que ellos entrañan.

La discusión sobre la presencia de calidad educativa en el programa no la circunscribimos a la ausencia o no de un significado, más bien parece que estamos frente a un proceso que no tomó en cuenta la gran complejidad que involucra emprender la evaluación de los maestros. Su importancia es incuestionable, la práctica de la evaluación debe consolidarse como un mecanismo para la mejora educativa; sin embargo, no es suficiente llevar a cabo programas de evaluación para que las prácticas de los maestros se trasformen o mejoren, es necesario reconocer que en ellas se juega un sinnúmero de factores de naturaleza diversa, los cuales deben considerarse de acuerdo con las realidades en que se realiza la docencia. El haber hecho de la evaluación el instrumento para cumplir con la meta de alcanzar la calidad educativa abonó a la distorsión del conocimiento sobre las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas en las que tiene lugar la enseñanza y el aprendizaje en los espacios escolares de México. El problema no es exclusivamente de la evaluación, también lo es de la política educativa que la utiliza con determinados fines.

Si bien es cierto que en la actualidad se tiene acceso a valiosos reportes de investigación e informes de resultados, en cuyo contenido y análisis es posible saber quiénes son los docentes, además de conocer algunos datos respecto de su participación en el programa, es pertinente reconocer que se mantiene vigente la necesidad de contar con trabajos que, desde una mirada que admita e integre la complejidad de la práctica docente, aborden los alcances y limitaciones de la experiencia de su evaluación.

En relación con los esfuerzos desplegados en torno a la realización de evaluaciones estandarizadas, éstos no darán los frutos es-

perados si no se acompañan de la toma de decisiones de naturaleza política que estén dirigidas a la mejora de la realidad en la que se vive y se desarrolla el trabajo docente.

Asimismo, estimamos que, a pesar de la importancia y la riqueza que arrojó, la única evaluación externa que fue practicada al programa en realidad fue tardía (Santibáñez *et al.*, 2006); además, no se sabe con certeza cuáles de sus resultados y recomendaciones fueron retomados en 2011 en su última versión.

El análisis crítico que hemos presentado nos interpela a tomar en cuenta nuevas interrogantes sobre la evaluación de los docentes en México. En este sentido, queremos compartir preguntas nuevas que nos acompañan: ¿el Programa de Carrera Magisterial fue la propuesta de evaluación del desempeño docente que se requería para mejorar la educación básica? ¿La promoción horizontal y los bonos salariales son un mecanismo de mejora del o para el trabajo docente? ¿Cuáles son los instrumentos pertinentes para llevar a cabo un proceso de evaluación docente en el contexto mexicano? ¿Cómo y de qué forma se puede recuperar el aprovechamiento escolar en la evaluación docente?

Por último, señalamos que lo dicho en este capítulo es una forma de hacer evidente la presencia de ciertas consistencias e inconsistencias con las que el Programa Carrera Magisterial nació y se desarrolló.

REFERENCIAS

- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011), *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales*, México, <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf>, consultado el 20 de enero, 2017.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998), *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, México, <<https://goo.gl/sBfuot>>, consultado el 20 de enero, 2017.
- Cordero, Graciela, Edna Luna y Norma Patiño (2013), “La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente”, *Revista Electrónica Sinéctica*, núm. 41, pp. 1-19, <<http://>

- www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2013000200008>, consultado el 20 de octubre, 2016.
- Definición ABC (2017), Definición de Consistencia, <<https://www.definicion-abc.com/general/consistencia.php>>, consultado el 5 de abril, 2017.
- ENLACE (s/f), ¿Qué es ENLACE?, <http://www.enlace.sep.gob.mx/que_es_enlace/>, consultado el 16 de marzo de 2017.
- INEE (s/f a), *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo. Tercer grado de secundaria, aplicación 2005*, <<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-09-ciclo-2004-2005>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- INEE (s/f b), *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Tercer grado de primaria, aplicación 2006*, México, <<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-03-ciclo-2005-2006>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- INEE (s/f c), *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Sexto grado de primaria, aplicación 2009*, México, <<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-06-ciclo-2008-2009>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- INEE (s/f d), *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Tercer grado de Primaria, ciclo escolar 2013-2014*, México, <<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-03-ciclo-2013-2014>> consultado el 21 de marzo, 2017.
- Martínez, Felipe (coord.) (2015), “Las pruebas que tenemos”, en *Las pruebas ENLACE y Excale. Un estudio de validación*, México, INEE, pp. 34-85, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/148/P1C148.pdf>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Nava, Minerva y Mario Rueda (2014), “La evaluación docente en la agenda pública”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 1, pp. 1-11, <<http://redie.uabc.mx/redie/article/view/662/846>>, consultado el 28 de marzo de 2017.
- Padilla, Rosa (2010), “El sentido didáctico de las pruebas a gran escala: el caso de ENLACE”, tesis de doctorado en Pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, México.
- Ruiz, Guadalupe (2012), “La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado (REIFOP)*, vol. 15, núm. 1, pp. 51-60, <http://www.aufop.com/aufop/uploaded_files/articulos/1335398629.pdf>, consultado el 22 de marzo de 2017.

- Salinas de Gortari, Carlos (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>, consultado el 16 de marzo de 2017.
- Santiago, Paulo, Isobel Mc Gregor, Deborah Nusche, Pedro Ravela y Diana Toledo (2012), *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en educación: México 2012*, México, OCDE/SEP/INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/231/P1C231.pdf>>, consultado el 28 de marzo de 2017.
- Santibáñez, Lucrecia, José-Felipe Martínez, Ashlesha Datar, Patrick J. Mcewan, Claude Messan-Setodji y Ricardo Basurto-Dávila (2006), *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Monica, SEP/The Rand Corporation.
- UNOiNews (2013), *Publica la SEP los resultados de la última prueba ENLACE 2013*, <<http://mx.unoi.com/2013/09/17/publica-la-sep-los-resultados-de-la-ultima-prueba-enlace-2013/>>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Zorrilla, Margarita (coord.) (2003), *La evaluación de la educación básica en México, 1990-2000. Una mirada a contraluz*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.