

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

LA EDUCACIÓN A DEBATE 12

Carrera Magisterial: 15 años de promesas incumplidas*

El Programa Carrera Magisterial (CM) surgió como un mecanismo instrumentado por el gobierno federal a partir de 1993, en el marco del Acuerdo Nacional de Modernización Educativa, que se planteó entre sus objetivos reconocer e impulsar la profesionalización de los maestros de educación básica, compensarlos salarialmente en función de méritos académicos e incentivar sus buenos resultados educativos. Al premiar logros individuales de la profesionalización docente, se propuso fortalecer el aprecio por la función social de los maestros, reforzar su interés por la actualización y superación profesional, así como motivarlos para lograr un mejor aprovechamiento de sus alumnos. Se dijo entonces que lo más importante era que los mentores dependerían de sí mismos para mejorar sus ingresos y que no tendrían que abandonar el aula para realizar otra actividad, lo que sobre todo no los haría depender de los aumentos anuales, del tiempo de servicio o de la lealtad hacia el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Con todo ello se esperaba contribuir a elevar la calidad de la educación nacional. A 15 años de operación, no se perciben avances sustantivos hacia el cumplimiento de esas promesas: los maestros siguen estando sujetos a la negociación SEP- SNTE y de sus líderes para actualizarse, además de que este programa no ha incidido en la calidad de la educación.

La promesa del ascenso por mérito individual

El programa se constituyó como un sistema de promoción horizontal, paralelo al escalafón tradicional. En la medida que los maestros cumplieran con una serie de requisitos en su desempeño, tendrían acceso a estímulos salariales independientemente del escalafón organizado por categorías de puestos y por antigüedad e independientemente de la negociación salarial. El programa se organizó en tres vertientes de incorporación: *Primera*, docentes frente a grupo; *segunda*, personal directivo y de supervisión, y *tercera*, profesores en actividades técnico-pedagógicas y personal comisionado en actividades curriculares.

CM se conformó por cinco niveles de estímulos (de la *A* a la *E*), los cuales son seriados y consecutivos. Para participar en este programa los profesores deben someterse a un proceso de evaluación, en función de cuyos resultados ascienden a una de estas categorías y reciben el incentivo correspondiente. Los maestros que se incorporan al nivel *A* reciben un estímulo salarial que representa más de 20% de su salario base, mientras que los que se ubican en el nivel *E* reciben más de 200 por ciento.

A quince años de la puesta en marcha de CM, la promesa del ascenso y aumento salarial por mérito propio no se pudo cumplir del todo. Primero, por razones de insuficiencia presupuestal; segundo, debido a la falta de procedimientos claros y transparentes para

* Este texto fue publicado en la versión electrónica de la revista Este País, no. 207, de junio de 2008 (<http://www.estepais.com/inicio/index.php>). La presente versión introduce algunos cambios en el contenido.

aplicar el presupuesto; y tercero, porque la dirigencia del SNTE, contra lo prometido, terminó definiendo en varias entidades el derecho de ingreso.

Con respecto a la insuficiencia presupuestal, el monto de los recursos anuales de CM depende de los alcances de la negociación previa y posterior del presupuesto para la educación básica, llevada a cabo entre la dirigencia nacional del SNTE, el presidente de la República, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los principales coordinadores parlamentarios. Aunque el presupuesto se ha incrementado en términos reales, no existe información pública que dé cuenta sobre los criterios para el aumento anual, la distribución por entidad, por número de maestros con posibilidades de ingreso o de promoción en cada uno de los niveles. Tampoco existe una meta presupuestal asociada a un plan o programa de regularización para aquellos maestros que por la limitación de los recursos gubernamentales no hayan podido ingresar a pesar de cumplir con los requisitos, ni mucho menos para el caso de los mentores de nuevo ingreso.

En relación con la transparencia para aplicar el presupuesto, el programa no ha seguido un criterio técnico relacionado con las necesidades de incorporación o de promoción de los profesores inscritos. Tampoco se ha apegado a alguna fórmula de reparto que tome en cuenta las necesidades de cada entidad federativa.

En cuanto a la definición del derecho de ingreso en los estados, la SEP ha venido entregando directamente a los mismos el dinero o la “bolsa” de CM; en parte por la federalización de la educación básica, en parte para restarle poder a la dirigencia nacional del SNTE, y en parte para que los gobernadores y las secciones de los 31 estados puedan acordar la aplicación del recurso. Así, como cada estado negocia con sus secciones la forma de aplicar el dinero del programa, los maestros, pese a lo prometido, no solamente deben tener el perfil académico para laborar, además tienen que “alinearse” a la respectiva dirigencia seccional del SNTE.¹

La promesa de la calidad a partir de la actualización magisterial

El sistema de evaluación considera seis factores que suman un total de 100 puntos con un peso diferente (antigüedad 10; grado académico 15; preparación profesional 28; cursos de actualización y superación profesional 17; desempeño profesional 10, y aprovechamiento escolar –desempeño escolar o apoyo educativo para la segunda y tercera vertiente– 20 puntos).

La “preparación profesional” se evalúa por medio de una prueba de conocimientos diseñada y aplicada por la SEP. Mientras que la valoración de los “cursos de actualización y superación” se realiza mediante un puntaje por la acreditación de cursos. La mayor parte de los puntos atribuibles a este factor (12/17) se obtiene de cursos nacionales diseñados por la SEP, el resto puede provenir de cursos estatales.

¹ En los acuerdos del IV Congreso Nacional del SNTE, realizado en junio del 2007, se propone que el presupuesto de CM “se etiquete” al momento de ser aprobado por los diputados y que posteriormente este acuerdo sea ratificado por la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), con el evidente propósito de que no se reorienten o reasignen dichos recursos para otras necesidades educativas estatales. Ver: www.snte.org.mx (consulta realizada en abril del 2008).

Por su parte, la evaluación del “desempeño profesional” se refiere al conjunto de acciones que realizan los docentes en cuatro aspectos: planeación de los procesos de enseñanza-aprendizaje; desarrollo de los mismos; participación en el funcionamiento de la escuela, y participación en la interacción escuela-comunidad. Esta evaluación está a cargo del Órgano de Evaluación Escolar, constituido en cada plantel por todos los profesores del consejo técnico escolar o su equivalente, y un representante sindical; lo preside el director del plantel.

La evaluación del “aprovechamiento escolar” se refiere a los aprendizajes que los alumnos han obtenido en el grado o asignatura que imparte el docente. Para esto se aplica un examen a los alumnos de cada maestro participante, a partir de un instrumento elaborado por la SEP. Corresponde a una comisión paritaria SEP- SNTE (que funciona a nivel estatal) dictaminar qué docentes deben ser incorporados o promovidos en el programa, para lo cual deben ajustarse al presupuesto disponible para cada entidad.

Aunque aparentemente este sistema de promoción horizontal tiene un sustento técnico confiable, es preciso tener en cuenta que su proceso de evaluación enfrenta serias limitaciones que atentan contra una real promoción de la profesionalización del docente. Un estudio coordinado por Santibáñez², realizado en 2003 y dado a conocer en 2006, demuestra que:

1. Las pruebas de conocimiento que miden el factor “preparación profesional”, aunque tienen un grado adecuado de confiabilidad y consistencia interna y una amplia cobertura del currículo, en la mayoría de sus reactivos sólo “evalúan habilidades cognitivas de bajo nivel” (p. xviii).
2. Los exámenes aplicados a los alumnos, para medir el factor “aprovechamiento escolar”, también muestran una amplia cobertura de los planes y programas de estudio, pero un menor grado de confiabilidad y consistencia interna. Además, también miden preponderantemente “habilidades cognitivas de bajo nivel” (p. xviii-xix).
3. La valoración del factor “desempeño profesional” del docente, se lleva a cabo mediante instrumentos y criterios que no están vinculados explícitamente con estándares de docencia, lo que da lugar a juicios subjetivos sobre la práctica docente. Se trata fundamentalmente de una evaluación de pares y no puede perderse de vista que los maestros al evaluar a otros maestros de su mismo centro escolar podrían nublar sus juicios sobre el desempeño del docente (p. xix).

Llama la atención el hecho de que estas deficiencias se refieren a tres factores que suman 58 puntos de los 100 que contempla el sistema de evaluación, lo que da cuenta de que el programa se construye a base de metas mínimas que aseguren el acceso a los recursos. Pareciera que se trata una operación diseñada para promover la mediocridad y el mínimo esfuerzo.

² Santibáñez, L. *et al.* (2006) *Haciendo Camino: Análisis de los instrumentos de evaluación e impacto del programa Carrera Magisterial en México*. Santa Monica, CA: RAND/MG-141

En lo que toca a los “cursos de actualización y superación profesional”, éstos no siempre se vinculan con las necesidades de los maestros en su práctica cotidiana, por lo que difícilmente pueden tener el efecto esperado en el mejoramiento del aprovechamiento de sus alumnos. No en pocos casos se verifica una práctica, que puede denominarse “cursitis”, en la que el interés central es asistir a algún curso para acumular el puntaje necesario. Además, uno de los muchos y complejos problemas que tienen los maestros para actualizarse se debe a que intervienen instituciones muy diferentes con variados programas.³

Durante sus dos primeras etapas (período 1991-1993) el programa no contaba con un sistema de evaluación bien establecido, por lo que los primeros 389 816 maestros incorporados no pasaron por una evaluación rigurosa y no hay evidencias de que cumplieran con los estándares mínimos de desempeño deseables. Además, los docentes al ingresar tienen asegurada su permanencia en el programa, ya que no tienen que someterse a evaluaciones periódicas para garantizar su continuidad. Para el ciclo 2002-2003 –último para el que la SEP publica información– habían 696 43 maestros inscritos en el programa –67% del total de docentes de educación básica–; es inevitable preguntarse qué plan de mejora se contempla para ellos y cuál para los que están fuera de CM.

Muchos de estos cuestionamientos tienen larga data, pero no han sido corregidos.⁴ Legisladores y funcionarios desperdician las críticas que hizo en su momento la investigación educativa al diseño del programa para alertar sobre los efectos que tendría y que ahora estamos comprobando. De esta forma, se ha cuestionado que los resultados de la evaluación de los maestros no se hagan públicos con el fin de que cumplan el propósito de retroalimentación de las tareas docentes. También se critica que no se haga un balance de los límites y alcances en materia de actualización, que dada su dinámica incentiva más el “credencialismo” que el conocimiento mismo. No queda claro si los cursos favorecen el desempeño profesional o el aprovechamiento escolar.⁵ Por último, resulta reiterativo contemplar los factores de “antigüedad” y “grado académico” de los docentes dentro de este *sistema de promoción horizontal*, ya que éstos son valorados en el escalafón tradicional y ya tienen una repercusión en el salario base de los maestros.

Es preciso añadir que tal evaluación se ha prestado a actitudes corruptas en algunos espacios que en nada contribuye al mejoramiento educativo, ejemplo de ello es la venta de exámenes: “en las escuelas son los mismos maestros los que por mil o dos mil pesos venden los exámenes entre sus compañeros” (*El Universal*, 12 de julio de 2004).

¿Revolución, reforma educativa o premio a la mediocridad?

³ Ver Latapí, Pablo, 2002, “¿Cómo aprenden los maestros”, p. 10 en *Foro ciudadano formación y actualización de docentes y su relación con la equidad y la calidad de la educación*. Memoria. Puebla, noviembre de 2002: www.observatorio.org.mx Consulta realizada en Abril de 2008.

⁴ Ver Observatorio Ciudadano de la Educación (1999), Carrera Magisterial, Comunicado 14. www.observatorio.org.mx

⁵ Mercado Ruth, 2005, “La evaluación de profesores de educación básica en México: la carrera magisterial”, en *Avance y perspectiva: México*. CINVESTAV IPN, volumen 24, No. 1, enero marzo, pp. 62-65.

El programa enfrenta serios problemas que atentan –aunque en dimensiones distintas– contra la calidad educativa y la compensación salarial de acuerdo con sus logros. En la agenda política actual no se advierten indicios de que este tema ocupe la atención que requiere. El SNTE ha solicitado que se ponga en marcha un “segundo nivel” del programa y las noticias educativas recientes indican que como resultado de las negociaciones del SNTE con la SEP, el presupuesto del programa (que contaba ya con 312 millones de pesos del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados) se incrementa a 550 millones de pesos (*Reforma*, 16 de abril de 2008).

En realidad, el problema no es cuánto aumentan los recursos, sino cómo se van a aplicar, a qué estados se van a destinar, qué maestros se van a beneficiar y cómo lograr que el beneficio salarial sea, efectivamente, por logros académicos que se reflejen en las aulas.

Es evidente que el programa no debe seguir operando como hasta ahora, pero su rediseño es apremiante. Es urgente crear un procedimiento transparente y preciso de operación presupuestal, así como un mecanismo, según logros o necesidades. Asimismo, será necesario transparentar los criterios de evaluación para evitar la discrecionalidad. El sistema de evaluación tendría que incluir la valoración periódica de los maestros y poner énfasis en el mejoramiento docente y el aprovechamiento de sus alumnos. El rediseño debe incluir mecanismos efectivos de profesionalización docente, que implica criterios como los sugeridos en la Plataforma Educativa Ciudadana 2006 de Observatorio, entre ellos:

Académicos: para asegurar una formación permanente que habilite al docente para facilitar procesos de enseñanza y aprendizaje significativos. La actualización tendría que enfocarse en la búsqueda de soluciones a los problemas específicos que los maestros enfrentan en el salón de clases. Además, deben fijarse estándares nacionales de competencias docentes y asegurar que la evaluación –concretamente las pruebas aplicadas– y la actualización se articulen con tales estándares. La autoridad educativa estaría obligada a determinar cuántos cursos se dan así como los tiempos; más aún, certificar a las instituciones autorizadas para tal propósito.

De desempeño: para incentivar la responsabilidad profesional y el compromiso con la calidad educativa. En lugar de diseñar pruebas especiales para medir el aprovechamiento de los alumnos de aquellos maestros que participan, una prueba como Enlace es más recomendable ya que está totalmente alineada con el currículo de educación básica.

Compensatorios: para alentar a los maestros que operan en situaciones adversas. Además de los incentivos laborales, el complemento con recursos pedagógicos extraordinarios podría facilitar las tareas en escuelas e instituciones cuyas condiciones son precarias. Por ejemplo, es un hecho que los maestros de escuelas rurales están en desventaja si tienen que tomar los cursos de actualización en las zonas urbanas y más aún, si estos cursos los obligan a ausentarse por largas temporadas de las aulas.

Comentarios finales

Los resultados del Programa Carrera Magisterial no son halagüeños: “los estímulos salariales no han tenido un efecto significativo en el aprovechamiento de los alumnos de primaria y efectos muy modestos en secundaria” (Santibáñez *et al.*, 2003, p. xix). Pareciera entonces que los estímulos monetarios ofrecidos a los maestros no necesariamente son la mejor vía para mejorar el aprovechamiento escolar. Pese a los cursos y mecanismos institucionales de actualización y profesionalización generados por CM en el ámbito nacional, no se ha logrado cumplir una de sus promesas fundamentales: contribuir a elevar la calidad de la educación. En los hechos, según la evaluación realizada, con sus limitaciones en monto y alcance, se ha avanzado solamente en la compensación salarial. Si esto es así, ¿qué medidas tomará la SEP para deslindar ambas necesidades y buscar un camino que efectivamente conduzca al mejoramiento de la calidad educativa?

Además, saltan a la vista otros cuestionamientos: ¿es deseable un “segundo nivel” para el programa? Y si fuera el caso, ¿cómo se evitarán las distorsiones, las deficiencias y el incumplimiento que ya se han documentado en la primera versión? ¿Cómo se tendría que evaluar el logro académico a los profesores para evitar la intervención del SNTE, siempre parcial y orientada en función de las lealtades personales o hacia grupos y corrientes? ¿Cuál será el destino de los recursos excedentes aprobados en el presupuesto para este año? ¿Vale la pena conservar el programa o suprimirlo y pensar en una iniciativa diferente para profesionalizar e incentivar a los profesores?

CUADRO

**Número de maestros en CM
(Etapas 1-3 y 11-12)**

Etapa	Nº total de maestros	Nº de maestros evaluados	Nuevas incorporaciones	Nº de maestros inscritos en	% de maestros en CM
1 y 2 (1991-1993)	838,750		389,816	389,816	46%
3 (1993-1994)	863,042	406,334	13,700	403,516	47%
11 (2001-2002)	1,028,524	431,775	5,772	594,938	58%
12 (2002-2003)	1,040,361	437,538	101,105	696,043	67%

Fuente: Santibañez, L. et al. (2006) *Haciendo Camino: Análisis de los instrumentos de evaluación e impacto del programa Carrera Magisterial en México*. SEP (2007) Análisis estadístico XII Etapa. Disponibles en http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep1/resources/LocalContent/91272/2/AE_NACIONAL_12.pdf

GRUPO DE REDACCIÓN DE OCE
Colaboraron en este número

Alejandro Canales (UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación).
Daniel Cortés Vargas (Doctorante, Universidad de Montreal).
Mery Hamui Sutton (UAM-Azcapotzalco, Departamento de Sociología).
Pablo Latapí Sarre (UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación).
Aldo Muñoz Armenta (Universidad Iberoamericana, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas).
Carlos Muñoz Izquierdo (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).
Maira Pavón Tadeo (UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).
Roberto Rodríguez (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales).
Sylvia Schmelkes (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).
Marisol Silva Laya (Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación).

Invitamos cordialmente a todos los ciudadanos a sumarse a nuestra iniciativa. Favor de enviar sus nombres, con sus datos de localización e identificación al correo electrónico:

yoallin@observatorio.org

Visítenos en: *<http://www.observatorio.org>*

29.06.2008