

DUALIDAD DE OBJETIVOS EN LAS REFORMAS AL PROGRAMA DE INCENTIVOS DOCENTES EN MÉXICO: EL CASO DEL PROGRAMA CARRERA MAGISTERIAL

FELIPE HEVIA DE LA JARA
CIESAS-Golfo

RESUMEN: México es pionero en la creación de un sistema de incentivos docentes a nivel nacional en América Latina, con la creación del programa de Carrera Magisterial en 1993. En 2011 hubo reformas buscando articular los beneficios salariales con los resultados educativos, y añadiendo una evaluación universal de maestros y directores en servicio. Sin embargo, tal como la evidencia sugiere, el pacto entre autoridades sindicales y educativas, y el control de facto del sindicato sobre los aspectos clave del servicio profesional docente, genera una serie de limitaciones en los efectos de las reformas. En este contexto, las reformas a los sistemas de incentivos docentes, ¿modifican o reproducen el sistema de incentivos existentes? Se optó por una estrategia analítica cualitativa, donde se recolectó información por medio de entrevistas y grupos de enfoque, que se

complementó con información documental y se analizó bajo una perspectiva institucionalista, con énfasis en una etnografía del estado. El hallazgo principal es que las reformas para evaluar e incentivar maestros están débilmente alineadas con el resto de las políticas de fomento al personal docente: se orientan hacia objetivos “técnicos”, pero muchos procedimientos administrativos mantienen la centralidad en los objetivos “laborales”; y pueden desincentivar la autonomía de las escuelas y los maestros en los procesos de evaluación y promoción docente, fomentando acciones de simulación.

PALABRAS CLAVE: Carrera magisterial, Estímulos económicos, Promoción, Problemas laborales.

Introducción

Existe una fuerte discusión sobre la necesidad de articular factores relacionados con el mejoramiento del aprendizaje y el rol central del maestro en esta articulación (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2012). Por esto, una parte de las reformas educativas se centran en procesos para formar, seleccionar, retener, evaluar e incentivar al personal docente (Vegas, 2005). Así, los temas relacionados con el servicio profesional docente han pasado

a ser un campo de innovación, negociación y construcción entre los actores involucrados(Vaillant, 2009).

Las últimas reformas en México se han orientado a este tema, tanto la constitucional de 2013 como los cambios al programa Carrera Magisterial de 2011, implementados bajo el alero de la Alianza por la Calidad de la Educación (SEP & SNTE, 2008). El diseño e implementación de políticas de fomento al personal docente poseen una serie de nudos críticos y problemáticos. El primero de ellos es la coherencia y articulación de las políticas en todo el ciclo de formación, selección, evaluación e incentivos(Vaillant, 2009; Vegas, 2005). Los impactos de una buena política de formación serán menores si los sistemas de reclutamiento no dependen de las capacidades de los docentes. De igual forma, los cambios en los sistemas de incentivos sin sistemas claros y confiables de evaluación perderán su potencial. De ahí la importancia y urgencia de crear sistemas de estándares docentes claros y legítimos para poder alinear todas estas políticas (Barrera & Myers, 2011; Vegas & Umansky, 2005, p. 14).

Un segundo nudo crítico tiene que ver con la compleja imbricación entre los objetivos de estas reformas (Santibáñez & Martínez, 2010). Los procesos de evaluación y de incentivos docentes tienen que combinar objetivos de muy distinta naturaleza: para las autoridades educativas, por un lado, es importante alinear los incentivos hacia el aprendizaje efectivo de los educandos, mantener equilibrios financieros de los programas destinados a los incentivos económicos, y desactivar potenciales conflictos político-laborales con sus maestros; para los sindicatos, por otro lado, lo importante es mantener y acrecentar los beneficios para el máximo de sus agremiados, evitar la discriminación y estigma que pueden generar los procesos de evaluación o de incentivos, y evitar que estas reformas mermen su capacidad política de negociación y presión ante las autoridades educativas(Ornelas, 2008). Esto se traduce en constantes tensiones entre los objetivos “técnicos” ligados a la mejora de la calidad de la enseñanza, versus los objetivos “laborales”, relacionados con el reconocimiento y mejora de las condiciones económicas de los docentes (Santibáñez et al., 2007).

Un tercer nudo crítico común a estos procesos de fomento tiene que ver con la autonomía, la escala de aplicación y los agentes evaluadores. ¿Cómo generar un sistema general de incentivos y promoción que pueda aplicarse en regiones y escuelas diferentes?

¿Es mejor fomentar diseños centralizados o descentralizados de evaluación y desempeño? ¿Cuáles son las características de los agentes evaluadores al interior de los sistemas de incentivos? (Rueda Beltrán, 1999, pp. 24-25; Vaillant, 2009, pp. 168-171).

Sin embargo, la particular configuración institucional en el campo de la educación en este país hace necesario examinar más en detalle la economía política en la formulación e implementación de estas reformas, para comprender sus límites y potencialidades. En efecto, como cualquier campo de política, la educación posee una serie de arreglos institucionales específicos que dificultan los procesos de diseño e implementación de las políticas, que resultan ser fundamentales para analizar los resultados y limitaciones de las mismas (Vegas & Umansky, 2005, p. 14). En esta ponencia solo se analiza uno de estos nudos: la coherencia de objetivos.

Dualidad de objetivos del Programa Carrera Magisterial

Desde su nacimiento, el Programa Nacional de Carrera Magisterial tuvo objetivos difusos. Por un lado, se pensaba como un sistema de incentivos docentes donde los estímulos económicos estuvieran ligados al desempeño. Por otro, se definía como un instrumento de promoción horizontal ligado a la mejora de los salarios, que habían caído sustantivamente luego de la crisis de la década de 1980 (Latapí, 2004; Ornelas, 2008). Así, en el acuerdo de creación del programa se afirma:

La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente al grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que estos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial (Poder Ejecutivo Federal, 1992).

Esta dualidad de objetivos (“técnicos” y “laborales”) generó una serie de consecuencias en su diseño: desde sus inicios hasta la actualidad, la inscripción al programa es voluntaria, buscando con ello no solo un sistema de “auto-selección” a un programa que cuenta con

un techo financiero determinado para operar, sino también una forma de estimular la iniciativa individual y el reconocimiento público. A pesar de su carácter voluntario, hasta 2010 más de 700 000 plazas docentes habían sido inscritas y evaluadas en el programa, lo que equivale a más del 60% de las plazas docentes de educación básica en México (Santibáñez & Martínez, 2010, p. 135). Tal como queda establecido en los lineamientos desde 1998, la Comisión Nacional SEP-SNTE decide quién puede o no inscribirse. La incidencia del SNTE hace que, por ejemplo, se limite la participación solo a los afiliados del SNTE y no a todos los docentes. Decidir quién puede participar también sirve como “moneda de cambio” para las negociaciones al interior de la Comisión.

El segundo elemento que visibiliza la disputa entre objetivos diferentes tiene que ver con la incorporación masiva, al comienzo del programa, de personal que no fue evaluado. El pacto político que dio nacimiento a CM en 1992 generó que cerca de la mitad de los maestros incorporados actualmente al Programa (cerca de 389 mil plazas) lo hiciera de manera automática y sin ninguna evaluación (Santibáñez & Martínez, 2010, p. 149), a partir de la incorporación de los maestros inscritos en el Esquema de Educación Básica, que era el programa de estímulos establecido desde 1987 (Mújica, 2011; Santizo, 2006). Con el tiempo, el proceso de ingreso (y la menor cantidad de recursos financieros disponibles) hicieron más difícil el acceso, al punto de que muchos maestros lo denominaran *barrera magisterial* por las dificultades de ingreso.

El tercer elemento tiene que ver con el carácter temporal del incentivo. Los expertos coincidían que una limitación central del programa era la ausencia de un sistema de refrendo que limitara temporalmente la entrega de los incentivos dependiendo del desempeño docente (Barrera, 2012; Santibáñez et al., 2007). Hasta las reformas de 2011, CM operó sin un sistema de refrendo temporal que obligara a los maestros a evaluarse cada determinado tiempo. Una vez que ingresaban o se promovían en el sistema, el incentivo pasaba a ser parte de su sueldo base, no se podía perder, y “los maestros además, podían presentar año con año los exámenes para el siguiente nivel y elegir a su conveniencia el puntaje para promoverse” (Cherem, 2006, pp. 129, 130).

Así, en las reformas de 2011 estos elementos fueron el objeto de negociación entre representantes de la SEP y del SNTE. Resultado de estas negociaciones fue la incorporación del refrendo. Los maestros que ingresen a CM a partir del ciclo escolar

2011-2012 tendrán que revalidar su permanencia en el programa cada tres años, pudiendo perder el incentivo si no logran el puntaje necesario para mantenerse en el programa. Este punto requirió en la negociación de los demás elementos señalados: aumentar el número de potenciales participantes y no modificar los incentivos que cientos de miles de maestros que seguirán recibiendo estímulos asimilados a su salario base sin tener que evaluarse, a cambio de que las siguientes generaciones de maestros que ingresen a CM reciban un estímulo temporal, que deba además sostenerse en el tiempo.

Vertientes

La dualidad de objetivos también se pueden observar en la generación un sistema de **vertientes** para atender a maestros frente a grupo, pero también a directores y supervisiones en funciones, y a profesores en actividades técnico-pedagógicas. En un principio, la idea era reconocer principalmente a los maestros frente a grupo (Pescador, 2011, p. 27) a la que se añadió la de directivos y supervisores frente a grupo, y la tercera vertiente, profesores abocados a actividades técnico pedagógicas.

La incorporación de directivos y asesores pedagógicos representó para CM un reto importante en términos de evaluación, puesto que el programa en el tiempo tuvo que generar una serie de instrumentos para medir el desempeño profesional y de aprovechamiento escolar de manera indirecta, así como la adecuación de factores y puntajes (tabla 1).

Pero también dio pie a otro tipo de problemas. Así, por ejemplo, en las últimas reformas de 2011 se eliminaron las restricciones existentes para participar en el programa a los docentes en funciones de apoyo técnico pedagógico adscritos a escuelas, con el riesgo que implica incentivar los actos de comisionar a docentes para realizar funciones no normadas por la SEP.

Factores y puntajes

En tercer lugar, el programa fijó una serie de factores y procedimientos para la asignación de puntajes de cada uno de ellos, que serían las que contarían para ingresar y promoverse en el sistema y un puntaje relativo para poder calificar a los docentes que se inscribieran en el programa. Así, por un lado, los factores que se tomarían en cuenta

reflejan un sistema de estándares docentes *de facto* puesto que son estos factores los que se esperan debe cumplir un “buen maestro”. Por otro, la distribución de los porcentajes de cada uno de los factores permite comprender la evolución del programa y las negociaciones que han implicado el enfrentamiento de los objetivos (tabla 2). El factor que más ha crecido ha sido “aprovechamiento escolar”, mientras que se eliminaron los factores “evaluación entre pares”, y “grado académico” y se disminuyó drásticamente el factor de “preparación profesional”.

Estas modificaciones, según las autoridades educativas, significan la prevalencia de los objetivos técnicos sobre los laborales; así, mientras más elementos puedan ser validados por “instrumentos objetivos” (como resultados de pruebas estandarizadas), menor es la influencia de factores “subjetivos”, como la calificación entre pares –que en la práctica terminaba siendo una negociación en cada escuela sobre la asignación de los puntajes que requería cada maestro y una forma de castigo/premio a las lealtades con la dirección escolar (Sastre, 2012).

Conclusiones

La dualidad de objetivos genera una serie de consecuencias: en primer lugar, en la creación del “problema público” a resolver, la participación y la voz de los actores es limitada. En efecto, la falta de consulta a los maestros y autoridades educativas limita las posibilidades de identificar de manera clara el problema a resolver, y mantiene la dualidad de objetivos.

Otra limitación importante tiene que ver con el diseño de las “alternativas de solución”, en particular con vincular de manera tan explícita el resultado de las evaluaciones de los estudiantes (en particular ENLACE) con la asignación de estímulos monetarios. A pesar que en la literatura este vínculo de manera explícita no se recomienda (Braun, 2005; Ravitch, 2011), y que los lineamientos no entregan ningún tipo de análisis comparado sobre lo que se hace en otros países, se optó por la alternativa de vincular los resultados de ENLACE con la asignación de estímulos docentes. Esto representa un riesgo no solo para el sistema de incentivos, sino sobre todo para el sistema de evaluación de los estudiantes, que incluye la posibilidad de que ENLACE se convierta en el “currículum oculto” (maestros enfocados a la enseñanza de la resolución de la prueba) e incluso acciones de simulación.

Los lineamientos tampoco proponen, en términos de diseño, instrumentos para fortalecer el reconocimiento de los docentes más allá del estímulo económico. Los padres de familia no son informados del nivel de CM de los maestros de sus escuelas, lo que redundaría en poco compromiso de los maestros con el programa (Miranda, 2009).

Por último, en términos de diseño, el componente de “evaluación” de los propios resultados de CM es bastante débil. En 20 años de operación, se han realizado muy pocas evaluaciones respecto a los impactos y resultados del mismo. Luego de 20 años de implementación, CM muestra muy limitados efectos de CM en el aprendizaje (Cherem, 2006; Martínez & Vega, 2007; Santibáñez et al., 2007), y que la distribución de los niveles de CM muestra también la tendencia a una clase alta de maestros con mejores sueldos y prestaciones que cohabitan con una clase baja que lucha por horas y con sueldos muy bajos (Santibáñez et al., 2007).

Tablas y figuras

Tabla 1. Factores para cada vertiente.

	1ª vertiente (maestro frente a grupo)	2ª vertiente (directores y supervisores)	3ª vertiente (apoyo técnico pedagógico)
Aprovechamiento escolar	50	40	30
Formación continua	20	20	20
Actividades cocurriculares	20	20	20
Preparación profesional	5	5	5
Antigüedad	5	5	5
Gestión Escolar	---	10	---
Apoyo educativo	---	---	20

Fuente: (Comisión Nacional SEP-SNTE, 2011, sec. 6.1.1.)

Tabla 1. Modificaciones ponderación factores lineamientos Carrera Magisterial.

Factores primera vertiente	1993	1998	2011
Aprovechamiento escolar	7	20	50 promedio por grupo (docentes frente a grupo)

Cursos de actualización			
Formación continua	15	17	20
Grado académico	15	15	0
Desempeño profesional			
Preparación profesional	25	28	5
Evaluación entre pares	28	10	0
Antigüedad	10	10	5
Actividades co-curriculares	0	0	20
Total	100	100	100

Fuente: (Ciscomani, 2011).

Referencias

- Barrera, I. (2012). El programa de Carrera Magisterial. En *Metas. Estado de la educación en México 2011* (pp. 143-170). México: Mexicanos Primero.
- Barrera, I., & Myers, R. (2011). *Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate* (No. 59). Santiago: PREAL.
- Braun, H. (2005). *Using Student Progress To Evaluate Teachers: A Primer on Value-Added Models*. New Jersey: Educational Testing Service.
- Cherem, S. (Ed.). (2006). *Examen final: la educación en México (2000-2006). Vol. II La voz de los expertos* (Vol. II). México: DGE Editores.
- Ciscomani, F. (2011). *Avances y acciones en el Sistema Educativo Nacional (SEN). Vinculación con la recomendaciones de la OCDE*. SEP. Recuperado a partir de <http://www.upepe.sep.gob.mx/images/pdf/ocde/avancesenocdejulio6.pdf>
- Comisión Nacional SEP-SNTE. (2011). *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales. 2011*. México: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)* México: FCE.
- Martínez, R., & Vega, S. (2007). Un acercamiento al impacto de la carrera magisterial en la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVII(1-2), 91-114.
- Miranda, F. J. (2009). *Prácticas y percepciones docentes respecto a la carrera magisterial: desilusión, desinterés, ausentismo*. X Congreso COMIE, Veracruz.
- Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2012). *Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo* (No. 61). Santiago: PREAL.
- Mújica, M. E. (2011). El programa de Carrera Magisterial: del acuerdo a la alianza. En C. Navarro (Ed.), *El secuestro de la educación. El sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón* (pp. 255-278). México: UPN; La Jornada Ediciones.
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo* (1. ed.). México D.F.: Siglo XXI.
- Pescador, J. A. (2011). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral. En N. Veloz (Ed.), *El sindicalismo magisterial y la definición de políticas públicas en la educación básica en México* (pp. 23-34). México: UAM-A; Eón.
- Poder Ejecutivo Federal. (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la*

Educación Básica. México: Presidencia de la República.

Ravitch, D. (2011). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. Basic Books.

Rueda Beltrán, M. (1999). Evaluación académica vía los programas de compensación salarial. En M. Rueda & M. Landesmann (Eds.), *¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?* (pp. 21-33). México D.F.: CESU-UNAM.

Santibáñez, L., & Martínez, J. F. (2010). Políticas e incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma. En A. Arnaut & S. Giorguli (Eds.), *Educación* (Vol. 7, pp. 125-158). México: Colmex.

Santibáñez, L., Martínez, J.-F., Datar, A., McEwan, P. J., Messan-Setodji, C., & Basurto-Dávila, R. (2007). *Haciendo camino: análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*. Santa Mónica CA: Rand Education; SEP.

Santizo, C. (2006). El servicio civil de carrera para docentes de educación básica en México: logros y tareas pendientes (estudio de caso). En *XI Congreso Internacional del CLAD*. Ciudad de Guatemala.

Sastre, V. (2012). Director General de Normatividad del Programa Nacional Carrera Magisterial. Entrevista dada a Felipe Hevia.

SEP. (2001). *Antología Carrera Magisterial*. México: SEP.

SEP, & SNTE. (2008, mayo 15). Alianza por la Calidad de la Educación entre el Gobierno Federal los maestros de México representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. México: SEP.

SEP, & SNTE. (2011). *Acuerdo para la Evaluación Universal de Maestros y Directivos en Servicio de Educación Básica*. México: SEP.

Vaillant, D. (2009). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. En C. Cox & S. Schwartzman (Eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina* (pp. 131-175). Santiago, Chile: Uqbar Editores; CIEPLAN.

Vegas, E. (Ed.). (2005). *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*. Washington DC: World Bank Publications.

Vegas, E., & Umansky, I. (2005). Improving Teaching and Learning through Effective Incentives. Lessons from Educational Reforms in Latin America. En E. Vegas (Ed.), *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America* (pp. 1-19). Washington DC: World Bank Publications.