

Evaluación docente. ¿Prueba superada?

S. KARLA FERNÁNDEZ MARÍN*

La evaluación de docentes y directivos de educación básica es observada en el presente documento como parte del proceso de reforma educativa iniciado en 1992. Se resalta el empleo que de ella hizo la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para obtener incentivos políticos, en un escenario de aplicación coincidente con elecciones políticas federales en julio pasado, lo que se evidencia como un curso de acción propio del grupo hegemónico representativo que encabeza al gremio desde, al menos, hace 20 años. Se evidencia con un recorrido por los acuerdos más simbólicos entre el gobierno federal, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el sindicato en dicho plazo. De ahí se analizan la incumplida obligatoriedad del acuerdo base de la evaluación docente y la agregación de beneficios individuales en contraparte. En seguida se razonan los posibles costos-beneficios de los cursos de acción de dirigentes sindicales, docentes y educandos y se concluye afirmando la necesidad de cambiar las reglas informales y formales para superar la prueba de la reforma.

Palabras clave

Evaluación docente
SNTE
Incentivos
Obligatoriedad
Costo-beneficio

* Doctora en Ciencias Sociales por la UAM Xochimilco en el área de Sociedad y Educación, becada por CONACyT. Profesora en la Unidad Lerma de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), titular "A" de tiempo completo, adscrita al Departamento de Procesos Sociales. Nuevo PTC PROMEP. CE: k.fernandez@correo.ler.uam.mx y skfm2005@yahoo.es

INTRODUCCIÓN

Los días 23 y 24 de junio y 6 de julio del presente año se realizó en México la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica (en adelante ED). El resultado fue, según datos proporcionados por el subsecretario de Educación Básica, Francisco Ciscomani, que “la participación combinada en ambas aplicaciones reporta la asistencia de 54 por ciento de docentes a esta prueba”, porcentaje que corresponde a educación primaria.¹ Salvo en Oaxaca, Michoacán y Chiapas, donde no se realizó la ED, la prueba se realizó en las 29 entidades restantes.

El hecho es interesante dada la tendencia contraria a la evaluación por parte de la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de profesores disidentes al interior del gremio, agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).² Además, no debe pasar desapercibido que la ED se realizó en un contexto político electoral, dada la cercanía de las elecciones federales para presidente de la República a realizarse el 1 de julio, o sea, una semana después de la primera etapa de la evaluación y una antes de la segunda. Esto suscita necesariamente la pregunta acerca de ¿cómo repercute el hecho en los ámbitos político, laboral y social para los incentivos de la dirigencia del sindicato, de los docentes y de los educandos? El objetivo del presente trabajo es reflexionar en torno al contexto de la evaluación docente para encontrar las influencias políticas, laborales y sociales entre ese mecanismo, los incentivos para los dirigentes del SNTE y la calidad de la educación en el contexto del proceso electoral federal de México. El problema se plantea en un ambiente laboral y en un contexto político social muy particular, lo que sugiere que la ED fue empleada por los

dirigentes del SNTE más como un mecanismo de incentivo político y menos como uno de implementación de la reforma educativa iniciada en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual buscaba la calidad de la educación en México.

Dado que la ED se realizó en el marco institucional entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el SNTE, se entiende que se estructuraron “incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1993: 13) los cuales, en el conjunto de oportunidades que brindaba el proceso electoral tan próximo, fueron empleados por los dirigentes para maximizar su beneficio en el escenario político nacional y reducir costos o riesgos (Elster, 1989: 30) en el ambiente laboral del gremio; en cuanto a los beneficios, se mostró una actitud colaboradora con la autoridad competente (SEP) y una disposición política con el Ejecutivo federal; y respecto a la reducción de costos, se ofreció a las bases magisteriales oportunidades para obtener mayores recursos en beneficio de sus ingresos. La base sobre la cual la SEP sustenta los incentivos para los docentes es el resultado de su evaluación, el cual constituye un diagnóstico de sus competencias profesionales y de su desempeño, y no afecta las condiciones de trabajo, es decir, se respetan los derechos laborales de los trabajadores de la educación (SEP, 2011a).

SISTEMA EDUCATIVO, SNTE Y SISTEMA POLÍTICO

Una descripción de las instituciones ayudará a ubicar el problema que se aborda en estas páginas. Según la SEP, en el ciclo escolar 2010-2011 “la matrícula total del sistema educativo nacional escolarizado se conforma por 34.4 millones de alumnos, equivalente al 31.7 por

1 “SEP: tomaron examen universal 54% de maestros”, *El Universal*, 10 de julio de 2012, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/858444.html> (consulta: 12 de julio de 2012).

2 “La CNTE está formada por alrededor de 500,000 docentes en todo el país, que si bien siguen estando afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), están en contra de la mayoría de las decisiones tomadas por el sindicato” (Taniguchi, 2012, 6 de julio).

ciento de la población total del país... 74.6 por ciento de la población escolar se ubica en la educación básica, que comprende la educación preescolar, primaria y secundaria” (SEP, 2011b). Es decir que, según la misma fuente, en el subsistema de educación básica en el ámbito nacional hay 25 millones 666 mil 451 alumnos matriculados, atendidos por 1 millón 175 mil 535 docentes (de 1 millón 801 mil 793 de todo el sistema educativo mexicano que ejercen su profesión en 226 mil 374 escuelas (de 252 mil 061 del sistema educativo mexicano). Según estas cantidades, la mayor parte del profesorado está concentrado en el subsistema de educación básica, lo mismo que los recursos.

Por su parte, el SNTE tiene el monopolio de la representación de los trabajadores de la educación, que son “un millón 207 mil 834 maestros, que equivalen a 2 millones 079 mil 096 plazas” (Martínez, 2011, 29 de julio). Están repartidos en toda la república mexicana, organizados en 56 secciones (incluyendo la 59 de Oaxaca) y encabezados por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y los respectivos comités ejecutivos seccionales (CES en adelante). De acuerdo con el artículo 46 de los Estatutos del SNTE, la soberanía del sindicato se ejerce a través de sus órganos de gobierno, que son nueve en el ámbito nacional, pero es el CEN el grupo colegiado sobre el cual recae la dirección del gremio pues, según el artículo 76, título IV, capítulo IV, tiene la representación del interés general de los trabajadores y el ejercicio de la representación legal. Tal centralización de poder sobre los agremiados convierte al CEN en un grupo hegemónico representativo (Fernández, 2011). El sindicato, por medio de las estrategias de los dirigentes, es tanto un actor social participante en el ámbito educativo como un actor político, pues se ubica en un sector estratégico de la política nacional.

A partir de estos datos se puede observar que más de 60 por ciento del total de maestros

del sistema educativo pertenece al SNTE, de manera que lo que suceda o deje de suceder en el subsistema de educación básica por causa de las acciones de los dirigentes del Sindicato, afecta a los otros dos subsistemas de educación media y superior. Por cuanto toca a la ED, y en congruencia con la conjetura planteada arriba, aunque las evaluaciones de los días 23 y 24 de junio y 6 de julio parecen indicar que se está en la ruta adecuada, es decir, se avanza en la calidad educativa, el contexto electoral federal en que se realizó da más peso a objetivos políticos.

Sumado al hecho de que la ED se efectuó una semana antes y una después de la jornada electoral de 2012, hay que resaltar que el sindicato presentó “a poco menos de 2 mil maestros y ciudadanos como candidatos a un puesto de elección popular por los cuatro partidos políticos... después del Panal, el partido con más candidaturas de maestros fue el Partido Revolucionario Institucional, seguido del Partido de la Revolución Democrática; y en menor proporción, del Partido Acción Nacional” (Martínez, 2012, 27 de junio). Estas cifras hacen evidente su participación en el sistema político mexicano. Asimismo, la reunión entre dirigentes del SNTE y el candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto, celebrada el primer día de la ED y a una semana de las elecciones federales en México, politizó un proceso que debería haber quedado encuadrado en lo educativo y laboral. En dicha reunión, Peña demandó a los dirigentes del gremio “su voto para cambiar el rumbo del país a mediano y a corto plazos, y aseguró que la evaluación educativa es necesaria para llevar a cabo políticas públicas focalizadas, por lo que solicitó al magisterio comprometerse para elevar la calidad de la educación en México”.³ A cambio de eso, les ofreció “que habrá respeto absoluto a la autonomía sindical y más recursos para las escuelas, que la reforma laboral será consensuada con las

3 “Planta Gordillo a Peña Nieto” (*La Jornada*, 24 de junio de 2012), en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/24/politica/005n1pol> (consulta: 2 de julio de 2012).

organizaciones gremiales y que la evaluación de docentes será sólo una herramienta informativa” (Cano, 2012, 24 de junio). Ya antes, en mayo, la dirigencia del SNTE se había reunido con Gabriel Quadri, candidato del Partido Nueva Alianza.

Lo anterior da cuenta de la interacción entre ambos sistemas, el educativo y el político, mediada por el SNTE, que puede ser visto como una institución que aprovecha las oportunidades de ganancia (North, 1993) –o las crean sus dirigentes (Elster, 1989, 2001)–. Analizar los antecedentes, enfocando la toma colectiva, pero centralizada, de las decisiones, y los cursos de acción, servirá para encontrar las influencias entre el contexto político, el ambiente laboral y los incentivos en torno a la calidad de la educación.

ANTECEDENTES

Desde la última década de los años noventa del siglo pasado, en México, las autoridades gubernamentales han optado por una política educativa orientada a reformar el sistema educativo, en un contexto nacional de adaptación a procesos de transformación global no exclusivo del ámbito de la educación. En ese marco, la reforma educativa para educación básica se firmó en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual tuvo como finalidad “superar rezagos y disparidades acumuladas, satisfacer la creciente demanda de servicios educativos y elevar cualitativamente la calidad de la educación” (Gamboa y García, 2007: 12). En palabras de Ornelas (2012), significó “transferir a los gobiernos estatales grados de autoridad... para administrar la educación básica y normal”; para efectos del presente texto cabe resaltar que con el Acuerdo dichas autoridades se

comprometieron a establecer procedimientos de evaluación educativa (SEP, 2011c).

A partir de entonces se empezaron a perfilar políticas y programas hacia la administración del sistema educativo, uno de los cuales fue la evaluación docente, entendida como un mecanismo estratégico de control con indicadores de calidad. Un primer curso de acción en ese sentido, creado por decreto presidencial en agosto de 2002 (esto es, diez años después de iniciada la reforma educativa), fue el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual “tiene como tarea ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos, en lo que se refiere a educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior”.⁴ A este instituto se le otorgó la autonomía técnica en mayo, a unos días de la firma del Acuerdo Universal para la Evaluación de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica (en adelante AU).⁵

Eso representó la institucionalización de lo que la reforma del Estado de 1992 mandataba, aunque el SNTE también tiene participación en el INEE, con lo cual la imparcialidad de los resultados se puede ver comprometida. En otro escenario, el mismo día se firmó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, que puede leerse como una toma de posición política con respecto al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ya que en principio constituyó “una medida coadyuvante para el cumplimiento de los objetivos y acciones” del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.⁶ En otras palabras, el SNTE se distancia, a través de la toma centralizada de las decisiones (personificada en Elba Esther Gordillo), de la reforma educativa impulsada por el entonces

4 “¿Qué es el INEE?”, página web del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee> (consulta: 16 de junio de 2012).

5 “Felipe Calderón da autonomía al instituto para evaluar a los maestros”, *CNN México* (2012, 15 de mayo), en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/05/15/felipe-calderon-da-autonomia-al-instituto-para-evaluar-a-los-maestros> (consulta: 16 de junio de 2012).

6 Puede consultarse en: www.sn-te.org.mx/pics/pages/alianzadoctos_base/comp_sce.doc (consulta: 16 de junio de 2012).

presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.⁷

Un sexenio después, el secretario general del SNTE y la secretaria de Educación Pública (Rafael Ochoa y Josefina Vázquez, respectivamente), firmaron en 2008 la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) (SEP, 2008). Con esta política se refrendaba el compromiso entre esos dos actores de “impulsar una transformación por la calidad educativa”.⁸ Esto es, se necesitaba avivar tal propósito porque, se entiende, estaba debilitado; es así que convocaron a gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia para intentar transformar la calidad de la educación (se reconocía, por tanto, que entre 1992 y 2008 no se había logrado).⁹ Dos razones por las cuales la ACE no ha avanzado son: de acuerdo a Loyo (2010: 8), no había bases firmes porque no había una agenda educativa clara; y, peor aún, porque la Alianza es “una reforma educativa condenada al fracaso” (Ornelas, 2012: 17). En el presente documento se plantea que hay al menos tres factores que aletargan

la reforma educativa: en primer lugar está el contexto nacional, en el cual se encuentran muchos intereses que no logran acuerdos y desde donde se presiona al magisterio para empezar por ahí a reformar la calidad del sistema educativo; por otro lado, en el gremio de los trabajadores de la educación hay tensión por las consecuencias que podría acarrear la evaluación docente (la pérdida del empleo, por ejemplo); y la tercera es la dinámica de la dirigencia, que antepone sus intereses políticos a los educativos.

No obstante, a cuatro años de firmada la Alianza, la evaluación universal es una realidad. El mes de junio de 2012 se llevó a cabo la primera etapa, a unas semanas del proceso electoral federal;¹⁰ primero se aplicó a profesores de primaria que solicitaron su ingreso o promoción para carrera magisterial, y en julio para aquéllos que nunca lo habían hecho (Martínez, 2012, 28 de junio). El Acuerdo Universal para la Evaluación de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica firmado entre la SEP y el SNTE en mayo de 2011, establece tres fases de realización: la primera en 2012 para primarias, 2013 para secundarias

Cuadro 1. Trayectoria de operación de la reforma educativa en México

1992	Compromiso Social por la Calidad de la Educación	2002	Alianza por la Calidad de la Educación	2012	¿?
Acuerdo Nacional para la Modernización del la Educación Básica	2002	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	2008	Evaluación Universal	¿2014?
Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994	Vicente Fox Quezada: 2000-2006		Felipe Calderón Hinojosa: 2006-2012		Enrique Peña Nieto*: 2012-2018

Fuente: elaboración propia.

* Como candidato electo a la fecha de la elaboración del presente.

7 Ornelas (2012: 18) afirma que Elba Esther Gordillo “persuadió al presidente Vicente Fox para que convocara a todo tipo de actores políticos e institucionales... para firmar el Compromiso Social por la Calidad de la Educación”.

8 El texto de la Alianza por la Calidad de la Educación puede consultarse en: http://alianza.sep.gob.mx/pdf/Alianza_por_la_Calidad_de_la_Educacion.pdf (consulta: 16 de junio de 2012).

9 Véase Góngora y Leyva, 2007.

10 Entre el 23 y 24 de junio de 2012 "...se prevé que la realicen, en dos días, 541 mil maestros que forman parte del programa carrera magisterial", en Martínez (2012, 20 de junio). La segunda etapa será el 6 de julio.

y 2014 para educación inicial, preescolar y especial (SEP, 2011b).

Siguiendo la trayectoria en la línea del tiempo desde 1992, es posible que para 2014, en que se realizará la tercera fase de la ED, el CEN del SNTE firme algún otro pacto con el nuevo presidente en el que se consoliden sus posiciones de poder a costa de la reforma educativa.

Desde 1992 hasta 2012 en que se llevó a cabo la ED, se firmó una serie de acuerdos en los que las decisiones se tuvieron que tomar colectivamente, dadas las debilidades institucionales (Elster, 2010); ese fue el caso, por ejemplo, de la Ley General de Educación o los Estatutos del SNTE. En ese contexto, para poder llevar adelante la evaluación universal el grupo hegemónico representativo sindical buscó que se incluyeran beneficios individuales para sus agremiados (Elster, 2010: 435), de manera que se aumentaran beneficios, se redujeran los costos y se evitara un problema laboral al interior.

EVALUACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN SERVICIO ¿OBLIGATORIA?

En términos generales, la aplicación de la primera fase de la ED se desarrolló casi sin contratiempos, a pesar de la baja participación y de que en Oaxaca, Michoacán y Chiapas no se realizó (Gómez y Martínez, 2012, 24 de junio; Cuevas y Flores, 2012, 23 de junio; Cuevas y Flores, 2012, 24 de junio; Taniguchi, 2012, 9 de julio). Aquí cabe resaltar el hecho de que no se cumplió la obligatoriedad que estipula el AU, aunque en la introducción se establece que “será obligatoria para docentes frente a grupo, directivos y docentes en funciones de Apoyo Técnico Pedagógico de escuelas públicas y privadas”, y en el primer numeral aclara que “será obligatoria para obtener un diagnóstico con fines formativos, generar

las estrategias pertinentes y oportunas que mejoren sus competencias profesionales, así como su desempeño” (SEP, 2011c: 3). Para mostrar con cifras en qué medida se entendió la obligatoriedad, se tiene que en el primer fin de semana de aplicación se presentaron 369 mil 525 docentes de entre 505 mil 118 registrados, y en el segundo se presentaron 69 mil 290 de los 259 mil 978 maestros de primarias públicas y privadas esperados (Taniguchi, 2012, 9 de julio). La diferencia entre el universo esperado y el que efectivamente realizó la evaluación, en total, fue de 326 mil 281 maestros.¹¹

Estas cifras dejan ver que la supuesta obligatoriedad de la evaluación no ha existido más que en el discurso, pues al no estar estipulada en los Estatutos, donde se establecen las condiciones de trabajo, no se puede sancionar a los maestros que no se presentaron. La obligación se asume en su acepción de exigencia moral que debe regir la voluntad libre.¹²

Esto aplica claramente en el caso de directivos de la CNTE, quienes no permitieron que sus simpatizantes se presentaran a la evaluación: un mes después de la firma de la ACE, estos maestros fueron movilizados y convocados por sus líderes a una asamblea nacional de representantes “para acordar un plan de acción nacional contra la alianza”, por considerar que se orientaba a la privatización de la escuela pública (Poy, 2008, 28 de septiembre).

En fechas recientes la Coordinadora ha seguido protestando: el 6 de julio, día en que se aplicó la evaluación universal, Azael Santiago Chepi, secretario general de la Sección 22 en Oaxaca, explicó que la rechazan por considerar que “no puede ser a través de un solo instrumento que se pueden detectar las debilidades, las necesidades respecto a formación docente, y sobre todo porque detrás de ello hay una política educativa ajena a la realidad en la cual trabajamos” (Taniguchi, 2012, 6 de julio).

11 “Ana María Aceves, directora de Evaluación de la SEP, dijo que se mandaron a imprimir 1 millón 286 mil 846 exámenes en 24 versiones y 8 tipos diferentes”, en Martínez, 2012, 7 de julio.

12 Diccionario de la Real Academia Española (2001), en: <http://lema.rae.es/drae/?val=obligaci%C3%B3n> (consulta: 7 de julio de 2012).

Por su parte, el secretario de Educación Pública, José Ángel Córdova Villalobos, reconoció que la evaluación universal tiene carácter obligatorio pero que no se determinaron sanciones por no participar: "...no se castigará a los profesores que decidan no someterse a ella" (Taniguchi, 2012, 6 de julio). Cabe resaltar que la evaluación se inscribe en el marco de la Ley General de Educación, artículo 12, fracción XII, donde se estipulan las atribuciones de la autoridad educativa federal; dicha ley establece lo siguiente: "Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar". Aunque no explicita la obligatoriedad.

Así, ante la ausencia legal y la debilidad de la autoridad administrativa competente (la SEP), mientras no se reforme o adecúe el Estatuto del SNTE en el artículo 14 de manera que se obligue a los mentores a realizar la ED, no será posible conseguir el objetivo de mejorar la calidad de la educación (Martínez, 2012, 8 de julio);¹³ de hecho, el AU apela como norma moral a que los maestros acudan a la evaluación de manera voluntaria, y para ello establece incentivos económicos mediante el programa de carrera magisterial: "Los resultados de la Evaluación Universal serán considerados para acreditar los factores correspondientes del Programa Carrera Magisterial... así como para el Programa de Estímulos a la Calidad Docente" (SEP, 2011c: 3); además de otros beneficios, como la gratuidad en los programas de formación continua y superación personal que hayan sido detectados para la formación de los trayectos formativos (SEP, 2011a: 3). De esta manera, el sindicato logra que a los beneficios colectivos de sus agremiados se sumen los efectos de las decisiones individuales, las cuales coadyuvan también a ampliar su espacio de poder político. Pero esto mismo plantea un problema al interior del gremio: en el análisis del contenido de los "Lineamientos generales

de la evaluación universal de docentes y directivos en servicio en educación básica", base del AU y firmado dos meses antes de la ED, el numeral décimo segundo establece en específico que la evaluación universal será "obligatoria para los participantes considerados en los presentes Lineamientos", y tres numerales antes aclara a quiénes se refiere:

- a) Docentes frente a grupo: son los profesionales responsables del proceso de enseñanza-aprendizaje, que atienden directamente a los alumnos en los diferentes niveles o modalidades de educación básica.
- b) Docentes en funciones directivas, jefatura de enseñanza, supervisión y jefatura de sector: personal que tiene a su cargo la conducción y dirección de los planteles, zonas o sectores escolares.
- c) Docentes en actividades técnico pedagógicas: personal oficialmente asignado en esta actividad para incidir en la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Pero hay trabajadores de la educación que no pueden entrar a carrera magisterial aun estando en alguno de los supuestos anteriores, por lo que los incentivos están fuera de su alcance. O bien, hay maestros cuyos salarios son altos por tabulador y no tienen motivación para evaluarse. Esto implica un doble conflicto para los dirigentes del sindicato: 1) laboral, para los trabajadores de la educación que están en un centro de trabajo sin clave, por ejemplo; y 2) económico, pues tienen que destinar recursos para trámites internos administrativos que regulen esas anomalías.

Por otro lado, una repercusión de lo anterior en el ámbito educativo es que la motivación para que los docentes se presenten de manera voluntaria a realizar la ED es económica, eso significa que si bien *cumplen* con el AU pactado entre sus dirigentes y la SEP al

¹³ El sindicato no obliga, pero sus dirigentes coaccionan para que la SEP lo haga.

presentarse, como no se les obliga a obtener buenos resultados (aprobar), ya que es una prueba diagnóstica, se cumple con el simple hecho de presentarse al examen.

Al relacionar la acción con el resultado mediante la carrera magisterial se promueve la participación en la ED sólo porque los resultados de ésta servirán para presentar los cursos de capacitación, los cuales sí repercuten en los ingresos. Por lo que toca a los trabajadores de la educación que no están en carrera magisterial, al ver que sus compañeros que sí lo están obtienen más puntos, y que además logran un buen diagnóstico en la evaluación, seguramente se esforzarán por alcanzarla. Pero esto será posible siempre y cuando el CEN y los CES se los permitan, porque en esos ámbitos de gobierno sindical se decide a quiénes se integra a la carrera magisterial y a quiénes no, mediante mecanismos como negar claves a centros escolares, asignar recursos escasos a secciones y mantener interinatos no *basificados*, entre otros.

Eso influye directamente en la manera como el trabajador valora sus derechos, entendidos como su facultad de hacer o exigir que se haga lo que se establece en su favor. O lo que es lo mismo, los docentes procuran que sus prerrogativas sindicales sean efectivas, por ejemplo, como se estipula en el artículo 13, fracción VI: “Ser apoyados por el Sindicato para obtener promociones y ascensos escalafonarios”,¹⁴ aun cuando sus resultados en la ED muestren que su desempeño no corresponde con las expectativas en términos de calidad de la educación.

Eso puede parecer una simulación, aunque se argumente que es una oportunidad debido a la relación entre carrera magisterial y la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). En esta última se valoran los conocimientos y habilidades de los alumnos “contenidos en los planes y programas de estudio y las competencias adquiridas a lo largo de su trayectoria escolar”

(SEP, 2012); si los resultados son positivos, de ahí se desprenden los estímulos a los docentes, y en caso de ser negativos, se destinan recursos para que asistan a capacitación (de esto se deduce que quedan excluidos los docentes en funciones directivas y en actividades técnico pedagógicas). Esta mancuerna ENLACE-ED ha propiciado que los docentes se preocupen por preparar a los alumnos para acreditar la prueba ENLACE en lugar de por cumplir el programa de estudios; incluso se ha denunciado la venta de la prueba entre profesores: “El objetivo de adquirirlo sería que los alumnos salgan con buenos resultados para que los profesores obtengan un puntaje más alto... Con el programa de carrera magisterial los profesores pueden obtener hasta 50 puntos en la evaluación universal a docentes, con lo cual mejoran sustancialmente sus magros salarios” (Hernández, 2012, 1 de junio).

Al analizar esta triada de programas (ED, carrera magisterial, ENLACE) se observa que la toma colectiva de decisiones entre los dirigentes del SNTE y la SEP ha debido darse mediante discusiones y negociaciones entre ambos actores para ver cómo se dividen los beneficios y los costos de proteger y hacer cumplir los acuerdos. El conjunto de beneficios individuales reflejados en los más de 400 mil trabajadores de la educación que se evaluaron los días 23 y 24 de junio y 6 de julio, podría haber sido también producto de una negociación interna (Elster, 2010: 452) según la cual el grupo hegemónico representativo habría prometido a sus agremiados ascensos en la carrera magisterial, lo cual se vio reflejado en los bolsillos de los maestros después de la evaluación. Estos dos elementos de la negociación no implican amenazas, pues ninguna de las partes estaría mejor fuera de la misma, es decir, del AU, que de manera consecuente lleva a la ED; salvo los dirigentes de la CNTE, quienes exponen que no participar en la evaluación universal es mejor porque hacerlo significa aceptar un modelo

¹⁴ Consúltense “Estatutos del SNTE”, 2004, en: http://www.snte.org.mx/?P=snte_quienes_somos&opt=quien (consulta: 7 de julio de 2012).

educativo impuesto y, en consecuencia, un cambio radical en la relación laboral.¹⁵

COSTOS Y BENEFICIOS DE LA EVALUACIÓN UNIVERSAL, ¿PARA QUIÉNES?

La evaluación universal es un objetivo de la reforma educativa que, frente a los resultados observables hasta ahora, es difícil de cumplir. Está en proceso pero, no obstante el valor social que conlleva para la calidad de la educación, los dirigentes del SNTE la entorpecen porque los pone en un dilema laboral que se complica económica y políticamente. Obligar a los profesores que no quieren ser evaluados a someterse a un mecanismo de medición de su desempeño profesional significa golpear una de sus principales fuentes de poder: las cuotas al sindicato que por Estatuto cada mentor aporta, y que equivalen a 1 por ciento de su salario mensual;¹⁶ e interponerse ellos mismos a la implementación del programa de evaluación significa perder otra fuente de poder, proveniente de las concesiones y canonjías que recibe del gobierno federal y de los estatales. En cualquiera de los dos casos, la dirigencia del SNTE perdería su posición de interlocutor frente a sus agremiados y frente al poder político. En resumen, la obligatoriedad y la interposición resultarían en un desbalance de su posición de poder, desde el interior del gremio hacia fuera. Por otro lado, maquillar el resultado de la evaluación universal de los profesores que se presentaron es sencillo si cuentan con el cobijo de la CNTE, porque no están solos; la CNTE concentra la opinión pública negativa con sus manifestaciones y movilizaciones, con lo cual protege al grupo hegemónico representativo.¹⁷

Para tratar de dimensionar las consecuencias de las acciones del SNTE se analizan algunos posibles costos y beneficios laborales, políticos y sociales, tanto de los dirigentes sindicales como de los profesores y los alumnos:

1. Incentivos políticos para la dirigencia nacional del SNTE son: obtener una opinión pública favorable; interlocución con el presidente; mantener el registro de su partido Nueva Alianza y apoyo para la evaluación docente por parte de profesores afiliados. A ello se suma el beneficio social por la opinión especializada favorable respecto de la carrera magisterial. En cuanto a los costos, éstos son laborales: para contribuir a la medición de los atributos de la evaluación necesitan hacer un diagnóstico-inventario de las plazas y tener información acerca de las prácticas pedagógicas de los profesores y de los recursos; sólo así se podrían monitorear. Hacer cumplir de manera obligatoria el programa de carrera magisterial —aun cuando implique crear incentivos compensatorios— porque va de la mano con la evaluación; crear mecanismos administrativos para dar seguimiento a la capacitación y evaluación, y al impacto de éstas en términos de cobertura y calidad de la educación en todos los niveles; transparentar el padrón de afiliados por sección, nivel y número de plazas. Por otro lado, también tienen beneficios laborales: mantener una estructura gremial nacional; mantener intacto el Estatuto que centraliza su poder hegemónico; obtener recursos para incentivos

15 Derivado de Avilés, 2012, 13 de julio.

16 Nota publicada en Velasco (2011, 30 de agosto); y en *Diario de Victoria*, en: <http://eldiariodevictoria.com.mx/2011/08/31/recauda-snte-2-mil-282-mdp-al-ano-por-cuotas-sindicales> (consulta: 13 de julio de 2012).

17 De la lectura de los diversos medios de comunicación consultados se deduce que si no se presentan a evaluarse es porque la CNTE lo impide, o si el resultado de la evaluación universal es nefasto, es por la campaña de miedo iniciada por la CNTE.

compensatorios; participar en la comisión mixta SEP-SNTE; conservar posiciones políticas (por ejemplo, la Subsecretaría de Educación Básica y la administración de los Servicios Educativos en el DF; y un representante del SNTE en la Junta Directiva del INEE); y recibir 180 millones de pesos para capacitación (después de la evaluación universal).¹⁸ En caso de haber costos políticos, el grupo hegemónico representativo aglutinado en el CEN, y los respectivos CES, los atribuirán a la autoridad competente (SEP) y a la CNTE.

2. Para los docentes, sus beneficios laborales son: incentivos por carrera magisterial (puntaje para su ingreso, o ascenso en ella por prueba de preparación profesional; y en caso de aprobar, la posibilidad de ingresar a programas de capacitación para la evaluación universal, lo que redundará en un aumento de sus ingresos. El diagnóstico permitiría, además, una reestructuración de sus métodos de enseñanza. Y los costos: como no pueden dedicarse a medir los atributos de la evaluación, sino sólo a proteger y hacer cumplir los acuerdos, se verán forzados a destinar recursos para adquirir información y preparación. Presentan riesgo moral en el trabajo, por lo que también habrán de destinar recursos para informarse acerca de las posibles repercusiones que podría tener la ED en el futuro, como la pérdida de su trabajo y de la posibilidad de heredar las plazas. Mientras tanto, con el programa de carrera magisterial se flexibiliza el salario, por lo que los incentivos no entran en las prestaciones salariales ni cuentan para jubilación. En cuanto a lo social, sus costos son: desventaja ante

algunos sectores de la opinión pública y especializada hacia aquéllos que no colaboran en los programas SEP-SNTE (carrera magisterial y ED). El beneficio para los que sí lo hacen es la mejora de la opinión pública por su participación en dichos programas. Por último, uno de los costos políticos para aquellos que resulten mal diagnosticados en la ED es que puedan perder liderazgo en sus comunidades, lo que sería contraproducente para su carrera política partidaria (Martínez, 2012, 30 de mayo).

3. En cuanto a los educandos, el mayor costo es social, pues corren el riesgo de que los profesores con resultados adversos en la ED, pasen menos tiempo en las aulas para dedicar más tiempo para capacitarse. En cuanto a sus beneficios, éstos también radican en ese ámbito: encontrarían equidad en el sistema de evaluación (por la evaluación de los profesores); obtendrían mejoras en la calidad de la enseñanza que reciben; el diagnóstico de los profesores, producto de la ED, permitiría detectar a los docentes que necesitan mejorar, y esto podría redundar en sus propias calificaciones; tendrían una mejor relación en el aula con sus mentores; aumentaría su certidumbre y autoconfianza al transparentarse el conocimiento que tienen sus profesores; al mejorar las técnicas didácticas del docente, su calidad de aprendizaje mejoraría (González *et al.*, 2012, 1 de junio). Otro beneficio más sería la disminución de paros, marchas y manifestaciones debido al tiempo que los docentes deberán dedicar a capacitarse; y esto, a la vez, redundaría, en el futuro, en mayor tiempo de horas clase y mejor calidad en la educación (Hernández, 2012, 4 de junio).

¹⁸ "SEP: Tomaron examen universal 54% de maestros", *El Universal*, 10 de julio de 2012, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/858444.html> (consulta: 11 de julio de 2012).

Se observa que, para los dirigentes, los costos recaen en lo laboral y los beneficios son laborales, sociales y políticos; para los docentes hay costos y beneficios laborales y sociales, y para los educandos tanto los costos como los beneficios son sólo sociales. Esta relación costo-beneficio se vincula directamente con el impacto de lo que sucede al interior del gremio en la realidad externa al sindicato, a los trabajadores de la educación y a sus dirigentes. He ahí el problema: para mantener y acrecentar su poder político, los dirigentes tienen que controlar a los trabajadores de la educación de manera que no generen conflictos laborales, y ese es su instrumento de transacción, su amenaza. Con eso negocian posiciones político electorales, recursos de diversa índole y espacios de representación, entre otros aspectos. Por eso también los trabajadores de la educación son su motivación. Por ellos es que obtienen incentivos y canonjías. Son su base de poder.

CONCLUSIONES

Las fechas en que se han generado los acuerdos y alianzas de la reforma educativa son emblemáticas. Lograr que la primera etapa de la ED se haya realizado el mismo mes que las elecciones federales es un hecho que ejemplifica el poder de persuasión —o seducción— de la dirigencia del gremio para con el gobierno federal y la SEP. Eso confirma la conjetura de que los incentivos políticos están por encima

de los educativos. Para acabar con esto es necesario una reforma, sí, pero no sólo del mundo externo al SNTE. Algunas acciones indispensables para lograr que la reforma educativa iniciada en 1992 se fortalezca en la agenda gubernamental, y que proceda, a paso cauto pero sin fallas, serían dismantelar el monopolio de la representación y la afiliación forzosa de los trabajadores de la educación al SNTE y reformar el mundo interno del sindicato: los Estatutos. Ahí es donde los costos laborales se pueden reducir para los trabajadores de la educación, los dirigentes seccionales, los educandos, la autoridad educativa competente y, en consecuencia, para la sociedad y la calidad de la educación en primer lugar.¹⁹

Para ello se requiere fortalecer a la autoridad educativa competente, federal y estatal, de manera que junto con el poder Ejecutivo, en los mismos ámbitos de gobierno, incentiven a las secciones sindicales a reformar las reglas formales del sindicato para contrarrestar el poder centralizado del CEN. Una forma sería, parafraseando a North (2004), delimitando las competencias laboral y educativa; estableciendo reglas informales (como la honestidad y la integridad) que complementen y apoyen a las formales; y construir un sólido órgano colegiado seccional que sepa cómo operar las nuevas reglas formales del juego y hacer que se cumplan, sin escatimar por negociaciones electorales ni poniendo en peligro la fuente de empleo de los agremiados, para superar la prueba.

¹⁹ Se podría empezar, por ejemplo, por estatuir la impartición de la capacitación obligatoria en tiempo fuera de horario laboral, disminuir los paros y, en consecuencia, se acabaría con los descuentos a quienes no asisten (hasta ahora las marchas tienen un trasfondo político, pero eso se debe eliminar desde el Estatuto).

REFERENCIAS

- AVILÉS, Karina (2012, 13 de julio), "Fallan contra demanda por evaluación universal", *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/13/sociedad/048n3soc> (consulta: 13 de julio de 2012).
- CANO, Arturo (2012, 24 de junio), "Peña se deja querer por la élite del SNTE en medio de loas a una ausente Gordillo", *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/24/politica/006n1pol> (consulta: 2 de julio de 2012).
- CUEVAS, Huguet e Iván Flores (2012, 23 de junio), "Marcha sección 22 contra evaluación universal", *Noticiaspunto.net*, en: <http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/educativas/103357-marcha-seccion-22-contra-evaluacion-universal> (consulta: 3 de julio de 2012).
- CUEVAS, Huguet e Iván Flores (2012, 24 de junio), "Marcha S-22, rechazo a evaluación universal", *Noticiaspunto.net*, en: <http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/protestas/103445-marcha-s-22-rechazo-evaluacion-universal> (consulta: 3 de julio de 2012).
- ELSTER, Jon (1989), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- ELSTER, Jon (2001), *Sobre las pasiones. Emoción, adicción y conducta humana*, Buenos Aires, Paidós.
- ELSTER, Jon (2010), *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- FERNÁNDEZ, S. Karla (2011), *Los juegos del poder de los dirigentes del SNTE. México, 1989-2005*, Madrid, Editorial Académica Española.
- GAMBOA Montejano, Claudia y María de la Luz García San Vicente (2007), "Reforma educativa", México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, Servicios de Investigación y Análisis, en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-17-07.pdf> (consulta: 14 de junio de 2012).
- GÓMEZ, Natalia y Dalia Martínez (2012, 24 de junio), "Buscan mejor sueldo 541 docentes", *El Universal*, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/197828.html> (consulta: 3 de julio de 2012).
- GÓNGORA, Jeanette y Marco A. Leyva (2007), *El SNTE en su encrucijada. ¿Política o educación?*, Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas, serie Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas, núm. 32.
- GONZÁLEZ, Irvinf, Eduardo Flores y Javier Soberanes (2012, 1 de junio), "Quieren alumnos evaluación para sus maestros en Acapulco", *Novedades de Acapulco*, en: <http://www.novedadesacapulco.mx/quieren-alumnos-evaluacion-para-sus-maestros-en-acapulco> (consulta: 22 de julio de 2012).
- HERNÁNDEZ, Lilian (2012, 1 de junio), "La CNTE denuncia venta de la prueba ENLACE", *Excelsior*, en: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=838317&seccion=seccion-nacional&cat=1 (consulta: 14 de julio de 2012).
- HERNÁNDEZ, Lilian (2012, 4 de junio), "Hoy arranca prueba ENLACE, alumnos piden examen a maestros", *Excelsior*, en: http://201.175.36.245/index.php?m=nota&seccion=seccion-nacional&cat=1&id_nota=838816 (consulta: 22 de julio de 2012).
- LOYO, Aurora (2010), "Los pactos como estrategia sindical: el caso del SNTE", en Seminario Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação, Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação, Rio de Janeiro, 22 y 23 de abril, pp. 1-19, en: <http://nupet.iesp.uerj.br/arquivos/Loyo.pdf> (consulta: 16 de junio de 2012).
- MARTÍNEZ, Nurit (2011, 8 de julio), "Evaluación no afectará a maestros: SNTE", *El Universal*, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/186037.html> (consulta: 7 de julio de 2012).
- MARTÍNEZ, Nurit (2011, 29 de julio), "23,900: sueldo de Elba al mes en la SEP", *El Universal*, en: <http://www.eluniversal.com.mx/primeira/37385.html> (consulta: 2 de agosto de 2011).
- MARTÍNEZ, Nurit (2012, 30 de mayo), "Los alumnos son los que me evalúan", *El Universal*, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/197029.html> (consulta: 22 de julio de 2012).
- MARTÍNEZ, Nurit (2012, 20 de junio), "Ejército vigila exámenes para evaluación universal", *El Universal*, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/197696.html> (consulta: 28 de junio de 2012).
- MARTÍNEZ, Nurit (2012, 27 de junio), "Casi dos mil profesores buscan un cargo en estas elecciones", *El Universal*, en: <http://www.vanguardia.com.mx/elecciones2012-casi-2milprofesoresdelsntebuscanuncargoenestaselecciones-1318927.html> (consulta: 2 de julio de 2012).
- MARTÍNEZ, Nurit (2012, 28 de junio), "Evaluación va; somos autoridad, dice la SEP", *El Universal*, en: <http://www.eluniversal.com.mx/primeira/39772.html> (consulta: 28 de junio de 2012).
- MARTÍNEZ, Nurit (2012, 7 de julio), "El examen, bajo 'blindaje': SEP", *El Universal*, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/198213.html> (consulta: 7 de julio de 2012).

- NORTH, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, Douglas (2004), “Lo que se necesita en América Latina es crear instituciones que produzcan crecimiento”, entrevista a Douglas North en *Perspectiva. Revista Latinoamericana de Política, Economía y Sociedad*, núm. 5, agosto, pp. 31-34, en: http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%205/10_produzcan_crecimiento.pdf (consulta: 28 de julio de 2012).
- ORNELAS, Carlos (2012), *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI.
- POY Solano, Laura (2008, 28 de septiembre), “Convoca la CNTE a una asamblea nacional para actuar contra la ACE”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/28/index.php?section=sociedad&article=036n2soc> (consulta: 16 de junio de 2012).
- SEP (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf> (consulta: 15 de junio de 2012).
- SEP (2008), *Alianza por la Calidad de la Educación*, en: http://alianza.sep.gob.mx/pdf/Alianza_por_la_Calidad_de_la_Educacion.pdf (consulta: 16 de junio de 2012).
- SEP (2011a), *Lineamientos generales de la evaluación universal de docentes y directivos en servicio en educación básica*, en: <http://www.evaluacionuniversal.sep.gob.mx/lineamientos.pdf> (consulta: 3 de julio de 2012).
- SEP (2011b), *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2010-2011*, en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/2/images/principales_cifras_2010_2011.pdf (consulta: 25 de junio de 2012).
- SEP (2011c), *Acuerdo Universal para la Evaluación de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, en: <http://www.evaluacionuniversal.sep.gob.mx/acuerdo.pdf> (consulta: 3 de julio de 2012).
- SEP (2012), *Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares 2012*, en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/> (consulta: 14 de julio de 2012).
- SNTE, *El afán educativo* (video disponible en la página web del SNTE), en: <http://multimedia.snte.org.mx/?p=1909> (consulta: 25 de junio de 2012).
- TANIGUCHI, Hanako (2012, 6 de julio), “Disidentes complican la aplicación de la evaluación universal”, *CNN México*, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/06/la-sep-aplicara-la-evaluacion-universal-entre-amenazas-de-nuevas-protestas> (consulta: 7 de julio de 2012).
- TANIGUCHI, Hanako (2012, 9 de julio), “Sólo 30% de docentes se presentó en la segunda fase de Evaluación Universal”, *CNN México*, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/09/solo-30-de-docentes-se-presento-en-segunda-fase-de-evaluacion-universal> (consulta: 12 de julio de 2012).
- VELASCO, Elizabeth (2011, 30 de agosto), “Recauda SNTE al año 2 mil 282 mdp por cuotas sindicales”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/08/30/1605498-recauda-snte-al-ano-2-mil-282-mdp-por-cuotas-sindicales> (consulta: 30 de agosto de 2011).