

EL PROYECTO EDUCATIVO SEP-SNTE Y LA PRUEBA ENLACE

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

Resumen:

El ensayo de Backhoff y Contreras publicado en el número 63 de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* ofrece evidencia sólida sobre sesgos en los resultados de la aplicación de la prueba de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Los autores concluyen que la “inflación” de resultados puede explicarse por “las condiciones de su aplicación y las consecuencias asociadas a sus resultados”. Ambos elementos, que no se desarrollan en el trabajo de los autores, remiten al contexto de implementación de la política de evaluación docente desarrollada en los últimos años mediante un sistema de interacciones políticas entre la autoridad educativa y el gremio magisterial. Este trabajo pretende ofrecer algunos elementos explicativos de la relación Secretaría de Educación Pública-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en esta materia. Se sigue la idea —que varios autores han desarrollado con profundidad— según la cual por varias décadas las formas y los contenidos de las políticas de educación básica en México se han producido en el crisol de tales relaciones.

Abstract:

The essay by Backhoff and Contreras published in issue 63 of *Revista Mexicana de Investigación Educativa* offers solid evidence of bias in the results of the ENLACE test. The authors conclude that the “inflation” of scores can be explained by “testing conditions and the consequences associated with scores”. Both elements, which are not developed in the authors’ work, are a reminder of the context of implementing teacher evaluations in recent years, by means of a system of political interactions between educational authorities and the teachers’ union. This paper attempts to offer some explanatory elements of the relation between the Secretariat of Public Education and the National Union of Workers in Education, with regard to this subject. The guiding idea—which various authors have developed in depth—stipulates that for several decades, the form and content of basic educational policies in Mexico have arisen from such relations.

Palabras clave: política educativa, evaluación educativa, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, prueba ENLACE, crítica, México.

Keywords: educational policy, educational evaluation, National Union of Workers in Education, ENLACE test, criticism, Mexico.

Roberto Rodríguez Gómez es investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, México, DF. CE: roberto@unam.mx

Antecedentes

Un referente clave en la gestación y el desarrollo de las relaciones políticas entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se ubica en la coyuntura de reemplazo de la dirigencia nacional del sindicato en 1973. La corriente de Carlos Jonguitud Barrios, con el apoyo del entonces presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), desafió y puso fin al liderazgo del ingeniero Jesús Robles Martínez, quien encabezó el gremio magisterial desde tiempos de Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Echeverría sustentó en la nueva dirigencia el proyecto de reforma que caracterizó a la gestión educativa de su periodo presidencial.

La estrategia de Vanguardia Revolucionaria, nombre que adoptó la corriente de Jonguitud, consistió, por un lado, en moderar las demandas económicas que venía sosteniendo el magisterio y, por otro, en pugnar por el funcionamiento de un tablero para la participación sindical en los procesos de ingreso, promoción y permanencia de los profesores. Esta vertiente, conocida entonces como “la lucha por el escalafón”, fue resuelta mediante la promulgación, en diciembre de 1973, del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la SEP (cfr. Muñoz, 2005).

Previamente, en noviembre de 1973, había sido decretada la Ley Federal de Educación (LFE). En ese ordenamiento se anticipaba la renovación del Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conaltec) con la calidad de “órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública y de las Entidades Federativas, cuando éstas lo soliciten que se encargará de proponer planes y programas de estudio y políticas educativas”. Sobre la conformación del organismo, la Ley establecía, solamente, que “el Consejo se integrará con representantes de las instituciones públicas que participen en la educación nacional” (LFE, art. 26).

El SNTE cooperó directamente con el régimen echeverrista en la mayor parte de las iniciativas implantadas en torno al proyecto reformista. Para comenzar, a través de la operación de la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa (1972) que tuvo el encargo de generar las propuestas tanto pedagógicas como organizativas que impulsarían el programa educativo del régimen. En materia política el SNTE operó, en ese periodo, como un contrapeso significativo del poder acumulado por la Confederación de Trabajadores de México, la CTM de Fidel Velázquez, así como de la izquierda crítica que cuestionaba el populismo del gobierno.

A cambio de sus apoyos, el SNTE logró incidir sobre la problemática educativa del país en prácticamente todos sus aspectos, no solo los laborales. Durante el sexenio se acordó un incremento salarial escalonado, se abrieron nuevas partidas para actualización docente y mejoramiento del magisterio, así como para facilitar la operación del esquema de escalafón pactado. También para la expansión y consolidación de la estructura sindical como tal. Corresponden al periodo la autorización de comisiones docentes para que los maestros participaran en las tareas de planeación y gestión de la reforma, la flexibilización de las asignaciones laborales (la opción de que los profesores pudieran ocupar varias plazas), y una gradual pero muy sólida perspectiva de bilateralidad en la deliberación de cualquier proyecto educativo que implicara, directa o indirectamente, a los profesores (cfr. IIESA, 2012).

En el sexenio siguiente (José López Portillo, 1976-1982) la bilateralidad se mantuvo y profundizó. Se aprobó el nuevo reglamento del Conalite y se estableció una integración básicamente bipartita (SEP-SNTE), aunque con algunos representantes sociales fuera del binomio para mejorar la posición de la autoridad en el órgano colegiado. En la coyuntura entraron en operación comisiones estatales que serían colmadas con los recursos políticos del sindicato. Además, comenzaron a operar, bajo el esquema de escalafón instituido, comisiones estatales encargadas de determinar, en todos los aspectos, las asignaciones de nuevas plazas y las promociones en la trayectoria docente, incluidos los puestos de supervisión y dirección. El SNTE pasó entonces a ocupar la posición de interlocutor fundamental para la gestión del sistema.

Pero también surgieron los primeros conflictos dentro del nuevo marco de relaciones. Uno de los más agudos ocurrió en torno a la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (1978). El sindicato proponía que la nueva institución estuviera al servicio de los maestros con plaza para la obtención de títulos de licenciatura, posgrados y actualización. La autoridad educativa deseaba, más bien, conformar una nueva instancia para la formación de recursos docentes y de investigación en el campo educativo. Aunque se encontró una solución conciliadora, las fricciones causaron una mutua animadversión que sería acrecentada por la relativa interrupción, a finales de los setenta, del flujo de recursos económicos al sindicato auspiciado por el gobierno antecesor (cfr. Arnaut, 2004).

En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) la SEP procuró concretar el proyecto de descentralización del sistema educativo

que se había iniciado en 1978 con la creación de sus delegaciones en los estados. El SNTE se opuso frontalmente a la iniciativa y ésta no prosperó. Aparte, la reducción del gasto educativo durante el sexenio provocó el deterioro de las relaciones SEP-SNTE en materia laboral. Para evitar el conflicto, el régimen del presidente De la Madrid hubo de ceder posiciones importantes al sindicato tanto en la SEP como en los órganos de autoridad educativa en los estados.

Al asumir Carlos Salinas de Gortari el poder Ejecutivo federal se percató de la imposibilidad de negociar con el SNTE de Jonguitud Barrios el proyecto de modernización educativa que tramaba, el que implicaba reformar el artículo Tercero Constitucional, una nueva ley educativa y la descentralización de los servicios. En consecuencia, el Ejecutivo presionó la renovación de la dirigencia sindical, en particular el reemplazo del líder Jonguitud por la profesora Elba Ester Gordillo. En este punto se abrió un nuevo capítulo en las relaciones bilaterales (cfr. Ornelas, 2008).

La dirigencia sindical encabezada por Gordillo se alió, en primer lugar, al proyecto de descentralización de los servicios de educación pública propuesto, desde 1989, en el Programa de Modernización Educativa del presidente Salinas de Gortari. Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), suscrito en mayo de 1992 por el Ejecutivo federal, los gobernadores de los estados y la autoridad del SNTE, se perfilaba, para el sindicato, un escenario de enorme complejidad: mantener estructura y operación orgánica, con alcance nacional, enfrentando el reto de dispersión que implicaba la fórmula descentralizadora. Había varias opciones, fundamentalmente reconstituir la estructura nacional del organismo, para establecer una suerte de federación de sindicatos estatales, o bien apuntalar la estructura piramidal con que ya contaba el sindicato reforzando las líneas de comunicación y control de las representaciones locales. Se optó por la segunda solución (cfr. Zorrilla, 2002).

Un elemento clave para procesar la definición adoptada consistió en lograr el pleno reconocimiento de la bilateralidad entre el sindicato y las autoridades educativas, la federal y las correspondientes a los estados, mediante la expresión legal de esa fórmula. En 1993 se aprobó una nueva Ley General de Educación en la cual, mediante un artículo transitorio, se reconocían y registraban los derechos de representación sindical que no serían merma- dos, sino al contrario, en el proceso descentralizador. El transitorio señala, textualmente:

Las autoridades competentes se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta Ley (LGE, art. 6to. Transitorio).

Como señalan acertadamente Margarita Zorrilla y Bonifacio Barba, el ANMEB:

[...] sólo alude a la reorganización y a la transferencia de la operación de los servicios de educación básica y de formación de docentes; sin embargo, tanto el sindicato como las autoridades federales y estatales usaron el concepto de federalización para hablar del proceso mediante el cual se buscaba redistribuir entre los tres órdenes de gobierno las funciones educativas y construir un nuevo federalismo educativo (Zorrilla y Barba, 2008).

Usos políticos de la descentralización: el SNTE se fortalece

En 1994 se realizó el Primer Congreso Nacional de Educación del SNTE, previsto en la reforma estatutaria de 1992. Con el carácter de conclusiones del congreso, se publicó, el año siguiente, el documento “Diez propuestas para asegurar la calidad de la Educación Pública”. El texto, cerca de ciento cincuenta páginas, sistematiza un diagnóstico completo de la educación básica, la formación de maestros y las condiciones del trabajo magisterial en el país. Para cada uno de los problemas enunciados se proponen soluciones y alternativas prácticas, las que están agrupadas en las diez propuestas.

Pero lo más importante es que con ello el SNTE demostraba capacidad para proponer agenda y ciertamente condiciones para aportar respuestas a la problemática educativa nacional. Una de las conclusiones del congreso subrayaba la necesidad de impulsar un programa de “carrera magisterial” que diera incentivo al mejoramiento continuo de las competencias profesionales de los maestros. Al poco tiempo esa fue la solución adoptada.

Los propósitos de mediano y largo plazos de la federalización solo podrían cumplirse con la construcción de capacidades locales (estatales y municipales) para gestionar la enorme estructura de la educación básica. No únicamente las de implementación de los programas federales sino, fundamentalmente, la administración del servicio. Los estados, salvo contadísimas excepciones, no tenían tales capacidades y el espacio abierto fue

ocupado entonces por la burocracia sindical. Desde luego no fue solamente una cuestión de pragmática organizacional, los elementos políticos del proceso estuvieron presentes desde un inicio: construir una relación orgánica entre el sindicato y los poderes ejecutivos de las entidades federativas. En pocos años, el SNTE habría de ocupar la totalidad de las posiciones de supervisión, dirección y la mayoría de los puestos ejecutivos en las instancias de autoridad de los estados (cfr. Muñoz, 2005).

Como efecto de este proceso en sus fases iniciales, la estructura sindical se expandió notablemente, y dio inicio la fórmula de la “doble negociación”, una parte con la SEP y la otra, donde las comisiones estatales de escalafón desempeñarían un papel relevante, con los gobernadores. Incluso la negociación salarial tendría, en adelante, esa doble cara, con toda suerte de efectos perversos sobre el sistema: la tentación de los gobiernos estatales por tener a su favor la fuerza política del sindicato y la tentación de alentar conflictos de carácter sindical (la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) de Oaxaca es un ejemplo claro pero no es el único) para mejorar las condiciones de negociación del gobierno local con la Federación en materia de recursos educativos y el derecho de veto del SNTE sobre todos los niveles de autoridad del sistema.

Los pactos para mejorar la calidad educativa

Aunque desde la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se impulsaron iniciativas para acotar la incidencia del SNTE sobre la administración de los servicios educativos, así como sobre la orientación de las políticas y prácticas en el sistema de educación básica, lo cierto es que el sindicato había asumido el control de un sistema que corría riesgos de desintegración; además, su dirigencia desarrolló una impresionante capacidad de metamorfosis. En los cuatro sexenios del periodo de Gordillo no hubo una sola medida o programa educativo en que se abstuviera de participar con el objetivo, tácito o declarado, de mantener control sobre las políticas públicas del campo educativo. Incluso las propuestas tecnocráticas más incisivas encontraron reflejo en los planteamientos del gremio a propósito de la calidad educativa, la promoción de directivos y maestros por concurso, los sistemas de evaluación y la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el campo educativo.

En la agenda política del sindicato la primera década de este siglo trajo consigo un reto formidable, al menos en apariencia: transitar de su papel

como uno de los pilares del poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus estructuras políticas estatales, a ser un aliado fundamental para los gobiernos de Acción Nacional (PAN). El reto no solo era mantener la interlocución con la nueva formación gobernante, sino la capacidad de iniciativa y las condiciones de articular los nuevos bloques de alianza política en la escena. Dos firmas, la del Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002) y la de la Alianza por la Calidad de la Educación (2008), ejemplifican la aproximación del gremio magisterial organizado hacia nuevas fórmulas de articulación del proyecto educativo.

El 28 de septiembre de 2001, en la presentación del Programa Nacional de Educación 2001-2006 el presidente Fox reconocía “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha colaborado intensamente, ha generado ideas, ha hecho muchas propuestas en estas tareas, y quiero aquí también hacer un reconocimiento a su esfuerzo, así como al de todas y todos los queridos maestros, sin quienes hoy no seríamos lo que somos, ni estaríamos donde estamos”.

Un año después, el 8 de agosto de 2002, en la ceremonia de suscripción del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, el primer mandatario reiteraba: “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha mostrado su clara voluntad de cambio y ha asumido la determinación ejemplar de impulsar una nueva cultura laboral, de implementar los concursos de oposición para el ingreso y la promoción de maestros y directivos, y de seguir privilegiando el diálogo y la construcción de acuerdos en su relación con las autoridades educativas”.

Más aún, durante los gobiernos del PAN el SNTE amplió su área de influencia de la educación a otras estructuras políticas y sociales. Prácticamente tomó control del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con las implicaciones que ello supuso para el acceso a beneficios de atención médica y diversas prestaciones sociales. Dirigentes del sindicato fueron postulados a representantes en el Congreso tanto federal como estatales por, prácticamente, todos los partidos políticos. Estuvo la organización magisterial detrás de la postulación de varios gobernadores y operó en favor de tales candidaturas. Culmina este proceso de expansión política con el respaldo activo a la candidatura del presidente Felipe Calderón Hinojosa y la obtención de la principal subsecretaría de la SEP, la de educación básica.

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se vivió en México un fenómeno singular: el cogobierno educativo. Se expresó a través del negociado

la puesta en práctica y las implicaciones de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) suscrita, el 15 de mayo de 2008, entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el gobierno federal. No obstante, la ACE fue anticipada por otra fórmula de pacto, de carácter político, entre el titular del Ejecutivo federal y la lideresa del sindicato. Desde el inicio del sexenio, la designación de Fernando González Sánchez, yerno de Elba Esther Gordillo, al frente de la Subsecretaría de Educación Básica, reveló su alcance.

Durante la administración de Calderón Hinojosa se dio continuidad al esquema de colaboración política fincado desde la administración del presidente Fox. Así se hacía notar en el discurso presidencial de presentación de la Alianza por la Calidad Educativa:

[...] hemos dialogado desde el primer día, e incluso antes, con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Hemos compartido propósitos y preocupaciones, y más allá de las diferencias ha habido una clara preocupación por el bien del país y un compromiso de poner cada quien de su parte para que en México pueda operarse una profunda reforma educativa que permita la construcción de un proyecto nacional, con clara visión de futuro (15 de mayo de 2008).

Los principales proyectos educativos de los dos sexenios, en especial las reformas de la Educación Preescolar (2004), de la Educación Secundaria (2006), de la Educación Primaria (2009), y la articulación del conjunto de propuestas en la Reforma Integral de la Educación Básica de 2011, fueron no solo negociados y acompañados por el SNTE sino que la dirigencia sindical desempeñó un papel de primera importancia en su orientación y definición (cfr. Santibáñez, 2008).

Cierto es que no en todos los dominios de la política educativa tuvo el SNTE el mismo nivel de participación. La educación superior es, para todos los efectos prácticos, un ámbito que ha permanecido ajeno a la influencia del sindicato. También el campo de la educación media superior estuvo relativamente ajeno al interés sindical, lo que explica que en ese terreno la SEP haya logrado establecer, con cierta autonomía y pocas resistencias, las condiciones de orden académico y laboral que, para el caso de la educación básica, tuvieron que ser negociadas, punto por punto, en mesas de trabajo SEP-SNTE.

No obstante los avances en las reformas educativas pactadas entre la autoridad federal y el SNTE en el ocaso del régimen de Calderón Hino-

josa, se hicieron evidentes los síntomas de un desgaste en el esquema de relaciones construido. La primera vertiente de dicho desgaste fue política y obedeció, básicamente, a la decisión de la dirigencia sindical de apoyar la candidatura del PRI en la contienda presidencial. La segunda tiene que ver con la construcción de una imagen negativa del sindicalismo educativo, a quien se responsabiliza de los resultados obtenidos por niños y jóvenes mexicanos en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales.

Iniciativas del SEP-SNTE en torno a la calidad educativa

Durante los sexenios de la administración del PAN, la dirigencia sindical centró su atención en diversos modelos para asegurar la calidad de los servicios educativos, en especial sobre las nuevas corrientes de evaluación y certificación de la calidad educativa a través de estándares. En el sexenio de Vicente Fox Quezada, el SNTE encabezó los trabajos de un grupo internacional integrado para la definición de una guía aplicable a los propósitos de certificación de procesos de gestión educativa dentro del estándar ISO-9000. El trabajo de dicho grupo, bajo la presidencia de Elba Esther Gordillo, culminó en 2003 con la integración del documento “*IWA-2: Quality Management Systems: Guidelines for the Application of ISO 9001:2000 in Education*”, aceptado y publicado por la Organización Internacional de Estandarización (ISO).

En 2004, la IWA-2, traducida al español, se incorporó al sistema de normas mexicanas bajo la denominación NMX-CC-IMNC-2004. En 2006 se celebró una reunión del grupo internacional, en Busan (República de Corea), para la revisión y difusión de la IWA-2, resultado de la cual fue la actual versión de la guía, la IWA-2: 2007.

Al inicio de la administración de Calderón Hinojosa, antes de la Alianza por la Calidad de la Educación, el SNTE avanzó sobre el objetivo de determinar una norma mexicana de calidad educativa, esta vez bajo la fórmula de las normas oficiales mexicanas. El proyecto respectivo, titulado “Norma Oficial Mexicana del Servicio de Calidad en la Educación Básica Obligatoria” fue recogido en el programa sectorial aunque, por varias razones, no culminó como había sido propuesto. En lugar de ello, el SNTE, con respaldo de la Subsecretaría de Educación Básica, definió los estándares curriculares y de desempeño docente en la educación obligatoria.

La vía elegida y transitada quedó plasmada en la Alianza por la Calidad de la Educación, suscrita, en mayo de 2008, por el SNTE y varias entidades de

la administración pública federal: las secretarías de Educación Pública, Hacienda, Salud y Desarrollo Social. La ACE consta de diez puntos, el último de los cuales sintetiza los compromisos entre la SEP y el SNTE para crear y consolidar el Sistema Nacional de Evaluación.

El citado acuerdo sobre evaluación fija dos objetivos. El primero, llevar a cabo una evaluación exhaustiva y periódica de “todos los actores del proceso educativo”. El segundo, establecer estándares de desempeño “por nivel de aprendizaje; gestión del centro escolar; docente, del educando, de padres de familia y tutores; infraestructura y equipamiento escolar; medios e insumos didácticos para el aprendizaje; habilidades y competencias del estudiante por asignatura y grado”. Se plantea como el objetivo de estas acciones “incidir en la calidad educativa con parámetros y criterios de desempeño internacionales”, y se fija el ciclo escolar 2008-2009 como el punto de arranque del proceso.

Dos años más tarde, en 2010, se contaba ya con las versiones preliminares de los documentos sobre estándares curriculares, de gestión y de desempeño docente en la estructura de educación básica. La elaboración de estos documentos fue ordenada, coordinada y supervisada por la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) de la SEP, pero, lo más importante, en ella participaron, además de representantes sindicales, equipos de trabajo y especialistas individuales ajenos al binomio SEP-SNTE.

La versión preliminar de los Estándares Curriculares para la Educación Básica en México da cuenta del grupo de trabajo involucrado en este documento. En primer lugar la SEB y el SNTE, en segundo el Instituto de Educación de la Universidad de Londres (IOE) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). La autoría intelectual de la propuesta fue desarrollada por un equipo de investigadores del IOE, la OEI aportó algunas ideas y sugerencias y una veintena de especialistas contratados por la SEB, la mayoría mexicanos, se encargaron de la adecuación del modelo de estándares al currículum nacional.

Los otros dos documentos contaron con un equipo diferente. El lugar del IOE fue ocupado por investigadores del Centro de Estudios Educativos, se contó con el patrocinio parcial al proyecto de parte de la Fundación Empresarios por la Educación Básica (ExEB), y con la colaboración de académicos de la Universidad Pedagógica Nacional, la consultora Heurística Educativa, la empresa Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa (SIEME).

En la misma coyuntura temporal, entre SEP y SNTE fue suscrito el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica (31 de mayo de 2011). Estaba previsto que la evaluación universal tomara en cuenta, con distinto peso, ponderados todos los componentes previamente estandarizados, lo que quiere decir convenidos entre la autoridad educativa y el gremio magisterial. Para alumnos la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), y para maestros dos componentes: la preparación profesional y la evaluación sobre desempeño profesional, “con base en los estándares o los instrumentos y estrategias que para el efecto emita la SEP.”

La aplicación de la evaluación universal no fue simple ni tersa. Al contrario, en un marco de progresivo alejamiento político entre el SNTE y el gobierno federal, esta evaluación se convirtió en un punto de conflicto. Finalmente se realizó durante 2012, aunque con carácter voluntario y lejos del objetivo de controlar, con sus resultados, el estatus laboral de los maestros (cfr. Flores Crespo y Mendoza, 2012).

En suma, prácticamente la totalidad de los procesos desencadenados en la educación básica del país, cuando menos los del pasado reciente, requieren ser interpretados a la luz de la imbricación entre la agrupación sindical y las autoridades educativas que participaron en la fórmula. Es el caso de la prueba ENLACE.

Vicisitudes de la prueba ENLACE

La prueba ENLACE fue concebida, al final del sexenio de Vicente Fox Quezada, como un examen de conocimientos de español y matemáticas en primaria y secundaria. La primera aplicación data de 2006. En 2008 la prueba se extendió al bachillerato, y se decidió que en la evaluación de primaria y secundaria se incorporase una tercera materia en forma rotativa, a saber: ciencias, formación cívica y ética, historia y geografía. En la aplicación 2013 se examinaron más de catorce millones de alumnos. Se pensaba que los resultados de la prueba complementarían los de otras evaluaciones, fundamentalmente los Exámenes de Calidad y Logro Educativo (Excale) desarrollados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y practicados desde 2004. Los Excale, a su vez, buscaban proseguir, en una versión mejorada, la experiencia de las pruebas Estándares Nacionales de Lectura y Matemáticas, aplicadas por la SEP de 1998 a 2003.

Por su diseño metodológico, basado en aplicaciones sobre muestras, los Excale no identifican desempeños individuales de estudiantes o profesores, como tampoco el avance de cada centro escolar. Acceder a tales dimensiones implicaba una prueba de carácter censal, y eso fue ENLACE. Aunque en la fase de diseño y planeación colaboraron la SEP y el INEE, al cabo se determinó una división funcional: los Excale en manos del Instituto y la prueba ENLACE en la SEP.

Los primeros resultados de ENLACE (2006 a 2008) no trajeron ninguna sorpresa, al contrario. Eran insatisfactorios en el nivel agregado, comparativamente favorables en escuelas privadas, y definitivamente preocupantes en las áreas territoriales de mayor pobreza. Datos congruentes con los de otras pruebas, nacionales e internacionales, acerca de los logros y limitaciones de la educación básica.

El binomio SEP-SNTE tomó en 2008 una decisión controvertida, la de “laboralizar”, la prueba. En la ACE se indica que la evaluación escolar fungiría como criterio relevante en la determinación de los estímulos al desempeño de los profesores y para orientar los programas de actualización docente. Esta decisión no fue, sin embargo, una medida repentina. Si bien la prueba se estableció al inicio del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, previamente se exploraron alternativas durante la administración de Fox Quezada. El entonces secretario Reyes Tamez Guerra, interesado en la posibilidad de una aplicación universal del rendimiento escolar, se acercó al INEE, para discutir tal posibilidad. Al secretario se le hizo ver, por un lado, que una aplicación censal era factible, aunque innecesaria para evaluar los avances de nivel sistémico. También, en ese momento, el INEE hizo valer su argumentación en contra de las pruebas de alto impacto. La SEP se desistió, en ese momento, de emprender el camino hacia una evaluación de esa naturaleza.

Las condiciones cambiaron al asumir la titularidad de la SEP Josefina Vázquez Mota. La prueba, diseñada en la Dirección General de Evaluación, comenzó a aplicarse a partir de 2007. Con el visto bueno del SNTE, el examen ENLACE se incorporó a la Alianza por la Calidad de la Educación. En el acuerdo se definió el objetivo de llevar a cabo una “evaluación exhaustiva y periódica de todos los actores del proceso educativo” (punto 10 de la ACE).

Más adelante, a través del Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica (31 de mayo de 2011), gobierno y sindicato convinieron en que los resultados del ENLACE implicarían 50% de los puntos a asignar en el proceso de evaluación de los docentes.

La mayor desconfianza, sin embargo, provino de la difusión de resultados a lo largo del tiempo. Según la estadística oficial de la prueba, entre 2006 y 2012, los niños de primaria, de tercero a sexto grados, han avanzado de un promedio de 17.6% calificados en los niveles de bueno y excelente, a 44.3% en el mismo rango. Es una diferencia de más de 26 puntos, o un avance de más de 150%. En algunas entidades (Chiapas, Guerrero, Tabasco y Yucatán), la proporción de niños en el nivel indicado para 2012 supera en más de 200% a la de 2006 (cuadro 1).

CUADRO 1

Resultados de ENLACE/educación básica. Prueba Matemáticas 2006-2012
Porcentaje de alumnos de 3° a 6° años en niveles bueno y excelente

	2006	2012	Diferencia	Avance		2006	2012	Diferencia	Avance
Ags	19.0	36.7	17.7	93.2	Mor	19.9	46.5	26.6	133.7
BCN	16.6	38.0	21.4	128.9	Nay	17.8	31.2	23.4	131.5
BCS	19.0	39.5	20.5	107.9	NLE	23.1	46.4	23.3	100.9
Cam	16.3	54.2	37.9	232.5	Oax	5.0	14.0	9.0	180.0
Coa	21.3	40.5	19.2	90.1	Pue	17.1	46.9	29.8	174.3
Col	16.3	41.1	24.8	152.1	Que	17.0	35.3	18.3	107.6
Chp	15.6	51.0	35.4	226.9	Roo	16.0	43.3	27.3	170.6
Chh	18.5	48.3	29.8	161.1	SLP	15.4	34.7	19.3	125.3
DF	21.8	47.3	25.5	117.0	Sin	22.4	49.2	26.8	119.6
Dur	18.8	47.8	29.0	154.3	Son	20.5	57.4	36.9	180.0
Gua	19.3	44.5	25.2	130.6	Tab	12.6	49.6	37.0	293.7
Gro	12.0	45.7	33.7	280.8	Tam	18.0	38.3	20.3	112.8
Hid	14.2	45.3	31.1	219.0	Tla	19.6	51.3	31.7	161.7
Jal	22.8	42.7	19.9	87.3	Ver	15.3	41.8	26.5	173.2
Mex	14.4	42.2	27.8	193.1	Yuc	12.9	39.9	27.0	209.3
Mic	19.6	48.6	29.0	148.0	Zac	19.0	52.1	33.1	174.2
Nal	17.6	44.3	26.7	151.0					

A la luz de estos resultados, especialistas en evaluación, expertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y voceros del sector privado educativo hicieron notar sus riesgos. Incluso el SNTE reconoció problemas. En abril de 2010, Rafael Ochoa Guzmán, entonces secretario general de la agrupación, “advirtió el riesgo de que la prueba se pueda pervertir y solo se enseñe a pasar el examen en las escuelas” (*El Universal*, 15 de abril de 2010, nota de Nurit Martínez).

En julio de 2012 la dirigencia sindical entregó al titular de la SEP, José Ángel Córdoba, un oficio que señalaba vicios en la custodia del instrumento. Decía el comunicado:

Es lamentable que la voluntad y decisión del Señor Presidente de la República de impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación mediante el Programa de Evaluación Universal y otras acciones que tienden a consolidar la transformación y mejoramiento del sistema de educación pública se vea severamente afectada en la posibilidad de concretar los objetivos del mismo derivado de la negligencia, descuido o mala fe, de las áreas internas de la SEP que tienen a su cargo el resguardo institucional de esta información (*Reforma*, 6 de julio de 2012, nota de Mirtha Hernández).

No obstante que la vertiente crítica a la evaluación ENLACE cobró presencia al finalizar el sexenio del presidente Calderón Hinojosa, la SEP optó por sostener su aplicación. Aún en el presente sexenio, el titular Emilio Chuayffet, aseguraba la inexistencia de evidencia sobre la venta de pruebas ENLACE a los maestros (*La Jornada*, 5 de junio de 2013, nota de Karina Avilés).

El criterio de la SEP se modificaría poco después. En julio de 2013 el titular de la dependencia dio a conocer la decisión de que, a la luz de los controvertidos resultados de la evaluación, se suspendería indefinidamente la aplicación de la prueba aunque, aclaró, se mantendría en el nivel medio superior. El anuncio desencadenó de inmediato reacciones a favor y en contra. La oposición a la medida hacía notar que, sin la prueba, se perdía un elemento central del sistema de evaluación de la educación básica. El argumento principal de quienes respaldaban la decisión de la SEP estaba dado, fundamentalmente, por la demostración de los sesgos presentes en los resultados difundidos. No obstante, en el debate sobresalían dos aspectos de convergencia. Primero, que en caso de reactivar una prueba

de las características de ENLACE sería indispensable desvincularla de sus efectos en la carrera magisterial. Segundo, que se debería aprovechar la oportunidad para su mejora técnica y pedagógica.

La SEP aclaró, posteriormente, que la decisión de no aplicar la prueba significaba dejar en la responsabilidad del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), con el apoyo de especialistas nacionales e internacionales, el diseño e implementación de una nueva generación de pruebas sobre el logro escolar de los alumnos de educación básica. Además, que en todo caso tal evaluación dejaría de estar relacionada con aspectos propiamente laborales.

En la decisión de suspender la prueba ENLACE están presentes varios elementos. El primero es de naturaleza técnica. Tal como lo documenta el artículo de Backhoff y Contreras (2014), los resultados de esa evaluación muestran tendencias de mejora que son dudosas dentro de los estándares internacionales aplicables a exámenes de esa naturaleza. A falta de elementos propiamente educativos que pudieran explicar la tendencia general de mejora, y sobre todo los saltos de resultados en algunas entidades federativas, resulta razonable revisar no solo el contenido del examen sino, en su totalidad, el sistema de administración de tal evaluación.

Un segundo elemento explicativo se deriva de las atribuciones de la normativa emanada del proceso de reforma educativa emprendido por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. Al ser concentradas facultades de ejecución y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa en el INEE, corresponde a este organismo tanto el diseño como la administración de la prueba.

Por último conviene advertir, en este proceso renovador, la intención del Ejecutivo federal de replantear los vínculos SEP-SNTE en el sentido de “recuperar la rectoría del Estado” en materia educativa. El reconocimiento, de parte de las autoridades educativas, de las inconveniencias de ligar la evaluación de estudiantes a la gestión laboral del magisterio, abre la posibilidad de encaminar en un futuro próximo los diagnósticos del desempeño escolar hacia el conocimiento de los alcances y limitaciones de las prácticas educativas.

Referencias

Arnaut, Alberto (2004). *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio*, Ciudad de México: SEP.

- Flores Crespo, Pedro y Dulce Carolina Mendoza (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana/ Ediciones Guernika.
- Gil Antón, Manuel (2012). “El desenlace de ENLACE”, *El Universal*, 9 de junio. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/06/58911.php>
- IIESA (2012). *El sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, Ciudad de México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.
- Loyo Brambila, Aurora y Aldo Muñoz Armenta (2003). “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Estado del arte de una década” en Ducoing Watty, Patricia (coord.) *Sujetos, actores y procesos de formación*, vol. VIII, tomo 1, colección: La investigación educativa en México, 1992-2002, Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa
- Miranda López, Francisco (2004). “La reforma de la política educativa. Gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa”, *Sociológica*, vol. 19, núm. 54, pp. 77-123.
- Muñoz Armenta, Aldo (2005). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado: El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)*, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Muñoz Armenta, Aldo (2008). “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol.13, núm. 37, pp. 377-417.
- OCDE (2012). *Avances en las reformas de la educación básica en México: una perspectiva de la OCDE*, París: OECD Publishing.
- Ornelas, Carlos (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- Santibáñez, Lucrecia (2008). “Reforma educativa: el papel del SNTE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 419-443.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2002). “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 2. Disponible en: <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>
- Zorrilla Fierro, Margarita y Bonifacio Barba Casillas (2008). “Reforma educativa en México, descentralización y nuevos actores”, *Sinéctica*, núm. 30. Disponible en: http://www.sinectica.iteso.mx/assets/files/articulos/30_reforma_educativa_en_mexico_descentralizacion_y_nuevos_actores.pdf