

ESTABILIDAD Y CAMBIO EN EL SISTEMA DE INCENTIVOS AL MAGISTERIO DE EDUCACIÓN BÁSICA

UN ESTUDIO DE POLÍTICA 1992-2013

Por Karla Adriana Pérez Moreno

Dra. Janette Góngora Soberanes. Cotutora

Dra. Gloria del Castillo Alemán. Cotutora

Dra. Giovanna Valenti Nigrini. Lectora



Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco
Doctorado en Ciencias Sociales

Contenido

	Página
Agradecimientos	3
Introducción	6
Capítulo 1	
ESTRUCTURA TEÓRICA – METODOLÓGICA – ANALÍTICA	
PROPÓSITO	16
JUSTIFICACIÓN	17
PRESENTACIÓN DEL MARCO TEÓRICO-ANALÍTICO Y METODOLÓGICO	25
Capítulo 2	
EL SISTEMA DE INCENTIVOS AL MAGISTERIO: ESTABILIDAD Y CAMBIO	
PROPÓSITO DEL CAPÍTULO	36
QUÉ SON LOS INCENTIVOS Y CÓMO AFECTAN EL TRABAJO DOCENTE	37
ANTECEDENTES DEL PNCM	43
DISEÑO NORMATIVO Y POLÍTICO DEL PNCM	45
EL CONTEXTO DEL CAMBIO	60
PROCESO DEL CAMBIO	62
DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS: EL CAMBIO	68
	79
Capítulo 3	
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	
Índice de cuadros	87
Bibliografía	88

Agradecimientos

Me siento muy satisfecha por haber concluido una etapa más en mi formación profesional. En este período conté con el apoyo solidario de la Dra. Janette Góngora. Ella ha hecho posible que mi paso por la UAM-Xochimilco, fuera lo más sencillo posible. He escuchado sus consejos y, gran parte de este trabajo, se lo debo a la confianza que depositó en mis decisiones prácticas y teóricas. Gracias a su experiencia en el campo de los derechos humanos, y la educación como uno de ellos, la aceptación de analizar las decisiones de política en materia educativa, me dieron la posibilidad de diseñar mi investigación en el campo de las políticas públicas. Tanto Jannette como yo, estamos seguras que la observación del proceso de formulación de las políticas educativas es un campo poco explorado en la UAM y que se requieren más estudios bajo ese cuerpo teórico. En fin, que ella se convirtió en mi cómplice y apoyo. Jannette, te doy mi más sentido agradecimiento.

Tuve la enorme fortuna de contar con la guía inicial de la Dra. Valenti Nigrini. Ella me dio las primeras pistas teóricas sobre mi trabajo. En su seminario de investigación, ella me apoyó para consolidar mi decisión de analizar mi trabajo como un “*policy process*”. Bajo su conducción, pude mirar más de cerca las implicaciones en el proceso de formulación de la reforma educativa, adoptar una nueva mirada teórica y tomar una decisión en mi formación. A ella le debo haberme puesto en contacto con la Dra. Del Castillo. Muchas gracias Giovanna por la naturalidad de tu discurso, tus conocimientos y tu generosidad.

A la mitad del programa del doctorado en Ciencias Sociales, con la ayuda de Giovanna, busqué a la Dra. Del Castillo. Ella es experta en el campo de las *Policy Sciences* y desarrolla un seminario de investigación en FLACSO- México, sobre el estudio de las políticas públicas en América Latina. Bajo su dirección, me zambullí de lleno en la basta literatura sobre esa materia. Viejos y nuevos paradigmas en el estudio de las políticas, incesante y nutrida reflexión con sus estudiantes además de su organización para charlar directamente con grandes teóricos sobre el proceso de formulación y del estudio de las políticas, tales como Luis Aguilar Villanueva, William Ascher, David Arellano y Mauricio I. Dussauge Laguna. En su compañía, logré elegir las opciones teóricas y los elementos más adecuados para

explicar el cambio y renunciado a otras explicaciones acaso disponibles para comprenderlo. Gracias a su paciencia, logré definir el objeto de estudio, ya que mi interés primero se hallaba en explicar la evaluación educativa. Al tener un campo de trabajo tan grande, Gloria me ayudó a poner en perspectiva las valiosas recomendaciones de Jannette y de Giovanna. Muchas gracias querida Gloria por la generosidad con que me incluiste en tu seminario, por tu increíble interés en compartir tus hallazgos, por el compromiso con tus estudiantes y por el gran ser humano que eres, todo mi agradecimiento.

Este trabajo no hubiera sido posible sin esta maravillosa combinación de científicas, soy una mujer muy afortunada por haberlas encontrado en este sinuoso camino académico. Mi mayor reconocimiento a su contribución en la formación del recurso humano y social de este país.

No quiero dejar de darle las gracias a mi eje de vida, Raymundo mi amado compañero y mis hijos, Dany y Bruno, sin su comprensión y apoyo, no lo hubiera conseguido. A ellos les dedico este trabajo.

Mayo, 2017

Introducción

El presente trabajo tiene el propósito de mostrar el cambio de la política de los incentivos económicos al magisterio del nivel básico, a partir de la Reforma Educativa de 2012. Para quienes estamos interesados en el estudio de las políticas educativas, entendemos que es fundamental comprender por qué las decisiones públicas en el sector educativo han permanecido estables en un período de tiempo, qué ha detonado una reforma y qué aspectos se desean modificar. Definir y entender qué es el cambio de las políticas en el sistema de incentivos, qué características tienen las formas de cambio identificadas y, cómo ocurre el cambio, es el objeto de estudio de esta investigación.

Estoy asumiendo que el cambio de política sucede como resultado de las negociaciones y la coordinación entre las coaliciones dentro del proceso de la política, por tanto, la influencia política limita el alcance de las políticas. La imbricación de la dimensión política (*politics*) en la dimensión técnica de la política de incentivos económicos (*policy*) permite observar que el cambio está determinado por los conflictos, la colaboración y las relaciones de poder entre las coaliciones de actores en un contexto institucional determinado. Para este estudio, entendemos la dimensión política como los arreglos a los que llegan los actores en el marco de un contexto político determinado, tales como los acuerdos políticos Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) y Pacto por México. A su vez, la dimensión política del sistema de incentivos, se refiere a la configuración legal, organizacional e institucional para conseguir un cambio en la calidad educativa, esto es, la sustitución del Programa Nacional de Carrera Magisterial y la puesta en marcha del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en la Educación Básica, a fin de conseguir un impacto positivo en los resultados de desempeño de los alumnos de la educación básica.

Este estudio se configuró en el marco del seminario que dirigió la Dra. Góngora Soberanes en 2013, en el marco del programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. En ese año se anunció la manera en que se implementó la Reforma educativa del presente sexenio. En las sesiones de dicho seminario,

observamos que las decisiones en la arena educativa del nivel básico, contenían una lógica que se distanciaba de la lógica racional, dado que el discurso se sostuvo en el argumento de que la baja calidad educativa estaba en función del docente y que las iniciativas que regulaban su labor, no habían dado el resultado esperado debido a la incidencia del SNTE en la gestión del ingreso de las plazas docentes, los programas de formación profesional y la distribución de incentivos económicos a maestros en servicio, éstos últimos, con base en otros criterios distintos al mérito. Bajo ese argumento, los representantes de los partidos políticos más importantes del país, se unieron en un acuerdo político (Pacto por México) para conseguir la calidad de la educación mediante la creación del Servicio Profesional Docente (SPD). Aparentemente, con este signo político, se daba fin al monopolio de las decisiones en materia educativa que durante décadas habría detentado la dupla Secretaría de Educación Pública y el SNTE, por lo que se podría atraer, retener e incentivar a los mejores docentes, y garantizar un proceso de enseñanza que afectara de manera positiva los resultados educativos.

El SPD, entraña una estructura que afecta el mecanismo bajo el cual se asignan las promociones horizontales que implican un incremento al salario sin tener que cambiar el puesto docente. En efecto, el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM) había sido el mecanismo que desde 1992, habría resuelto la estructura salarial de los docentes mediante la evaluación del desempeño, que implicaba la acreditación de actualización y formación profesional de la planta docente, pero, sobre todo, la asignación de incentivos se concentró en los resultados de desempeño de los alumnos en las pruebas estandarizadas. El programa que sustituyó al PNCM, denominado Programa de promoción en la función por incentivos en la educación básica (PPFIEB), trajo consigo la adopción de una nueva estructura organizativa, de gestión y de distribución de responsabilidades para la asignación de incentivos.

El análisis inicial de la decisión gubernamental sobre la estrategia educativa para conseguir la calidad educativa, centrada en el docente, daba pistas claras sobre la indagación de explicaciones en el terreno teórico de las Ciencias de Políticas (*Policy Sciences*). Al observar el proceso de formulación de la Reforma Educativa en general, y del sistema de incentivos en particular, se transparentó la tensión entre la dimensión técnica y la dimensión política de la Reforma. Por una parte, se desplegó la legislación secundaria, que orientaba a una

regulación enmarcada en las nuevas reglas de la Ley del SPD y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), con orientaciones claras hacia la selección, promoción, reconocimiento y permanencia de aspirantes con ciertos criterios de formación y de docentes en servicio con características nuevas de la profesión. Y por la otra, bajo estos mismos mecanismos legales, se afectaba toda la estructura que dotó de estabilidad laboral y económica a los docentes de la educación básica y se estableció una nueva relación con el SNTE, fundamentalmente, porque se acotaron sus límites de intervención. (Bensunsán y Arturo Tapia; 2014)

Bajo este contexto, la RE daba fin a un largo período de estabilidad en materia de incentivos económicos. El PPFIEB forma parte de un sistema mucho más complejo, donde los incentivos forman un proceso que se detona después del proceso de evaluación del desempeño donde el esquema de evaluación es un mecanismo transversal que alimenta las decisiones en la asignación del pago.

Lo visible de la RE, sin embargo, no ofrece explicaciones sobre el diseño del problema que se pretende resolver y sobre la decisión del cambio, es decir sobre las condiciones de éste, su nivel o profundidad ni los aspectos de su estructura. En tal sentido, que adoptar el marco de las ciencias de política para conocer el proceso de la política de incentivos teniendo como foco empírico una orientación hacia la resolución del problema que impera en la educación básica y para conocer el contenido de la decisión en esta materia, fue la primera decisión teórica de esta investigación. La segunda, tuvo que ver con la elección del mejor modelo para observar el cambio, el cual me orientó hacia la revisión del enfoque del Cambio de políticas (*Policy change*), el cual ubica la determinación de los criterios para elegir el modelo concreto que permite explicar con mayor detalle el tipo de cambio que representa el PPFIEB. De esa revisión resultó la tercera decisión teórica, el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF).

Esta combinación de cuerpos teóricos, se integra al campo del conocimiento de las políticas públicas, que se integra al macro campo de estudio de las ciencias sociales, objeto de interés del programa de doctorado al que se adscribe esta investigación. Durante los primeros trimestres del programa, dentro del área de educación, discutimos la manera en que las ciencias sociales permiten observar los problemas que atañen al sector educativo y que están relacionados con el bienestar de la sociedad, y, por tanto, contribuir a las decisiones para

resolverlos, en la medida en que se avanza en la comprensión de éstos y en el contexto en que surgen. Este es el terreno de las ciencias de política, la orientación hacia los problemas públicos, el interés por conocer el contenido de la decisión para resolverlos y los actores que detentan el poder decisorio para producir beneficios sociales. (Valenti Nigrini y Flores Llanos; 2009). Las políticas públicas no son el resultado decisorio de un solo actor, el proceso de su formulación entraña diversas arenas donde el resultado surge de una serie de intercambios entre diferentes actores que se mueven en contextos políticos, institucionales y de gestión administrativa.

Según las orientaciones de política educativa del Banco Mundial (2005), la investigación en el campo apoya la idea de que el trabajo que realiza el docente en el aula es crucial para alcanzar la calidad educativa. Bajo ese argumento, el principal desafío de los sistemas educativos en la región Latinoamericana es:

“Atraer personas calificadas a la profesión docente, retener a estos maestros calificados, entregarles las competencias y conocimientos necesarios y motivarlos para trabajar duro y esforzarse al máximo es probablemente *el* principal desafío en el ámbito de la educación.” (Vegas y Umansky, 2005)

En ese sentido, el diseño de los incentivos que afectan a quiénes se convierten en docentes y cuánto duran en la profesión, así como los incentivos que afectan el trabajo que realizan los docentes en el aula, conforman una de las alternativas que el sistema educativo mexicano adoptó para mejorar la calidad de la enseñanza. En efecto, el desarrollo de la profesión docente es el andamio en que se sustenta la Reforma Educativa de 2012, bajo la creencia de que el máximo logro de los aprendizajes depende, entre otros elementos, de la idoneidad de docentes y directivos escolares (INEE, 2016). Por tanto, la observación de la decisión y del diseño último de los incentivos, es un campo de análisis que requiere ser observado para conocer el beneficio social educativo que se logra con el cambio de la política de estímulos al magisterio.

De acuerdo con los indicadores que reporta la Secretaría de Educación Pública, en el subsistema de educación básica, durante el período de vigencia del PNCM, 805,694 personas, con cargos de docentes, directores y supervisores de la educación básica, habrían detentado

un nivel del esquema del programa. De ese conjunto, 81% son docentes, ubicándose en su mayoría, 61%, en el primer nivel. (CNSP, 2014)

Durante ese período, el programa funcionó, sobre todo, para mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de educación básica y, en menor profundidad para elevar la calidad de la educación nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio y, para estimular a los profesores con mejor desempeño. Los diversos estudios que han evaluado al programa han concluido críticas poco favorables, tales como, la poca movilidad del programa a pesar de los cambios de fondo que la normatividad tuvo en 2011. Esta situación ha sido declarada como uno de los efectos indeseados del programa, ya que éste permitía a los docentes conservar permanentemente el incentivo una vez que accedían a él lo que se tradujo en una “estabilidad salarial” sin compromisos adicionales de desempeño profesional (Santibañez, y otros, 2006) Por otra parte, se señaló que cuantos más estímulos económicos reciben los docentes por parte de Carrera Magisterial, el aprovechamiento de sus estudiantes es más bajo. Y a la inversa, cuantos menos estímulos económicos recibidos, se logra un mejor rendimiento escolar. (Martínez y Vega, 2007). En términos de la eficacia del programa, el logro educativo de los alumnos, en primaria, los resultados de la prueba ENLACE 2010 mostraron que los estudiantes que tuvieron docente en el PCM obtuvieron resultados superiores en 7.9% en español y en 9.6% en matemáticas, en relación con los alumnos cuyo docente no participó en el programa; sin embargo, en ambos casos, se ubicaron en el nivel “elemental” de conocimientos en esas materias. En secundaria, los alumnos con docente en el PCM obtuvieron resultados superiores en 2.9% en español y en 4.7% en matemáticas, respecto de los alumnos cuyo docente no participó en el programa, pero los puntajes de esos alumnos los ubicaron en niveles elementales e insuficientes. En 2010 la Auditoría Superior de la Federación, reconoció no saber en qué medida el programa ha contribuido a elevar la calidad de la educación y mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de educación básica. (ASF, 2010) Para el período 2012-2013, esa misma dependencia reportó que el incremento del nivel de estímulo del docente no necesariamente aumenta el logro educativo de los alumnos, contrario al propósito del programa de estimular el mejor desempeño docente en función del aprendizaje de los alumnos. Concluyó en su informe que los documentos dispuestos para el estudio eran insuficientes para verificar el cumplimiento

de los objetivos del Programa Nacional de Carrera Magisterial, relativos a coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional, mediante el fortalecimiento de la profesionalización de los participantes al impulsar la actualización e innovación de la práctica docente; valorar la actividad docente, fortaleciendo el aprecio por la función social del profesor, y reconocer y estimular a los docentes que obtengan logros educativos relevantes, para mejorar sus condiciones de vida, profesionales y laborales. (ASF, 2012)

En ese contexto, apostar por el cambio de política parecía ser una salida adecuada al problema de la baja calidad educativa, sin embargo, lo que tenemos en la Reforma es la misma orientación de los incentivos como medida de política. Incentivar a los docentes que muestren un mejor desempeño fue la misma orientación de diseño del PNCM, por lo que el contenido del cambio en la formulación del nuevo modelo de Promoción de la Ley del SPD, despertó mi curiosidad y me he planteado resolver lo siguiente:

Pregunta de investigación

¿Qué elementos intervienen en la decisión de reformular el sistema de incentivos orientados al magisterio en servicio?

Preguntas orientadoras

¿Cuál fue el diagnóstico gubernamental en torno a los aprendizajes y en ese diagnóstico qué lugar ocupa el programa Nacional de Carrera Magisterial?

¿Cuáles son las decisiones que condujeron al nuevo sistema de incentivos denominado Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica?

¿Cuál es la lógica del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica?

¿Qué componentes constituyen al Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica?

Hipótesis

Asumo que los cambios en el sistema de incentivos (Carrera Magisterial) que se registran entre 2012 y 2015 se explican en parte por la renovación en la coalición promotora que

gestiona el sistema educativo mexicano. Se aprecia el tránsito de una coalición promotora que siendo del PAN favoreció los lazos entre la SEP y el SNTE en la gestión de los incentivos, a una coalición que intenta revertir dicha relación a favor de un sistema de incentivos que privilegia la profesionalización bajo una lógica meritocrática. No obstante, del impulso del cambio de nuevos actores políticos, el resultado de los incentivos sufre un cambio marginal y no estructural como se esperaba, debido a la presencia permanente de los actores de antaño en la implementación de dicha política.

El presente trabajo se compone de tres capítulos. El primero se hace cargo de la estructura teórica – analítica – metodológica. Ahí se describen los elementos teóricos, su operacionalización empírica y mi posición respecto al cambio. En particular el lector puede esperar, la exposición de las herramientas analíticas que ofrece el campo del Estudio de políticas, para explicar el proceso decisorio y la lógica en la que se fundamenta la política de incentivos. Este marco permite observar la tensión que se desarrolla en el proceso político donde las decisiones de *policy* están siempre influidas por el comportamiento de los actores que intervienen en el diseño final de la política pública, los cuales a su vez se desenvuelven en un contexto decisional determinado.

El capítulo dos, a su vez, se compone de varias partes. La primera se ocupa de exponer los elementos que caracterizaron al Programa de Carrera Magisterial en el sentido de visibilizar el problema público al que daba solución, así como su desempeño en el período de estudio, con la finalidad de explicar su permanencia en el período 1992-2012.

El segundo apartado de este capítulo enlaza los hallazgos del marco interpretativo con el antecedente del nuevo modelo de incentivos. Se pone de manifiesto la tensión política en la conformación de nuevas ideas y estrategias en la conformación de coaliciones promotoras para generar una nueva política de incentivos.

Siguiendo la estructura del *Policy change* se responden las preguntas de ¿Por qué, cuándo y cómo cambió el sistema de incentivos? El contenido de este capítulo intenta definir qué características tienen las formas de cambio identificadas, y muy relacionado, cómo ocurre el cambio. Bajo el marco de las Coaliciones Promotoras se estudia el cambio para determinar su alcance y profundidad en la definición.

Por tanto, el lector encontrará que las dos primeras preguntas del cambio se responden bajo la interacción de actores con intereses específicos que se concilian en una solución satisfactoria, dando como resultado el diseño del PPIFEB, es decir, cómo cambió el sistema con respecto al PNCM.

Se exponen analíticamente las diferencias y similitudes entre el Programa Nacional de Carrera Magisterial y el Programa por Incentivos en la función de educación básica, a fin de determinar si se han superado las barreras que impiden un mejor desempeño del magisterio.

Como todo estudio de políticas, el tercer capítulo recrea las recomendaciones que pueden resultar del análisis, con la intención de generar nuevas aristas en el tratamiento de los docentes en materia de incentivos.

Capítulo 1

ESTRUCTURA TEÓRICA – METODOLÓGICA – ANALÍTICA

SUMARIO: PROPÓSITO. JUSTIFICACIÓN. PRESENTACIÓN DEL MARCO TEÓRICO-ANALÍTICO Y METODOLÓGICO.

El diseño de políticas que implicaron la distribución de incentivos económicos al magisterio como medida para lograr cambios en la calidad de la educación cobró relevancia en América Latina en la década de los noventa, en el marco de las reformas educativas que los países latinos pusieron en marcha. Como objetivo de política, los incentivos económicos, individuales o colectivos, buscan lograr un mejor desempeño en el trabajo que el maestro realiza día a día con sus alumnos. La evidencia empírica que apoya esta tendencia de política muestra que un docente mejor preparado conduce mejores desempeños en sus alumnos, por tanto, es necesario estimular dicha preparación para incidir en el comportamiento del docente. En México, los incentivos económicos al magisterio aparecen con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992 bajo el nombre del Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM), el cual se inserta en el modelo de los incentivos de “pago por mérito individual” que otorga pagos adicionales al salario a los maestros de manera individual que se basan en resultados o comportamientos particulares, tales como mejoras en los resultados de las pruebas de los estudiantes. (Umansky 2005). El PNCM es una alternativa de actualización y de reconocimiento al esfuerzo individual mediante un esquema de evaluación de factores, en el que principalmente se considera el resultado de la prueba estandarizada ENLACE. Con las reformas a los artículos 3° y 173° de la Constitución Mexicana en febrero de 2013 se modificó la Ley General de Educación y se crearon nuevas, La Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley General del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, disposiciones jurídicas que marcan un nuevo esfuerzo por modificar, entre otros aspectos, la movilidad salarial del personal docente que, hasta ese año, habría sido posible bajo la estructura del PNCM. (Ornelas, Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo 2012)

El discurso de la reforma educativa de 2012 impulsada en México, contiene argumentos a favor de la adopción de nuevos mecanismos para atraer, retener, motivar y dar carrera profesional a los docentes. En sintonía con las recomendaciones del Banco Mundial, en que se argumenta que la calidad de educación está relacionada de manera directa y positiva con la calidad de los profesores en servicio (Vegas y Umansky 2005), el poder ejecutivo implementó en ese año una serie de medidas legales que impactan el tratamiento a los docentes en servicio, así como a los aspirantes a una plaza docente. Estas medidas tocan también la manera de gestionar los incentivos económicos con la entrada en vigor de un nuevo programa basado en el otorgamiento de incentivos y estímulos para favorecer el desempeño del servicio educativo. Dicho programa se alinea a la política pública educativa que busca mejorar el rendimiento de los estudiantes mediante el cambio en el diseño de los incentivos económicos al mérito de la planta docente en servicio en el nivel de la educación básica.

Para algunos autores, la Ley del Servicio Profesional Docente representa un cambio en la regulación de la planta docente desde la adopción de una nueva perspectiva, los maestros ahora serán tratados como profesionales de la docencia, con un énfasis en la dimensión profesional, a diferencia de la regulación con énfasis en lo laboral porque se trataba de trabajadores de la educación. Las nuevas reglas que sustenta la Ley del SPD podrían además derivar en la configuración de un mercado de trabajo similar al que se observa en otras profesiones. (Arnaut Salgado, 2013; Degante Méndez y Rigel Castro Hernández 2015)

Con la Reforma educativa del 2012, se presume un cambio, entre otros aspectos, a la estabilidad de gestión de los incentivos al magisterio que permaneció durante más de veinte años. De este aparente cambio surge la motivación de indagar sobre el tipo y profundidad de la reforma a la política de incentivos. Las primeras interrogantes aparecen en el campo de las decisiones inmediatas, ¿A qué problema público se están orientado las decisiones de política?, ¿Qué aspectos del sistema educativo nacional se buscan modificar mediante el cambio en los incentivos al cuerpo docente y qué elementos de gestión se alteran? y ¿Qué actores están participando en este movimiento político?

Propósito

El propósito de este trabajo de investigación es mostrar el cambio en la política de los incentivos al magisterio para conseguir la calidad educativa. La guía de la investigación descansa en la premisa de que el Estado, a través de una ruta de gestión técnica para la asignación de incentivos promueve un cambio en el comportamiento de los docentes y, de este modo, afectará la calidad de la educación.¹ Este planteamiento nos obliga a revisar la estructura y diseño de dicha política, establecer la línea de tiempo en qué se insertan los cambios y definir qué tipo de cambio aparece en cada período.

Por otra parte, es interés de esta investigación abonar al conocimiento del proceso político que entraña esta reforma, en ese sentido se aborda la relación que existe entre la dimensión técnica de la política con la dimensión política. En otras palabras, conocer la lógica que subyace la propuesta del cambio, si se trata de mantener la estabilidad en el marco de una gobernabilidad en el sistema educativo nacional o bien, se trata de una configuración de índole estructural con profundas transformaciones donde puede existir una cuota de ingobernabilidad manifiesta en el rechazo por los grupos que han resultado afectados. A su vez, se intenta hallar explicaciones sobre la base del estudio de la política de incentivos, a la pregunta de cuál es el origen de la baja calidad educativa. (Del Castillo Alemán, 2014)

Este capítulo se hace cargo de exponer el dispositivo teórico bajo la cual se explora el cambio de la política de incentivos. Este estudio se adscribe a la corriente teórica de los Estudios de Política (*policy studies*). Dicha perspectiva tiene como objeto de estudio entender y explicar

¹ Para fines de este trabajo, la definición de calidad que he adoptado es la propuesta por el Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación (2014). “Como se ha expresado, el derecho a una educación de calidad es el derecho de todas las personas a aprender para ejercer y vivir en plenitud todos los demás derechos humanos. En una realidad tan diversa como la nuestra, esto implica reconocer que, debido a las condiciones de vida de las personas, los puntos de partida para educarse son distintos. Entonces el Estado, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de este derecho, debe considerar la situación desigual de los niños, sus familias y comunidades, para diseñar modelos educativos incluyentes y pertinentes, de tal forma que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número de estudiantes. [...] Para que la educación sea de calidad sus maestros y maestras deben serlo también. El recurso fundamental para asegurar el aprendizaje es el humano. El Estado debe mejorar de manera consistente la formación inicial y en servicio de los futuros y actuales maestros, de forma que garanticen una enseñanza que permita a todos sus estudiantes aprendizajes relevantes, significativos, útiles para una vida digna. Esto implica que ellos mismos sean capaces de ofrecer más a los que más lo necesitan y atender la diversidad en sus grupos.”

la complejidad del proceso de las políticas públicas en función de la reconstrucción de la lógica de las decisiones hechas por los gobiernos. Para el caso de los incentivos al magisterio, lo que busco exponer, a través de la reconstrucción de la decisión, es la lógica bajo la cual el ejecutivo federal en materia educativa, optó por una reforma a los incentivos y bajo qué condiciones políticas se dispone tal decisión.

En ese sentido, el trabajo de investigación se centra en el proceso mediante el cual la política de incentivos y su reciente reforma, fue objeto de debate, aprobación y ejecución. Bajo la perspectiva de los estudios de políticas, la configuración de éstas tiene lugar en sistemas políticos donde confluyen e interactúan diversos actores en el marco de reglas institucionales que dibujan una tensión política – políticas que acaban influyendo en el diseño e implementación de éstas. La combinación del marco institucional y las prácticas de interacción de los actores involucrados en el proceso de las políticas, permite explicar la estabilidad y cambio de las políticas que un país adopta en los aspectos que le permiten el desarrollo (Stein, y otros 2006). Así, el estudio del proceso de la política de incentivos, en su etapa de estabilidad, es un medio para conocer no sólo su eficacia para atender el problema para el que fue adoptada, sino además para estar claros de los medios de debate, aprobación y ejecución que la configuraron. A su vez, en su etapa de reforma, la observación de dicho proceso puede explicar el nivel de profundidad del cambio y qué elementos posibilitan o impiden que se avance en la ruta de la calidad educativa.

Justificación

Una creciente literatura sobre la calidad educativa ha señalado la labor de los docentes como uno de los elementos que tienen mayor influencia en el desempeño de los estudiantes. (Vegas y Umansky, 2005; Nieto de Pascual Pola, 2009; Bruns y Luque, 2014; OREALC/UNESCO, 2015) De ahí que las iniciativas de políticas hayan sustentado su formulación en generar mejores comportamientos de la planta docente a través del diseño de un sistema de incentivos económicos. En México, el Programa Nacional de Carrera Magisterial, se creó en un contexto de desmoralización y desvalorización de la labor de los maestros en servicio, así como del decaimiento sistemático del salario magisterial. Como una salida de política educativa, el PNCM, distribuyó incentivos económicos para contrarrestar la baja formación

de los docentes y dar respuesta a incrementos salariales sin crear movimientos en el escalafón laboral.

No hay literatura concluyente sobre cómo funcionan los incentivos y en qué condiciones crean los tipos de cambios deseados, en cambio, la investigación coincide sobre la influencia de los incentivos sobre las implicaciones directas en las características y comportamiento de los maestros. (Umansky 2005). También se ha señalado que los incentivos económicos son parte de un paquete más amplio que hacen atractiva o no la carrera docente, por lo que la distribución aislada de mejoras salariales no ha traído los resultados que se esperaban. En un contexto político como el mexicano, la reformulación del sistema de incentivos obedece en gran medida a un nuevo equilibrio de fuerzas entre los actores participantes, el proceso político (*policy process*) de la reforma al PNCM, se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios entre los actores políticos del subsistema de educación básica, por lo que asumo como premisa inicial que los resultados arriba señalados por las investigaciones tienen menor peso en el diseño de la política que las negociaciones de actores políticos.

El tema de incentivos para maestros en servicio para apuntalar mejores desempeños en los alumnos de la educación básica, ha sido estudiado desde diferentes andamios teóricos²: economía de la educación, neo institucionalismo económico, teoría de la evaluación, teoría del Gatekeeper, teoría económica, teoría institucional, teoría principal agente y estudios de política. El uso de diferentes marcos teóricos, no obstante, buscan explicar o bien, exponer el mismo fenómeno, los límites de la actuación gubernamental ante la presencia de distintos actores que tienen intereses no necesariamente compartidos, lo cual influye en el tipo de decisión. Esta relación ha influido en las diferentes políticas hacia el magisterio, entre ellas la distribución de incentivos económicos.

² Aquí se ha hecho una revisión sistemática de una centena de estudios, donde hubo que descartar más de la mitad debido a que no cumplieron con los criterios diseñados para la selección de la literatura, estos criterios son: Declaración o posibilidad de inferir que se trata de un estudio de políticas, atiende el contenido social de un problema público, pertenece a la discusión de los problemas de las Ciencias Sociales, el contenido refiere al estudio de la dimensión salarial del docente y se relaciona con la calidad educativa.

También es importante señalar que unos conjuntos de estudios no contenían una declaración explícita sobre el uso del marco teórico en que se basó la investigación, sin embargo, en la mayoría de los casos fue posible inferirlo dado el lenguaje y las definiciones usadas en cada caso.

En este recuento, es importante señalar que los estudios se enfocan a la evaluación de los resultados del PNCM con respecto a los objetivos para los que el programa fue diseñado, en estos análisis predominan los enfoques cuantitativos en la medición de la contribución en la calidad de la educación, donde las conclusiones redundan en el escaso impacto que los incentivos económicos tienen en la calidad de la enseñanza, en algunos casos la evidencia que los autores expusieron revelaron que los docentes se encuentran ante incentivos débiles porque enfrentan obstáculos insuperables a la promoción en un año dado o simplemente porque viven en un estado donde los participantes de alto puntaje tienen una menor probabilidad de ascenso o, en el peor de los escenarios, al contar con una promoción definitiva, el incentivo se vuelve débil porque no se requiere ningún procedimiento de evaluación para conservarlo. En otros casos, resultó que cuantos más estímulos económicos reciben los docentes por parte del programa, el aprovechamiento de sus estudiantes es más bajo. Y a la inversa, cuantos menos estímulos económicos recibidos, se logra un mejor rendimiento escolar (McEwan y Santibáñez, 2005; Santibáñez et.al., 2006; Amador, 2009; 2010; Martínez y Vega, 2007; ASF, 2010; Martínez y Guevara 2015).

Otros autores se han pronunciado por la poca transparencia del programa y de la imposibilidad de dar con un seguimiento programático y presupuestal. El PNCM no contenía la misma estructura para evaluar su desempeño como los demás programas que se operan con recursos federales (ASF, 2012). Además de esta debilidad, Backoff y Contreras (2014) encontraron que la fuerte asociación de las pruebas estandarizadas con la distribución de incentivos económicos, resultó en el fenómeno conocido como “corrupción de la medida” y que trae como consecuencia una inflación de las puntuaciones. El peso que tuvo el factor aprovechamiento escolar en el PNCM medido por el instrumento Enlace, sustituyó una definición conceptual de lo que se considera una buena enseñanza orientando al profesorado la práctica de preparar a los estudiantes para responder el examen. (Cordero, et.al., 2013).

En el terreno de la Teoría Institucional, se hace hincapié en la presencia de la relación del Sindicato de maestros (SNTE) y la Secretaría de Educación Pública que operan en un marco institucional donde predomina la gobernabilidad. El marco institucional en el que opera esta relación dio como resultado que el PNCM funcionara más como un mecanismo para conseguir la alineación de los docentes que como un dispositivo de premio al desempeño

meritocrático. El señalamiento versa sobre la distribución de poder donde no se valora la calidad de la enseñanza sino la lealtad política al SNTE (Ornelas, 2008; 2012; Romero Vadillo, 2013).

A su vez, se detalla la continuidad de las políticas destinadas al magisterio (capacitación y actualización) como dependientes de la relación entre la SEP y el SNTE, que impiden un proceso de reforma de índole estructural. Esto es posible, dadas las coordenadas de las instituciones políticas predominantes, donde el SNTE es visto como una organización burocrática, centralista y autoritaria con capacidad de negociación frente a las autoridades educativas en función de su poder gremial, que ha sido capaz de obtener beneficios políticos y económicos para la dirigencia en su relación con el Estado. La influencia del SNTE en materia de políticas educativas se ha resuelto en un análisis de costo beneficio, donde los beneficios han sido mayores para el SNTE en detrimento de la calidad educativa y de los propios docentes (Santibañez, 2008; Nieto, 2009; Pérez Ruiz, 2011; Fernández Marín, 2012; Pérez y Sánchez, 2013; Jones Tamayo, 2014).

En el campo de los estudios económicos, la asignación de incentivos con un peso preponderante en el mérito y no en la antigüedad en el puesto, obedece a la corriente neoliberal del aumento de la productividad en sintonía con las aspiraciones del desarrollo económico, las consecuencias de la lógica en la distribución de incentivos ha significado para los docentes una reorganización de las prioridades y contenidos de su trabajo y la adopción de la cultura de la evaluación, también señalan que el perfil deseado del docente obedece a demandas de la globalización económica que flexibilizan las condiciones laborales de este sector. (Moreno, 1995; Aboites, 2012; Pérez, 2014). En esa línea, Sánchez y Corte (2006) y Feldfeber (2007) aluden a que este programa tiene como premisa la eficiencia en la distribución presupuestal y no en la mejoría o reconocimiento de los profesores, debido a su diseño de corte neoliberal.

Otros estudios exponen la poca relación que tiene la profesión docente con otras profesiones en el mercado laboral, señalando la fuerte intervención del Estado en las condiciones laborales de los docentes, que podrían afectar de manera negativa la productividad de esta fuerza de trabajo dado que sus salarios no dependen de su esfuerzo sino de las negociaciones con el SNTE. En ese mismo corte de estudios se encuentran los que han expuesto que la

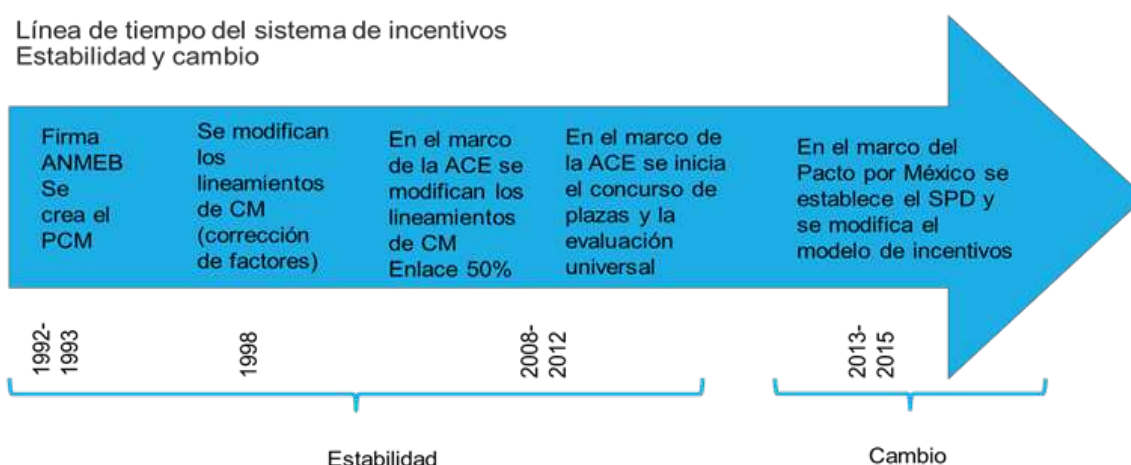
distribución de incentivos económicos tiene su fundamento en la teoría que busca generar comportamientos de productividad en la fuerza laboral, bajo esquemas predecibles de toda estructura económica industrial, situación que podría tener efectos distintos cuando estos mecanismos de productividad son implementados en los docentes, donde aún hay una discusión para diseñar los incentivos adecuados que promuevan mejores desempeños en los alumnos. (Santibáñez, 2002; Umansky, 2005; Degante y Rigel, 2015).

En la línea de discusión sobre la distribución racional de recursos presupuestales, Muñoz Izquierdo (2012), enfatiza la necesidad de asegurar una adecuada remuneración de los docentes y una asignación efectiva y equitativa de los incentivos económicos. Su estudio alude a la debilidad técnica con se distribuyen los incentivos del PNCM, donde no se comparan el rendimiento de cada grupo escolar con el de los demás que se encontrasen en situaciones socioeconómicas y geográficas semejantes, lo que contribuye a la ampliación de la desigualdad entre los docentes que enfrentan incentivos débiles para la enseñanza.

En resumen, los estudios muestran críticas poco favorables al Programa de Carrera Magisterial dada su pobre o nula contribución a la calidad de la educación. A pesar de esta situación la política de incentivos económicos al magisterio prevaleció durante más de 20 años, resaltando su estabilidad a lo largo del tiempo. Por otra parte, se aprecia que esta estabilidad puede estar supeditada a la necesidad de mantener gobernable el Sistema Educativo Nacional, que se caracteriza por su sentido centralizador en poca armonía con la federalización que le dio origen al ANMEB.

No obstante, de la basta literatura sobre este Programa, los estudios no se han ocupado de analizarlo a través de la perspectiva epistemológica que ofrece el Estudio de Políticas Públicas (*policy studies*), y de traer al presente la lógica con la cual se desarrolló el Programa y qué resultados pretendía alcanzar. El estudio sobre las decisiones que han modelado este sistema de estímulos a lo largo del tiempo permite obtener una fotografía nítida del problema público al cual respondía dicha política; poner de manifiesto los alcances y límites de dicha política en función de la calidad de la educación y encontrar la intervención gubernamental en términos de las dimensiones política (*politics*) y de políticas (*policies*). (Del Castillo Alemán, 2012)

El análisis de la reforma al sistema de incentivos que se presenta en este trabajo se plantea desde la perspectiva de los estudios de política (*policy studies*). Busca ubicar el tipo y profundidad del cambio que se dio a partir de la Reforma educativa del 2012, observando la tensión que existe en el proceso de formulación donde es clara la influencia de los intereses políticos que acaban modelando la política. En un recuento de los resultados obtenidos en el PNCM, y de todo el tratamiento a la regulación de esquema laboral de magisterio, es importante hacer notar que el argumento del cambio se sustenta en conseguir la calidad educativa a través de una estructura técnica laboral con base en el mérito, por tanto, la mejora salarial que implican los incentivos económicos bajo un nuevo programa debería orientarse hacia conseguir un mejor desempeño de los docentes en el aula. El análisis del cambio, no obstante, se da en un contexto político específico, que, bajo los criterios de esta investigación, impactan en el diseño final de la política.



Es en este momento de la interpretación de la realidad que el estudio de las políticas cobra sentido y relevancia. La contribución de esta disciplina a las Ciencias Sociales, radica en la detección de problemas que tienen un impacto negativo sobre el bienestar de la sociedad y el desarrollo de soluciones posibles dentro del ámbito propio de las actividades del Estado (Valenti Nigrini y Flores Llanos, 2009). En el terreno de la educación pública, bajo las condiciones del sistema educativo mexicano, en la que persisten problemas de baja calidad educativa e inequidad en la distribución de servicios educativos, la investigación sobre la decisión de los problemas y los medios para combatirlos, es necesaria. Dotar de conocimiento en el proceso de formulación, permite orientar mejores decisiones en la resolución de los

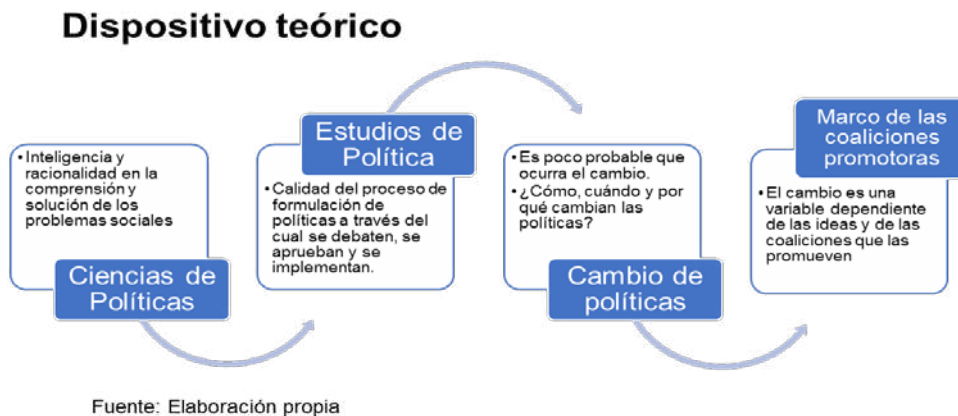
desafíos de la calidad educativa. Las decisiones en el campo educativo ocurren dentro de marcos institucionales, organizacionales, legales y de restricciones presupuestales, en los que concurren una serie de actores educativos y el resultado de las interacciones sociales, moldea la manera de atender o no un problema público. El estudio de las políticas públicas permite el análisis de este entramado político y de políticas, permitiendo el conocimiento y comprensión sobre los cursos de acción del gobierno, y sobre su puesta en marcha por los diversos actores sociales involucrados a fin de cumplir con las responsabilidades del Estado.

No obstante, de esta necesidad, los estudios de políticas públicas en el terreno educativo son aún insuficientes y presentan debilidades en el modelo epistemológico o conceptual que aún no permiten explicar de una manera más profunda lo que ocurre con las acciones públicas ni determinar el grado de orientación hacia el beneficio público. El desafío parece estar en la transición de la descripción de un programa educativo a la comprensión del proceso de formulación de una política, donde las variables de estudio pueden ser el argumento y persuasión de la acción pública, la definición de los problemas, los grupos o actores involucrados, los medios y mecanismos para su interacción, los recursos con los que cuentan, entre otros. Por otra parte, se ha hecho evidente la necesidad de adoptar diferentes dispositivos teóricos metodológicos propios de la investigación de políticas que en años recientes han surgido para el estudio del proceso de formulación lo cual permite transitar del modelo teórico tradicional que describe a las políticas como una serie de etapas bien definidas y lineales. La propuesta teórica es observar el proceso de formulación donde la tensión política aparece a lo largo del desenvolvimiento y duración de las políticas. (Flores Crespo, 2008).

La producción de conocimiento en el campo de la política educativa debe observar un esquema coherente entre la “posición epistemológica, la perspectiva epistemológica y la perspectiva epistemometodológica.” (Tello, 2012) Bajo esta recomendación, se toma aquí muy en serio la necesidad de clarificar la perspectiva de la investigación con la finalidad de abonar en el conocimiento de las políticas educativas, en tanto se considera un fenómeno educativo posible de ser investigado. En la consolidación del campo de conocimiento de la política educativa, la perspectiva epistemológica se refiere a la teoría general que el investigador

asume para guiar la investigación. El Posicionamiento epistemológico, es la teoría sustantiva, vinculada al campo de estudio. Para Tello (2012) este es el eje central del enfoque de la epistemología de la política educativa, en virtud de que el autor contrapone su propia mirada respecto de las teorías general y sustantiva. En otras palabras, es el posicionamiento político del investigador. Finalmente, por epistemología se entiende a la elección de metodologías de la investigación en coherencia con la posición del investigador, no es sólo una herramienta sino el medio de conseguir la argumentación y la reflexión sobre las políticas educativas. Este modo de entender la epistemología de la política educativa hace posible nuevas construcciones conceptuales que permiten la interacción múltiple y recíproca entre distintos campos de conocimiento, en sintonía con la propuesta de Harold Laswell en el campo de las ciencias de políticas (Laswell, 1971).

Bajo esta innegable necesidad de hacer explícito el posicionamiento epistemológico y dilucidar la congruencia que necesita la investigación en política educativa es que esta investigación se sustenta en la teoría general de las Ciencias de Política (*Policy Sciences*) bajo la ruta específica de los estudios de política (*policy studies*), dado que mi interés versa sobre la comprensión y explicación de la lógica con que se toman las decisiones en el tema de la reforma de los incentivos al magisterio. La explicación del cambio en la política de incentivos, se explica bajo el lente teórico del Cambio de políticas (*policy change*) que busca responder las variables en que se manifiestan cambios, en ese sentido no solo se ocupa del cambio sino de la estabilidad en un período específico. La dimensión política del cambio y su influencia en la dimensión técnica de la política se explican a través del Marco de las Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalitions Framework*).



Dispositivo teórico – analítico

LAS CIENCIAS DE POLÍTICA

Esta perspectiva epistemológica, propicia la integración de diferentes disciplinas a fin de garantizar la eficacia en la solución a los problemas a los que se enfrentan las sociedades y cuya solución es posible mediante el diseño y puesta en marcha de políticas públicas. (Del Castillo, 2014). Lo fundamental de este enfoque es su direccionalidad hacia la eficiencia y eficacia de las respuestas, en la elección de alternativas para resolver problemas públicos a través de la racionalidad con la que se toman decisiones y se manejan los recursos, en la genuina pretensión de incrementar el bienestar público o generar utilidad pública, resolviendo o mitigando tales problemas. El término políticas públicas alude a una intervención deliberada del Estado, por medio de los poderes públicos, para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. Las políticas públicas son decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado con el propósito explícito de modificar el status quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público y en un horizonte temporal definido. (Merino Huerta, 2013)

Para esta perspectiva, cada problema admite una solución singular, con técnicas y actores distintos, que atraviesan una compleja red de diseño e implementación por organizaciones gubernamentales. El gobierno, bajo este enfoque, es un productor de políticas, o de respuestas eficaces y eficientes a problemas denominados públicos. Las Ciencias de Políticas

aluden así a un tipo específico de organización política y social³, la democracia liberal. Se trata de un conjunto de procedimientos destinados a diseñar decisiones en un entorno de legitimidad y responsabilidad pública que busca acotar la acción de los poderes.

Las políticas públicas aluden a un Estado Liberal Democrático, donde los órganos de éste se encuentran subordinados constitucionalmente a los ciudadanos, por tanto, tienen poder limitado en función de la ley y de la temporalidad para su ejercicio. Existen las condiciones que los obligan a rendir cuentas sobre sus decisiones, en términos de transparencia y de utilidad pública, ya que se espera un resultado con beneficio social. La condición social que se espera en la democracia liberal, alude a la contribución ciudadana en la configuración de problemas públicos y a la demanda para que sean atendidos por los poderes del Estado. (Bazúa 2010)

El planteamiento de investigación de origen que propone Laswell (1971) se compone de dos maneras, el “conocimiento **del** proceso de las políticas” o bien, el estudio de las políticas (policy studies) y el “conocimiento **en** el proceso de las políticas” o análisis de políticas (policy analysis), ambas perspectivas son complementarias la una de la otra. El estudio del proceso de las políticas hace referencia a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede. Se ocupa de explicar el proceso que un sistema político dado, diseña e implementa las decisiones sobre las políticas públicas. Busca saber el perfil y definición de los problemas públicos, cómo se incorporan en la agenda de gobierno, la estructura organizativa y de redes para atenderlos, los recursos que son necesarios y los cursos de acción involucrados. También se interesa del modo en que se decide mantener la estabilidad de las políticas, bajo cambios breves e incrementales, así como de la decisión de concluir las. En el corazón del conocimiento de las políticas, existe el interés de conocer la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de las políticas en un sistema o gobierno dado, la manera de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos. (Aguilar Villanueva, 2000). En otras palabras, se trata de la operación e instrumentación del gobierno, considerando la influencia de los elementos políticos en la hechura de las estrategias de acción, los medios que el gobierno usa para materializarlas así

³ Para profundizar sobre este punto, consultar el excelente texto de Bazúa, F. y Valenti, G., 1993, Hacia un enfoque amplio de política pública, en Revista del Instituto Nacional de Administración Pública, No. 84, INAP, México.

como quienes las operan. En ese sentido, argumentan Valenti y Flores (2009), el estudio de las políticas se ocupa de visibilizar los modelos de implementación y los criterios para elegir y evaluar las políticas, para mantenerlas, sustituirlas o terminarlas.

A su vez, el análisis de políticas se ocupa de diseñar y valorar, de entre varias opciones, la mejor opción de política, a fin de resolver determinados problemas públicos, recordemos que cada problema tiene una solución particular. Tiene una orientación positiva, por lo tanto, el ejercicio de cada respuesta conlleva un cúmulo y análisis de evidencia científica que dota de conocimiento y racionalidad al diseño y selección de las opciones de política. Aunque, las ciencias de política no privilegia ninguna disciplina, los estudiosos del tema coinciden en que los especialistas en economía, ingenieros, científicos de la administración e ingenieros, se abocan en esta perspectiva.

Esta investigación pretende, desde el enfoque analítico de las ciencias de políticas, recrear la racionalidad de las decisiones en materia de la política del mejoramiento de la calidad educativa en el sector básico, donde un elemento nodal es el docente como actor fundamental de dicha política, por tanto, el objeto de estudio son las políticas y programas que se han implementado en torno a los estímulos docentes. Esta reconstrucción permite integrar evidencia para ofrecer una explicación inteligente sobre los propósitos, alcances y resultados de dicha política.

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS

Desde su inicio las políticas públicas no son simplemente objetos de elección para un planificador social que intenta maximizar el bienestar de la población. Más bien, las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios. Los estudios de las políticas se enfocan en describir el juego político o proceso de formulación de políticas (PFP): es decir, en el *proceso* fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo. Este enfoque se basa en la creencia de que el potencial de las recetas de política para lograr resultados positivos depende, en gran medida, de la *calidad* del proceso de formulación de políticas a través del cual se debaten, se aprueban y se implementan.

Para el estudio de las políticas es indispensable asumir que el proceso político se desenvuelve en una arena de conflicto y consenso que define y limita la actuación de las decisiones políticas y de la administración pública, en las que descansa la capacidad de modificar el status quo de una manera explícita. En otras palabras, la perspectiva de los estudios de política permite poner de relieve la interacción entre actores y reglas en un contexto político determinado que influyen en la dinámica de la formulación y el cambio de las políticas. Es decir, se manifiesta la imbricación política (*politics*) y técnica (*policy*) que distingue el proceso de las políticas en cualquier espacio y contexto específico. La dimensión política es concebida como los acuerdos políticos que favorecen el desarrollo de las políticas públicas, a su vez, la dimensión técnica se refiere al proceso técnico y de inteligencia necesario para la formulación de las políticas. (Merino Huerta, 2013; Del Castillo Alemán, 2012). Bajo este enfoque, las políticas públicas son elementos dentro de un complejo sistema, donde interactúan con otros elementos (sistemas), tales como el Estado, los regímenes políticos y los sistemas políticos. (Del Castillo, 2014). El objeto de estudio es el proceso y cambio, mediante los cuales se formulan soluciones a problemas públicos, llamado *Policy process*. Este enfoque parte de la premisa que la dimensión técnica de las políticas públicas está en función de la dimensión política, en un estado de constante tensión entre ambas dimensiones. Desde esta perspectiva, en mi posición de investigador lo que busco es describir la lógica del proceso decisional en la política de incentivos al magisterio.

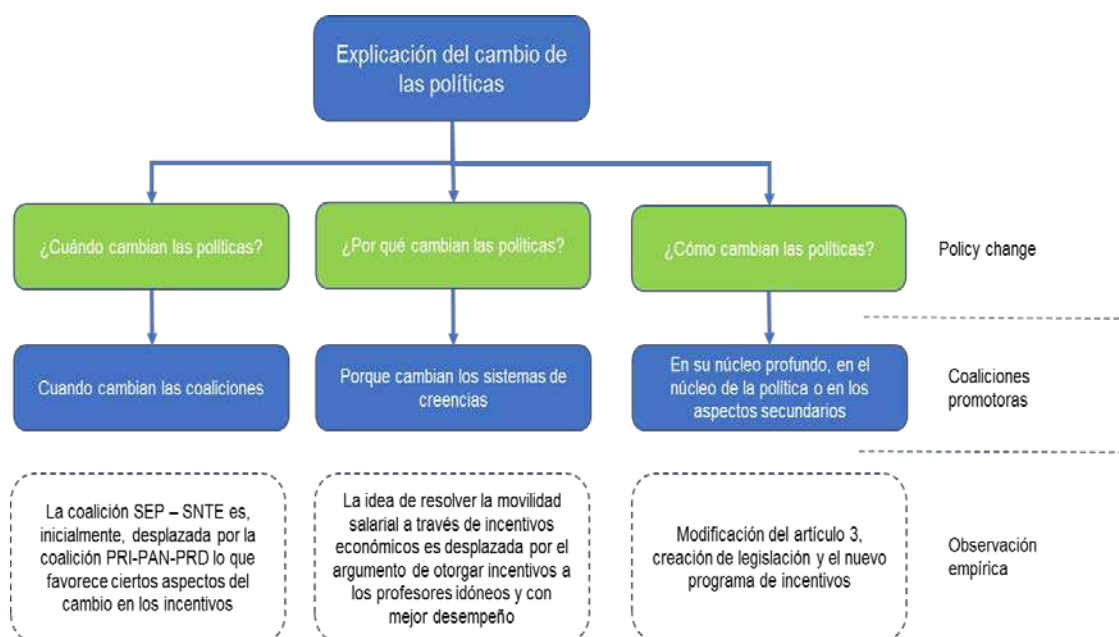
Es así que desde esta perspectiva asumo que la lógica del proceso decisorio que dio como resultado el nuevo modelo de incentivos al magisterio obedece a un modelo basado en el mérito y en la evaluación del desempeño que se formalizan en la implementación de un sistema que implica la gestión administrativa que requieren los mandatos legales del SPD. A su vez, esta movilización de recursos está orientada a resolver el problema de la baja calidad de la educación a través de seleccionar e incentivar a los mejores maestros. Esta decisión involucró a los representantes de las fuerzas políticas más importantes en México, donde por primera vez, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) no tomó lugar. El contexto político en que se desenvuelve el cambio de la política alude a la firma de acuerdo Pacto por México, donde los dirigentes de los partidos PRI, PAN y PRD respaldaron la iniciativa del Ejecutivo Federal para romper con la estabilidad de la política del tratamiento

al magisterio donde los procesos de ingreso, selección e incentivos no habían logrado superar el estado de la baja calidad de la educación básica.

EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS

El cambio de las políticas busca explicar la interacción, la dinámica, la estructura y sus características sistémicas que determinan el desarrollo de la política. Entendida como un medio y fenómeno en movimiento, la política de incentivos al magisterio en la educación básica, es el producto y vehículo mediante el cual se han articulado, en el tiempo y espacio, la construcción social de un problema, programas, proyectos, andamiaje legal, discursos y recursos en la consecución de fines considerados como de interés público.

Desde el *Policy change*, es posible describir las características del cambio (y la estabilidad) y poder resolver las cuestiones: ¿Por qué cambian las políticas públicas?, ¿Cómo ocurre el cambio? y ¿Cuándo ocurre el cambio?



Fuente: Elaboración propia

Comprender y explicar el cambio, implica también entender y explicar la persistencia de dicha política. Por otra parte, dado que esta investigación utiliza cortes sexenales, se apoya en el concepto de cambio secuencial. Es la construcción de una secuencia basada en

problemas y soluciones. La historia se compone de una secuencia de problemas y soluciones, cada elemento de la secuencia que se está vinculado a una antigua ronda de resolución de problemas y legando un conjunto distintivo de los problemas y oportunidades a la siguiente ronda de la secuencia. (Rayner, 2015)

EL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

El marco de las coaliciones promotoras, propuesto por Sabatier y Weible (2007) es un marco analítico que permite explicar el cambio (o la estabilidad) de las políticas mediante una categoría analítica denominada “Coaliciones Promotoras”. Desde esta perspectiva, los cambios que sufre una política están en función del surgimiento o permanencia de los actores reunidos en coaliciones que comparten una idea de política pública. Este marco permite observar la tensión que se desarrolla en el proceso político donde las decisiones de *policy* están siempre influidas por el comportamiento de los actores que intervienen en la política pública, los cuales a su vez se desenvuelven en un contexto decisional determinado.

El marco de las coaliciones Promotoras es un lente analítico que explica cómo se produce el cambio y la permanencia de las políticas públicas desde la complejidad del proceso que da lugar a las mismas mediante las ideas como variable explicativa. Para este enfoque el cambio en las políticas es el aprendizaje orientado a las políticas públicas dentro y entre las coaliciones. Se trata de un marco conceptual del proceso político que ha sido desarrollado para simplificar y explicar la complejidad de las políticas públicas (Sabatier, 1987, 1988; Jenkins-Smith, 1990). Es decir, las políticas públicas son una variable dependiente del sistema de creencias que aglutina un conjunto de actores en coaliciones que las comparten. El hallazgo más interesante de este modelo, el cual permite trasladar la explicación al sistema de incentivos del magisterio, es que una vez construido el mapa del sistema de creencias de las coaliciones promotoras, ofrece información de las condiciones bajo las cuales el aprendizaje orientado a las políticas puede ocurrir. Al respecto de esta aparente contradicción, Capano hace una advertencia cuando señala que el sistema de creencias en realidad no es un motor de cambio sino el cemento que permite que la coalición promotora permanezca unida y con ello se determina el nivel de estabilidad de la política y de cambios incrementales (Capano, 2009). Los motores de cambio se refieren a la competencia, el aprendizaje y la imitación. En este sentido, la competencia entre coaliciones rivales, cada una

con un sistema de creencias específico, buscará colocar sus ideas y traducirla en una política pública.

El ACF se pregunta en qué consiste el cambio de las políticas y la influencia que tienen el aprendizaje y la información científica en el proceso político. Se basa en las siguientes premisas:

- a. El período de tiempo necesario para comprender el cambio es de una década o más;
- b. la unidad principal de análisis es el subsistema de política;
- c. un amplio conjunto de actores del subsistema;
- d. las políticas públicas y los programas gubernamentales son interpretados como las traducciones de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras (Sabatier, 1988; Sabatier, 1993: 16-17; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 118-20; Sabatier y Weible, 2007: 122).

Resumen de Aplicación de la ACF Aplicada a la Caso de los incentivos al magisterio

Componente ACF	Aplicación de incentivos al magisterio
Parámetros relativamente estables Atributos básicos de la zona del problema Valores culturales fundamentales y la estructura social Estructura constitucional básica	Asignación de incentivos económicos mediante la evaluación del desempeño Derecho a la educación de calidad; motivar a los mejores docentes Rectoría federal del Estado para coordinar el SPD donde los incentivos forman parte. La operación a cargo de las AEL.
Subsistema de política Ámbito territorial Ámbito sustantivo de aplicación Los participantes de política	Las 32 entidades federativas SPD, proceso promoción, línea promoción en la función Secretaría de Educación Pública a través de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, el INEE y las autoridades educativas locales
Sistemas de creencias Convicciones profundas Creencias del núcleo de la política Creencias secundarias	Creencias afines al derecho de la educación Creencias favorables a contar con profesores excelentes Propuestas de política específicas respecto a los mecanismos de asignación de incentivos económicos tales como: evaluación del desempeño y adicionales, criterios de conservación del incentivo, coordinación con las AEL y disposición presupuestal.
Las coaliciones de defensa	Comisión SEP-SNTE frente a Federación con partidos políticos principales.
Intermediario de política	OCDE (BM, UNESCO, OSC como Mexicanos primeros)
Recursos	La evidencia sobre la relación de los estímulos respecto de la calidad de la educación y del desarrollo de los docentes.
Lugares	Congreso, Comisión de educación, legislaturas estatales.
Mecanismos de cambio de política Acumulación de evidencia Hurting Stalemate Choques externos	Los estudios sobre la influencia de los incentivos económicos muestran la escasa relación de éstos con la calidad de la educación, no proveen elementos sobre el desarrollo de los profesores y limitan su necesidad de crecimiento profesional. Estancamiento político El uso de la información por parte de las OSC que, con apoyo de los medios de comunicación, pusieron en tela de juicio el desempeño e ingresos de los docentes.

Fuente: Elaboración propia con base en Weible y Sabatier; 2007.

Para el caso de este estudio, la consideración temporal se basa en un período de más de veinte años, el subsistema de política remite al subsistema de la educación básica, en particular a los docentes objeto de diseño de la política de incentivos y el despliegue de programas de gobierno para atender la evaluación e incentivos económicos a fin de provocar mejores niveles en los aprendizajes de los alumnos de ese nivel. El sistema de creencias traducido en la política de incentivos ha configurado estrategias de acción e instrumentos que tocaron su clímax en 2012 para luego ser modificadas sustancialmente en el período 2013-2015.

Para el ACF las políticas públicas y los programas gubernamentales que de ellas se desprenden, son un sistema de creencias en relación a que incorporan teorías sobre cómo

alcanzar objetivos, el contenido de la política y los actores involucrados en ésta. En el eje de análisis del modelo de creencias, descansa el supuesto de que los actores se involucran en el proceso político para trasladar sus sistemas de creencias. Los sistemas de creencias son “conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre el estado del mundo (incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etcétera” (Sabatier, 1993: 17).

En ese sentido, de acuerdo a la observación del cambio en el sistema de incentivos, responde a un cambio en el sistema de creencias impulsado por la iniciativa de la reforma educativa, cuyo contenido señala la consecución del objetivo de la calidad educativa mediante el establecimiento de un servicio profesional docente, cuyo uno de los ejes es la promoción a incentivos. Este sistema de creencias compitió con el sistema de creencias que había prevalecido en el período 1993-2012, el cual promovía al magisterio en un sistema escalafonario, donde el docente podía acceder a incrementos económicos de acuerdo al trayecto de niveles que ofrecía el Programa de Carrera Magisterial.

En este estudio de políticas, el cambio es analizado desde el Marco de las Coaliciones Promotoras de Sabatier y Weible (2007), el cual nos orienta a encontrar explicaciones en la dinámica interna del subsistema de la política, donde se puede observar que los actores participan en procesos continuos de aprendizaje para trasladar su sistema de creencias a las políticas públicas y para ello se agrupan en coaliciones de acuerdo a sus ideas. (Sabatier & Weible, 2007: 193-198).

Asumo que la lógica e intención del cambio en el modelo de incentivos obedece a un cambio de ideas respecto del problema y la solución de la baja calidad de la educación, idea que permea en actores clave y de influencia política que se adhieren a la coalición promotora de la causa de premiar a los mejores docentes y de devolver al Estado la facultad de organizar el sistema de desempeño y promoción. La Coalición Promotora que se adhiere a este sistema de creencias es en un principio la conformada por el PRI-PAN-PRD y el Presidente Peña Nieto, al que posteriormente se sumó el Partido Verde. Luego de la ruptura de la entonces presidenta del SNTE, Elba Esther Gordillo, con el titular de la SEP, Emilio Chuayfett, la asunción a la dirigencia del sindicato pasó a Juan Díaz de la Torre, lo cual le devolvió su

lugar al SNTE en la Coalición Promotora. Esto es esencial ya que las coaliciones promotoras son un indicador de la estabilidad de las políticas, por tanto, es posible concluir el grado de cambio en función de la evolución o desaparición de éstas en torno de una política pública. (Gómez Lee, 2012: 11-13)

OPERACIONALIZACIÓN DE LA DECLARACIÓN ANALÍTICA

Enfoque	Componente analítico	Unidad de análisis	Operacionalización
Policy studies	Contexto de Políticas	Interacción Política y políticas, tensión politics-policy	Contenido del ANMEB, ACE y Pacto por México en la reconstrucción del proceso decisorio.
Policy change	Cambio de Políticas (incremental)	Cambio y estabilidad de la estrategia del pago por mérito. ¿Cuándo, cómo y por qué cambian las políticas?	Línea de tiempo de la política de incentivos en el período de estudio
Advocay Coalitions Framework	Sistema de creencias	Plantilla del sistema de creencias en el período 2008-2018	Grado de cambio en las dimensiones de: Contexto político, núcleo profundo, núcleo de la política y aspectos secundarios.
	Coalición Promotora	Conjunto de actores que se adhieren e impulsan un sistema de creencias (política pública) Trayectoria de las decisiones en el periodo de tiempo 2008-2013.	Coalición SEP-SNTE Se muestra que la Coalición permanece estable durante el proceso de reforma educativa en apoyo a las iniciativas del poder ejecutivo federal. Comparación estática de las dimensiones del diseño del PNCM vs PPFPIEB a fin de determinar el grado de cambio. Las dimensiones de comparación son: Problema Objetivo del programa

Enfoque	Componente analítico	Unidad de análisis	Operacionalización
			Opera en niveles educativos Tipo de participación Participantes Requisitos para participar Niveles de incentivo Característica Incremento salarial Permanencia en el nivel Años para cubrir el trayecto Elementos de evaluación Vertientes Instancias evaluadoras Financiamiento

Fuente: Elaboración propia

La exposición del detalle de la operacionalización de la declaración analítica es la representación del trabajo empírico que se presentará en el siguiente apartado. La fuente para concretar el estudio es la recuperación y análisis de documentos oficiales donde existe la declaración específica de tomar decisiones que atañen a la calidad de la educación, donde la elección es modificar el tratamiento en la asignación de incentivos económicos.

Capítulo 2

El sistema de incentivos al magisterio: estabilidad y cambio

SUMARIO: PROPÓSITO DEL CAPITULO. QUÉ SON LOS INCENTIVOS Y COMO AFECTAN EL TRABAJO DOCENTE. ANTECEDENTES DEL PNCM. CONFIGURACION NORMATIVA Y POLITICA DEL PNCM. EL CONTEXTO DEL CAMBIO. EL PROCESO DEL CAMBIO. DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS: EL CAMBIO.

Propósito del capítulo.

El capítulo sustenta la explicación del cambio y muestra los resultados de éste a partir del andamio teórico que se presentó en el capítulo 1. Como inicio de estos argumentos, el capítulo inicia con la recuperación de la literatura sobre el efecto que los incentivos económicos tienen en el desempeño de los docentes, se expone la teoría en la que se basan y su adaptación al sistema educativo. Se continua con la exposición sobre las ventajas y desventajas de este tipo de incentivos. Enseguida se exponen los antecedentes al sistema de incentivos PNCM y se sitúan sus diferencias, se trata de una breve introducción a la configuración política y normativa que dio paso a la creación del Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM), poniendo de relieve que se configuró con el interés de resolver un problema de calidad educativa, en este apartado también se señalan los cambios normativos que sufrió el programa a lo largo del tiempo. Se destina espacio para relatar el funcionamiento del programa y su aportación en la calidad educativa con base en las aportaciones de autores que han escrito sobre el sistema de incentivos al magisterio con la intención de poner en perspectiva las decisiones que fueron marcando su evolución.

En un segundo apartado, se exponen las respuestas a las preguntas del cambio de la política de incentivos. El contexto que favoreció la iniciativa del cambio al tratamiento del trabajo laboral en la educación básica, donde aparece una estructura legal que parece favorecer el cambio en la manera en que distribuyen los incentivos económicos, responde a la pregunta de ¿Cuándo se da el cambio de política? La explicación en este apartado recupera un relato de índole política (*politics*) que trastoca el desempeño de la medida de política (*policy*) tensión que se resuelve en favor de la gobernabilidad. En este sentido, el desenlace del

cambio parece orientarse hacia un cambio de índole incremental, debido a la creación de coaliciones que empujan una solución satisfactoria donde los actores involucrados operan en un contexto organizativo e institucional complejo. En el contexto de cambio en que se desarrolla un nuevo modelo de incentivos, aparece en el proceso de su formulación, actores en interdependencia parcial, es decir, sus objetivos e intereses están en conflicto, pero se necesitan para echar a andar la iniciativa de política. Es así que la presencia del SNTE se ve reforzada en el período de implementación de las disposiciones del SPD en materia de incentivos y, a cambio, la permanencia de incentivos otorgados en el período previo a la Reforma educativa, permanecen intocables. (Dente y Subirats 2014)

1. Qué son los incentivos y cómo afectan el trabajo docente

Se considera un incentivo es un factor externo que se administra para inducir que ocurra cierto tipo de comportamientos o para reducir la ocurrencia de ciertas otras conductas consideradas negativas (OREALC/UNESCO, 2015). En el período de modernización que dio inicio en la década de los noventas, el diseño de políticas para los docentes atiende las exigencias en torno al desempeño docente de acuerdo a la OCDE en seis líneas:

1. Articulación entre la formación inicial y formación permanente
- 2. Inserción a programas de incentivos económicos**
3. Manejo de una pedagogía centrada en el aprendizaje del alumno
4. Práctica profesional sujeta a evaluación
5. Ingreso a la docencia mediante concurso de oposición
6. Dominio de nuevos enfoques curriculares
7. Ingreso a períodos de prueba como elemento de certificación

De con Vegas (2005), el objetivo fundamental de las recompensas basadas en el desempeño es aumentar el rendimiento del estudiante. Se argumenta que hay una relación causal entre la calidad de la enseñanza y el nivel de resultados de los estudiantes, es decir, cualquier método que aumenta la calidad de los maestros deben mejorar los resultados de los estudiantes. La idea de que los incentivos económicos afectan el comportamiento de los docentes surge bajo la teoría del Agente. Esta teoría surgió en el ámbito de la administración empresarial, su corriente de pensamiento es el neoinstitucionalismo económico. En todos los casos, se trata

de la delegación de una actividad a otra persona, debido al expertise de ésta y a que el contratante no puede realizarla directamente ni tampoco posee los conocimientos necesarios para hacerlo. El contrato a cumplir por parte de quienes lo establecen, no necesariamente se refiere a un solo individuo, se puede extender a grupos de personas y organizaciones. El principio que propone esta perspectiva es que, en lugar de ver a la compañía como un ordenamiento "jerárquico" de actividades económicas, se le considere como una forma especial de aplicación del contrato, mismo que regula las relaciones y funciones desempeñadas por un propietario ("principal") y un ejecutor ("agente"). (Canales Sánchez, s.f.) En el sistema educativo, los agentes son los maestros, en los que se ha delegado el proceso de enseñanza, el papel de principal le corresponde al gobierno federal, en tanto detenta la atribución de la proveeduría de la educación pública de calidad. De acuerdo con esta teoría, los intereses de ambos actores no se encuentran alineados, por ejemplo, los docentes demandarían mejoras salariales con mejores condiciones de trabajo mientras que el Estado requiere de ellos eficiencia y resultados de aprendizaje en la población educativa. La manera en que se ha resuelto la alineación de objetivos es a través del diseño de incentivos, no solamente monetarios, que sancionan o premian comportamientos específicos. Se cree que los incentivos alteraran el comportamiento del agente en la medida que aquellos se valoren convenientes, impliquen un riesgo en la estabilidad de sus funciones o generen resistencia a éste. Así, una recompensa potencialmente grande implica una mayor probabilidad de esfuerzo que una recompensa pequeña.

El desafío que presenta esta teoría, es que para que el diseño de los incentivos, económicos o de otro tipo, tales como oportunidades educativas y de capacitación, aumentar la autoridad para tomar decisiones, etc., depende de determinar con precisión el comportamiento deseado de los empleados y su motivación personal por su labor. En otras palabras, debe existir la probabilidad de lograr una meta, que exista una relación directa entre el esfuerzo y el logro de la meta y, el valor de la meta debe percibirse como un beneficio significativo para la persona que busca alcanzarla, como ajustes e incrementos en su salario, la posibilidad de obtener compensaciones alternativas o el desarrollo de mayores habilidades profesionales. (OREALC/UNESCO, 2015) Para el caso de los docentes en México, se han utilizado, sobre todo, incentivos financieros a través de una estructura de evaluación que prepondera los resultados de desempeño de los alumnos. La teoría del Agente visibiliza la dinámica

compleja de cómo los empleadores afectan el trabajo de los empleados. Por un lado, los incentivos claramente afectan el comportamiento de los agentes. Por otro lado, los incentivos con frecuencia no logran generar los comportamientos específicos deseados por los empleadores.

Cuadro 1. Los efectos potenciales de un sistema de incentivos basado en el desempeño

Nivel	Efecto potencial en el área
Maestro	la motivación y el esfuerzo de los maestros La contratación de maestros y el desgaste. conocimientos y habilidades de los profesores la autonomía del profesor
Estudiante	El rendimiento del estudiante Ausentismo escolar del estudiante Deserción estudiantil
Aula	Técnicas pedagógicas Enfoque del maestro en estudiantes específicos
Escuela	Colegialidad entre los maestros La eficiencia de la asignación de recursos en las escuelas. La relación entre profesores y la dirección de la escuela Objetivos de la organización de la escuela
Sistema educativo	Los ingresos necesarios para el salario de los maestros y el sistema educativo La cultura de los educadores La forma y el contenido del plan de estudios
Sociedad	El apoyo público y político, en particular la percepción del público sobre la profesión docente

Fuente: Harvey-Beavis, Performance-Based Rewards for Teachers: A Literature Review 2003

En la literatura sobre incentivos se aceptan tres principales modelos de programas de recompensa basados en el desempeño que se operan en los sistemas educativos. El primer modelo es el de *pago por mérito*, que generalmente implica recompensas monetarias individuales basadas en el desempeño del estudiante. El segundo modelo se refiere a la *compensación con base en el conocimiento y habilidad*, implica también premios económicos, pero se distribuye de acuerdo al dominio que demuestre el estudiante en áreas específicas de conocimiento, este modelo tiene directrices claras sobre lo que se evalúa. Ambos modelos ofrecen estas recompensas con base en la aptitud y dominio del maestro. El tercer modelo es la *compensación basada en la escuela*, que generalmente implica recompensas pecuniarias basadas en grupos, por lo general basado en el rendimiento del estudiante (Odden y Kelley, 2002). El cuadro 2 detalla las diferencias entre estos modelos.

Cuadro 2. Modelos de recompensa basados en el desempeño

Característica	Programas con base en el conocimiento y en habilidades	Programas de pago por mérito	Los programas basados en la escuela
Beneficiario de la indemnización	Los maestros individuales	Los maestros individuales	Escuelas, que a menudo tienen discreción para distribuir recompensas al personal.
Ámbito de aplicación de la compensación	Todos los maestros que pueden exhibir habilidades y conocimientos son recompensados.	Mezclado, con algunos programas de otorgamiento de recompensas universales, mientras que otros están limitados por cuotas.	Mezclado, con algunos programas de otorgamiento de recompensas universales, mientras que otros están limitados por cuotas.
Tipo de compensación	Principalmente financiera. Algunos analistas sostienen que las recompensas intrínsecas, tales como el disfrute del aumento de rendimiento de los estudiantes, forman parte de este sistema.	Típicamente financiera.	Principalmente financiera. Algunos analistas sostienen que las recompensas intrínsecas, tales como el disfrute del aumento de rendimiento de los estudiantes, forman parte de este sistema.
Áreas evaluadas	Evaluated sobre la base de las habilidades y conocimientos demostrados que se cree que estar vinculada a un aumento de desempeño de los maestros. A menudo viene en forma de calificaciones adicionales.	Una gama de áreas es evaluada, incluyendo: una cartera de logros maestros, observación en sala de clase y el rendimiento del estudiante.	Por lo general el rendimiento del estudiante se utiliza para evaluar las escuelas. Esto puede ocurrir a través de las ganancias de "valor añadido" a puntuaciones de los estudiantes, o rendimiento absoluto de los estudiantes.
Quién evalúa	Por lo general, se completará a revisión externa.	Una gama de evaluadores, incluyendo la revisión por pares, el director y el control externo.	Por lo general, se completará a una revisión externa.
Duración de la indemnización	Por lo general a corto plazo, que requiere por lo general pruebas periódicas que los profesores mantienen habilidades y conocimientos.	La duración de la recompensa es variada, pero más a menudo anual.	Típicamente un bono anual.
Relación con el sistema de compensación existente.	Típicamente sustituiría a la escala de sueldos, en su totalidad o en parte.	Típicamente suplementos, pero puede sustituir a la escala de sueldos.	Típicamente complementa la escala de sueldos.
Nivel de incentivo	Típicamente ascendiendo niveles de recompensas ligadas al aumento de los niveles de habilidades y conocimientos adquiridos.	Mezclado, dependiendo de la relación con los sistemas de compensación existentes. Si se utiliza la escala de sueldos, hay una mayor propensión a tener un único nivel de compensación. Si no se usa, hay una inclinación mayor de tener múltiples recompensas.	Por lo general un nivel de recompensa.

Fuente: Harvey-Beavis, Performance-Based Rewards for Teachers: A Literature Review 2003

Estos tres modelos han recibido tanto argumentos a favor como en contra. A favor de los incentivos económicos basados en el desempeño es que existe un aumento en la motivación

de los profesores al recompensar la productividad. Esta perspectiva une la actitud de los maestros a los resultados de los estudiantes, con el argumento de que una vez que la motivación y la habilidad del maestro determinan los salarios, se mejorará la calidad de los maestros. Una razón adicional para apoyar esta política, se refiere a la posibilidad de que los maestros de calidad se pueden mover a zonas de bajo nivel socio-económico ya que estas áreas pueden recompensar a los docentes con base a los datos demográficos socioeconómicos, raciales y de género de los alumnos de zonas pobres.

A su vez, respecto a las recompensas basadas en el desempeño de las escuelas¹ se cree que este modelo ayuda a mejorar la gestión escolar y la evaluación por parte del director de la escuela es más rigurosa, y apoya a tomar decisiones informadas respecto de la calidad de los profesores. Se argumenta que este tipo de recompensas, tiene beneficios transversales como la planificación participativa, coherencia entre problemas y soluciones y promueve una mejor asignación de recursos. La administración de pago basado en el grupo mejora la cooperación entre docentes (Mohrman, Mohrman, y Odden, 1996; McCollum, 2001, citado por Harvey-Beavis, 2003) Este tipo de técnica de gestión puede rediseñar el trabajo de los profesores dirigido a la interdependencia y corresponsabilidad en la conducción de la calidad educativa.

Quizás la crítica más fuerte de los modelos de incentivos económicos sea que la distribución de recompensas no se basa en el desempeño, sino a través de la antigüedad en el cargo o de la acumulación de grados académicos. Esto tiene una consecuencia negativa, expulsa a los profesores con talento y buen desempeño, ya que el sistema de incentivos no premia la calidad del docente. Otra crítica frecuente es que los profesores no están particularmente motivados por la recompensa pecuniaria por lo que no responderán a los incentivos financieros. Esto es así porque la recompensa puede ser muy pequeña en comparación con el esfuerzo que implica obtenerlos, lo cual podría reducir su productividad. Gracias a este argumento, los incentivos no monetarios pueden ser mejores estímulos para el desempeño.

¹ En el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación, se implementó el Programa de estímulos a la calidad docente. De acuerdo con el 6° informe de gobierno, en 2012, el programa tuvo un presupuesto de 800 millones de pesos. El programa tenía previsto dos modalidades, individual y colectiva. En la modalidad colectiva participaron todos los docentes y directivos de las escuelas primarias y secundarias públicas que presentaron la prueba universal ENLACE al menos en 2011, obteniendo los estímulos quienes presentaron los mejores puntajes en ENLACE 2011 o mayores incrementos en el puntaje de 2010 a 2011. El monto de cada estímulo era entre 2 mil a 20 mil pesos, según los lineamientos del programa. En el ciclo escolar 2011-2012 se entregaron 178,471 estímulos colectivos y 56,846 individuales

Le sigue el argumento sobre los procedimientos de evaluación para distribuir las recompensas. En otras palabras, el diseño de la evaluación presenta una gran complejidad debido a la definición de la productividad (desempeño) y los criterios para evaluarla y de la exclusión del docente en este diseño, además de que la evaluación mal diseñada puede socavar la seguridad personal de los maestros si no se consideran competentes (Richardson, 1999; Firestone y Pennell, 1993, citado por Harvey-Beavis, 2003). Otra crítica importante tiene que ver con la poca relación del papel de maestro en el rendimiento de los estudiantes, en otras palabras, que la causa de los logros educativos es difícil de establecer e incluye numerosos actores, además del docente.

Por otra parte, se ha señalado el uso de la evaluación y la diferencia en su uso, mientras que para las autoridades federales ésta puede ser el medio para calificar en un rango a los docentes -idóneos, no idóneos- para los docentes la evaluación es una guía para establecer mejoras, además de la profunda inquietud que sobre la imparcialidad de la evaluación individual, genera en el cuerpo docente. En ese sentido, el uso de la evaluación no sólo sirve para distribuir recompensas, sino también sanciones. Un riesgo que ha sido observado por Chamberlin, et al, (2002), es el efecto negativo de los incentivos económicos sobre el trabajo colegiado, generando separación entre colegas debido a la ubicación de buenos y malos maestros. Este señalamiento importa particularmente en la profesión del magisterio porque la cooperación y la retroalimentación son elementos que afectan el proceso de enseñanza. Se ha argumentado que la implementación de la evaluación para este modelo de incentivos requiere una extensa burocracia con implicaciones presupuestarias importantes. Esto es cierto en el caso mexicano, dado que la autonomía del INEE, ha hecho crecer sus atribuciones tanto como su personal y presupuesto.²

No menos importante es el señalamiento sobre la inflación de resultados en las pruebas universales generando prácticas que estrechan la enseñanza del currículo a sólo los contenidos que se evalúan en dichas pruebas. La asociación primordialmente del resultado del alumno para la obtención de la recompensa económica podría tener efectos negativos en la enseñanza del programa educativo. Se ha dicho también que, bajo este modelo, los

² De acuerdo con el PEF 2016, el presupuesto destinado al INEE en ese ejercicio fiscal fue de 1,060,000,000 millones de pesos.

docentes se centrarían sólo en los alumnos que tienen mejores posibilidades de obtener un mejor desempeño, generando desigualdad en la distribución de la enseñanza de toda la población de alumnos.

Bajo este esquema de críticas a favor y en contra, en México, los sistemas de incentivos económicos aparecieron en el sistema educativo mexicano, bajo una estructura ligada mayormente al mejoramiento de los salarios, desde las primeras décadas del siglo XX. El sistema de incentivos ha devenido en el Programa Nacional de Carrera Magisterial y recientemente sufrió una reforma.

2. Antecedentes del PNCM

Antes del diseño y puesta en marcha del Programa de Carrera Magisterial, existieron dos modelos de compensación y reconocimiento al gremio docente: El escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública o Escalafón Vertical, y el esquema de Educación Básica.

El escalafón vertical

El escalafón vertical era un mecanismo diseñado para el ascenso se refiere a la promoción de una categoría inferior a una categoría superior y sólo se da cuando se crean nuevas plazas o se liberan las ya existentes por renuncia, por jubilación, por cese o por defunción.

El escalafón tiene sus antecedentes tanto en la Ley de Escalafón del Magisterio (movilidad), reformulada en 1933 por Bassols, como en la Ley de Inamovilidad (permanencia), promulgadas originalmente por Portes Gil en 1930 (Arnaut, 1998) y con la expedición en 1947 de un nuevo Reglamento de Escalafón; desde su origen el sistema escalafonario funciona a través de una comisión, con carácter consultivo al principio y definitorio en la actualidad. Su objetivo era vigilar y anotar las hojas de servicio, que permitieran clasificar al magisterio, además atender las inconformidades de los maestros que se presentaran con respecto a su clasificación.

En 1973 se crea el “Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública”, aún vigente. En este sistema de ascenso de categorías técnicamente pueden participar todos los docentes de base, con una antigüedad mínima de seis meses,

mediante la calificación de los factores: 1) conocimientos; 2) aptitud; 3) antigüedad y 4) disciplina y puntualidad. Este proceso de concurso escalafonario es responsabilidad de la CNME.

La vigencia del Reglamento de Escalafón, esgrimida para legitimar los ascensos verticales de los maestros de educación básica, se consideró necesariamente dentro del proceso de federalización educativa experimentado en el Sistema Educativo Mexicano. Este modelo convivió con el PNCM a fin de mantener vigentes todos los derechos de los trabajadores de la educación cuyos servicios fueran transferidos al gobierno estatal.

El Esquema de Educación Básica

Éste surgió en 1987 y buscaba impactar en la calidad educativa, mediante el otorgamiento al docente de un estímulo para el desarrollo de actividades de Fortalecimiento Curricular, que le permitiera mejorar su desempeño profesional. En él, se tomaban en cuenta la preparación académica y la antigüedad en el servicio para definir la categoría en la que el docente se inscribiría.

La forma de cómo el Esquema trató de mejorar la calidad de la educación fue buscando que los docentes dedicaran una parte de su carga horaria a la realización de actividades cocurriculares, destinadas a mejorar los aspectos relativos a planes y programas, metodologías de estudio, atención de alumnos con problemas de aprendizaje, etc.

Adoleció de sistematización en su operación. Hubo un relajamiento en la observancia de los requisitos para el otorgamiento de las categorías. La estructura funcional no era muy clara y no había una instancia externa de evaluación, control y seguimiento que validara las acciones que dentro de éste se realizaban.

Cuadro 3. Los incentivos docentes

Características	Escalafón vertical	Esquema de Educación Básica	Programa Carrera Magisterial
Objetivo	Dar promociones de ascenso de los Trabajadores de base y autorizar las permutas.	Mejorar la preparación profesional de los docentes	Estimular la calidad de la educación a través de incentivar el mejoramiento profesional y propiciar ajustes salariales.
En qué consiste la evaluación	Calificación de los diversos factores escalafonarios que son: conocimientos, aptitud,	No	Evaluación universal con base en los factores Antigüedad, Grado académico, Preparación

Características	Escalafón vertical	Esquema de Educación Básica	Programa Carrera Magisterial
	disciplina, puntualidad y antigüedad.		Profesional, Cursos de Actualización y Superación del Magisterio y Desempeño profesional, cada uno con peso específico de ponderación y con criterios de acreditación.
Participantes	Trabajadores de base de la Secretaría de Educación Pública con un mínimo de seis meses de ejercicio en la plaza inicial.	Docentes frente a grupo	Maestros, Directivos y Asesores Técnico - Pedagógicos
Órgano de gobierno	La Comisión Nacional Mixta de Escalafón	No	Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial

Fuente: Elaboración propia.

3. Diseño normativo y político del PNCM

El programa de Carrera Magisterial (PNCM) es un sistema de incentivos al magisterio creado en el marco del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), dentro de la tercera línea estratégica “Revaloración de la función magisterial”. De acuerdo con el ANMEB, el programa atendía las necesidades de desarrollo profesional, material y de aprecio social al magisterio que hasta 1992 no habían sido resueltas.

El PCM se constituyó como una de las soluciones a la baja calidad educativa que el sistema educativo nacional presentaba en el diagnóstico de 1989 (PNME, 1989). Entonces se decidió que para cumplir el compromiso que requería de la modernización educativa, particularmente en el sector básico, mejorar la calidad del sistema educativo sería una tarea inaplazable y, entre otras medidas, se vislumbró la tarea docente como el eje vertebrador para conseguirla por lo que se impugnó por su motivación y preparación. Esta es la razón por la cual Carrera Magisterial, albergó en su diseño dos metas en paralelo: estimular la calidad de la educación a través de incentivar el mejoramiento profesional y propiciar ajustes salariales.

Se trata de un esquema de promoción horizontal que se materializó en la distribución de compensaciones económicas para el personal docente frente a grupo, directivo y con funciones de apoyo técnico pedagógico. Se diseñó para que este personal, dentro de su misma función accediera a “niveles salariales superiores” una vez que acreditara su preparación académica, actualización, desempeño profesional y antigüedad.

El diseño de este programa es el resultado de un amplio proceso de negociación entre las partes involucradas, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Los registros de los primeros debates se desarrollaron en el marco del 1er. Congreso Nacional Extraordinario en Tepic, Nayarit, en febrero de 1990. El tema que el SNTE pretendía poner en la agenda estaba relacionado con diversos puntos, todos de orden económico, a saber (SEP/CNCM 2001):

- La implantación de un sistema integral de remuneraciones orientado por el desempeño profesional
- La creación de plazas *específicas* para quienes acrediten estudios de maestría y doctorado
- Incremento a la compensación para los docentes que laboraban en zonas catalogadas de bajo desarrollo además de la revisión de los criterios para determinar dichas zonas
- Compensación por puntualidad y asistencia
- Incremento a los estímulos económicos para los docentes que acrediten estudios de licenciatura y que en adelante fuesen integrados al sueldo
- Incremento a la cuota de titulación

Esta serie de argumentos sustentaron la propuesta inicial del SNTE para la creación de Carrera Magisterial. De acuerdo con la SEP, estas demandas originales sufrieron modificaciones debido al intenso y prolongado debate para acordar el documento rector del PCM. (SEP/CNCM 2001)

Dos años después, en febrero de 1992, en el marco del Congreso extraordinario del SNTE, se reiteró la demanda de un medio que permitiera la movilidad profesional y compensara económicamente el esfuerzo y la dedicación del docente. En esa ocasión el SNTE manifestó su posición respecto de la modernización educativa que el gobierno federal plasmó en el programa sectorial educativo de 1989, argumentando que ésta sólo sería posible en la medida que se lograra la profesionalización del magisterio. Para el SNTE, la profesionalización se trataba del reconocimiento a la labor docente que requiere formación especializada, actualización permanente y ejercicio de una autonomía profesional responsable con la sociedad.

El SNTE asociaba el reconocimiento con la capacidad del sistema educativo para proveer vías de movilidad laboral y de mejoras salariales, argumentando que los esquemas escalafonarios habían traído consigo la falta de motivación para retener y consolidar mejores prácticas en los maestros, debido fundamentalmente a la escasa posibilidad para acceder a un puesto directivo, debido, entre otras razones, al freno de la expansión de la cobertura educativa.

Por otra parte, el SNTE había hecho patente su crítica sobre el mecanismo de evaluación, basado sólo en la antigüedad en el puesto, situación que dejaba en desventaja a los docentes más jóvenes y mejor preparados. Sumado a esto, este organismo impugnó por la necesidad de generar figuras laborales para diferenciar las funciones que se llevan a cabo dentro del sistema educativo nacional, tales como innovación pedagógica, renovación curricular o asesoría técnico pedagógica, y que permitieran ser ocupadas por personal especializado.

A su vez, la homogeneidad salarial por zonas económicas hacía poco atractivo el arraigo de los docentes en zonas rurales, de difícil acceso y en condiciones de pobreza, lo cual se tradujo en la escasez de profesores para las escuelas ubicadas en estas localidades.

Los argumentos versaban sobre un sistema laboral rígido que no contaba con medios para diferenciar y valorar el desempeño de la labor docente, por tanto, desalentaba las iniciativas de preparación académica y desarrollo de la enseñanza. Este modo de tratar el trabajo docente, manifestó el SNTE, habría socavado el sentido de la profesión docente, situación que podría revertirse si se planteaba un modelo laboral que incentivara a los profesores en su desempeño. (SEP/CNCM 2001)

En ese sentido, el programa de Carrera Magisterial, tiene sus cimientos en las demandas del SNTE en dos sentidos principalmente: la movilidad laboral horizontal voluntaria y la mejora en la percepción salarial, por tanto, CM nace ligada con mejoras laborales y alejada de los mecanismos para incrementar las habilidades y la formación del magisterio, aspectos que se creen sustanciales para conseguir mejores niveles de aprendizajes en los alumnos. La

propuesta del SNTE en el sentido del diseño del programa incluía, entre otros aspectos, el desempeño, la formación y actualización profesional y la evaluación.

Para los primeros días de enero de 1993, CM estaba puesta en marcha como el medio para mejorar las condiciones de vida de los profesores (en primer lugar) y apoyar su actualización y superación permanente (en segundo lugar), conservando sus funciones y el lugar de trabajo. CM tuvo como objetivo “elevar la calidad de la educación nacional a través del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio y del mejoramiento de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores de la educación.” (SEP/CNCM 2001) Así planteado, se puede leer que la calidad de la educación es una variable dependiente del reconocimiento e impulso del sector docente y de sus condiciones laborales. Si las variables independientes sufren modificaciones, la calidad educativa también, por tanto, el planteamiento de esta función generó una ganancia política de índole laboral que puso en ventaja al SNTE. (Ornelas 2008) Así pues, lograr la calidad educativa que pretendía el programa de modernización educativa, se fundó en un sistema de incentivos económicos más cercano a un modelo de trayectoria profesional.

Cuadro 4. Puntos de acuerdo para el diseño de Carrera Magisterial

Propuesta del SNTE	Carrera Magisterial versión 1993 Acuerdo SEP-SNTE
<p>Calidad del desempeño Puntualidad y asistencia Diseño y selección de experiencias de aprendizaje Rendimiento del grupo en relación con el nivel previo</p> <p>Participación en la escuela y relación con la comunidad Consejo Técnico Comunidad</p> <p>Formación y actualización profesional Acreditación de programas sistemáticos, de carácter escolarizado o abierto</p> <p>Grado de dificultad de las condiciones de trabajo Localización de la escuela La localidad y las características sociales del medio</p>	<p>Antigüedad Años de servicio en educación básica en los sistemas educativos federal o estatal</p> <p>Grado académico Son los grados obtenidos por los docentes en su formación académica.</p> <p>Preparación Profesional Son los conocimientos y nivel de actualización que tiene el profesor con respecto al grado y/o la(s) materia(s) que imparte</p> <p>Cursos de Actualización y Superación del Magisterio Son las actividades de formación que realiza el docente mediante la acreditación de cursos ofrecidos por las autoridades educativas, tanto nacionales como estatales.</p> <p>Desempeño profesional Es el conjunto de acciones que realiza el profesor en interacción con sus</p>

Propuesta del SNTE	Carrera Magisterial versión 1993 Acuerdo SEP-SNTE
	alumnos para conducir el proceso de enseñanza aprendizaje.

Fuente: Elaboración propia.

3.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL

Los participantes del programa fueron todos aquellos docentes (primera vertiente), directivos y de supervisión (segunda vertiente) y en actividades técnico pedagógicas (tercera vertiente), que acreditaran la evaluación universal con base en los factores Antigüedad, Grado académico, Preparación Profesional, Cursos de Actualización y Superación del Magisterio y Desempeño profesional, cada uno con peso específico de ponderación y con criterios de acreditación. El PNCM constaba de cinco niveles, donde el nivel A era el nivel de ingreso base para continuar en el trayecto hasta el nivel E. En cada trayecto, el nivel de incentivo era mayor. El sistema de promoción permitía al docente, directivo o de apoyo técnico pedagógico, permanecer en su función y en su lugar de trabajo. La evaluación de estos factores estaba a cargo del órgano de evaluación, integrado por docentes, directivos y representantes sindicales del Consejo Técnico de cada escuela. Las Comisiones Paritarias, integradas por autoridades educativas y la representación sindical, se encargaban de dictaminar las incorporaciones y promociones.

El programa reglamentó la permanencia en el nivel de incentivo de 2 a 4 años antes de acceder al nivel siguiente. En ese sentido, cumplir con el trayecto del programa tomaba 14 años en zonas urbanas y rurales, en tanto que, en zonas con mayor marginación, el trayecto era de 8 años.

Cuadro 5. Factores de evaluación (1993)

Factores	Peso %
Antigüedad	10
Grado académico	15
Preparación profesional	25
Cursos de actualización y superación profesional	15
Desempeño profesional	35
Puntos totales posibles	100

Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2001) y SEP-SNTE (2011)

Para la primera y segunda etapa del programa (1992-1993) se habrían incorporado al programa 71,184 docentes de las tres vertientes, es decir en el nivel A. (INEE, 2015)

En 1998, los criterios originales de evaluación sufrieron una modificación para incorporar el aprovechamiento escolar para los docentes frente a grupo, el desempeño escolar para directivos y supervisores, y el apoyo educativo para la tercera vertiente. Años más tarde, dentro del marco de la Alianza por la Calidad Educativa (ACE), firmada por el gobierno federal y el SNTE, los Lineamientos que rigen los aspectos normativos del Programa sufren modificaciones en 2011, para consentir que el factor de aprovechamiento escolar adquiriera mayor relevancia con una ponderación del 50% al 30%, de acuerdo a la vertiente, y el factor de preparación profesional cayera a 5%. (ACE, 2008)

Cuadro 6. Modificaciones en los factores de evaluación de Carrera Magisterial

Factores	1993	1998			2011		
	Todas las vertientes	1a.	2a.	3a.	1a.	2a.	3a.
Antigüedad	10	10	10	10	5	5	5
Grado académico	15	15	15	15			
Preparación profesional	25	28	28	28	5	5	5
Cursos de actualización y supervisión	15	17	17	17			
Desempeño profesional	35	10	10	10			
Aprovechamiento escolar		20			50	40	30
Desempeño escolar			20				
Gestión escolar				20		10	
Apoyo educativo							20
Formación continua					20	20	20
Actividades cocurriculares					20	20	20
Puntos totales posibles	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en SEP 2001 y SEP-SNTE 2011

En el período 1992-2015, se incorporaron al programa 805,694 plazas de acuerdo a la siguiente distribución de niveles de incentivo. Como puede observarse, el grueso de los participantes del programa se concentró en el nivel A y sólo un 3% logró el nivel máximo E, lo cual significa la poca movilidad del programa a pesar de los cambios de fondo que la normatividad tuvo en 2011. Esta situación ha sido declarada como uno de los efectos

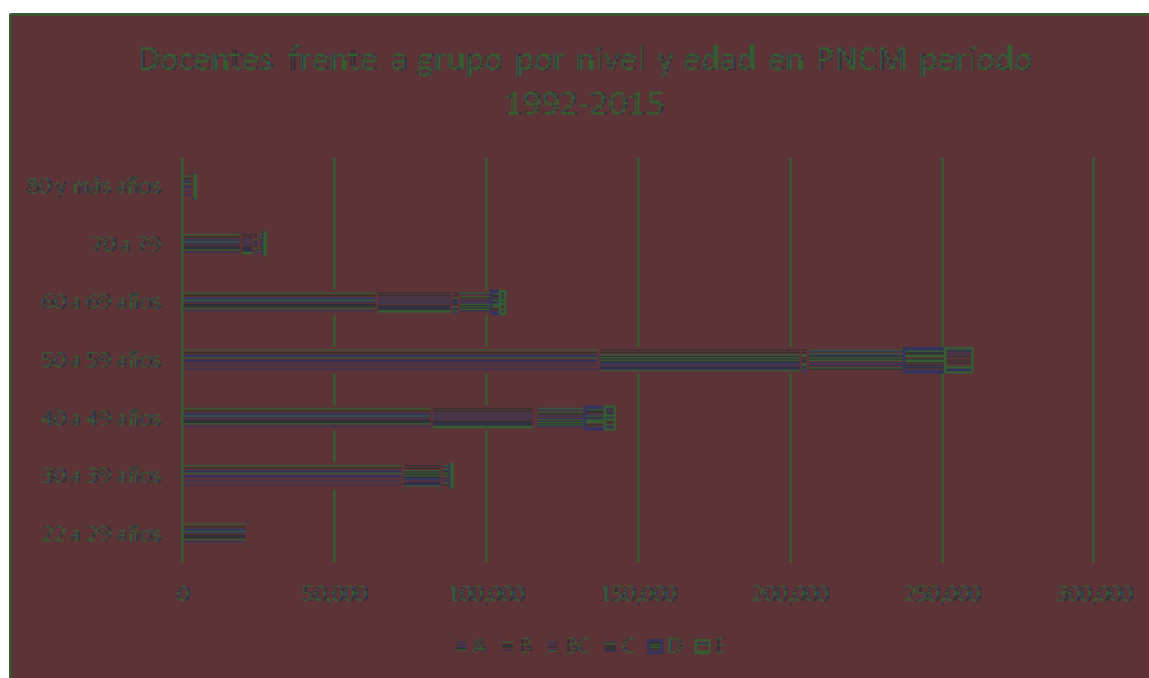
indeseados del programa, ya que éste permitía a los docentes conservar permanentemente el incentivo una vez que accedían a éste lo que se tradujo en una “estabilidad salarial” sin compromisos adicionales de desempeño profesional (Santibañez, y otros 2006).

Cuadro 7. Plazas con nivel de Carrera Magisterial 1992-2015

Nivel	A	B	BC	C	D	E	Total
Docentes	398,740	141,726	8,141	63,187	23,367	14,069	649,230
Directores	61,751	28,144	3,794	17,036	7,802	5,343	123,870
ATP	19,666	6,032	943	3,518	1,549	886	32,594
Absoluto	480,157	175,902	12,878	83,741	32,718	20,298	805,694
Relativo	60%	22%	2%	10%	4%	3%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente 2015

De acuerdo con el INEE, estos datos habrían sido menores. Los cálculos que presenta hasta el período 2011-2012, suman apenas 454, 930 de los cuales el 80.8% eran maestros frente a grupo. Y apenas el 36.5% del total de maestros activos en la educación básica para el ciclo escolar 2012-2013. Como en el caso del Cuadro (*plazas con nivel de CM*), el INEE llega a la misma conclusión cuando afirma que el grueso de los docentes que participó en el programa se encontraba en los primeros niveles. (INEE, 2015). Bajo esta evidencia podemos concluir que el programa no atendió las necesidades de movilidad salarial de los docentes en servicio al impedir desde su diseño el tránsito de quienes ingresaron a los primeros niveles y, por otra parte, excluir al grueso de la población del magisterio como beneficiario del programa.



Fuente: Elaboración propia

Uno de los objetivos del programa fue incentivar la actualización y formación de los docentes a través de la certificación de niveles de profesionalización como uno de los componentes de evaluación del programa (grado académico, actividades co-curriculares y formación continua), no obstante, el grado académico muestra que el grueso de los participantes, han obtenido sólo la licenciatura y un 33.7% cuenta con formación normal básica. Los docentes más jóvenes (hasta 39 años) configuran una proporción menor que cuenta con mayores grados académicos. (INEE, 2015; CNSPD, 2015)

Cuadro 8. Nivel máximo de estudios por vertiente desde 1992 hasta 2015

Nivel de Estudios	Vertiente			Absoluto	Relativo
	Primera	Segunda	Tercera		
Total	649,230	123,870	32,594	805,694	100%
Sin Grado (con 15 años de Servicio y 10 en la misma Función)	3,393	746	49	4,188	0.5%
Estudio Técnico	2,745	378	42	3,165	0.4%
Normal Básica	228,457	34,568	8,616	271,641	33.7%
Licenciatura	363,964	65,074	18,384	447,422	55.5%
Maestría	45,892	20,084	5,179	71,155	8.8%
Doctorado	4,779	3,020	324	8,123	1.0%

Fuente: Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente

A lo largo de la vida del programa el presupuesto tuvo, en términos de flujo financiero, un comportamiento inestable que alcanzó su mayor crecimiento en 2008 y su peor momento en 2010. Este desempeño no se corresponde con las iniciativas de modificar los Lineamientos del programa en 2008, donde los factores de evaluación se concentraron en el aprovechamiento de los alumnos y se pretendía que mayores docentes accedieran al incentivo. De suyo, durante la vida del programa se observan episodios con una tasa de crecimiento negativa y otros momentos donde se observa cierta recuperación, lo cual indica la ausencia de planificación del programa en función de bases de cálculo para la integración de mayores docentes al programa. También apunta a la validez de la crítica sobre la opacidad con que se distribuyeron los recursos debido a la ausencia de mecanismos de transparencia sobre el impacto del programa en el mejoramiento de la vida profesional de los maestros que redundara en aspectos sustanciales del aprovechamiento de los alumnos. (Besunsan y Tapia, 2014)

Ahora bien, como proporción del Fondo de Aportaciones para la educación básica (FAEB), los recursos del PNCM nunca alcanzaron el 1%, esto es importante porque de acuerdo a la base de cálculo del FAEB, los estímulos otorgados a los docentes son integrados a sus salarios y se registran en el concepto de presupuesto regularizable en el Ramo 33. En ese sentido, presumiblemente, el presupuesto asignado al PNCM debería ponderarse en función de su aportación al mejoramiento de la calidad de la educación, sin embargo, los recursos no crecieron en una forma consistente en función del mejoramiento del nivel salarial de la mayoría de los profesores.

Cuadro 9. Presupuesto autorizado de Carrera Magisterial como proporción del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)
Precios constantes 2013=100

Año	Etapas	Ciclo escolar	Carrera Magisterial	Tasa de crecimiento	FAEB	Proporción del FAEB
1993	I - II	1992-1993	\$ 2,295,835,978		nd	-----
1994	III	1993-1994	\$ 1,495,745,597	-34.85%	nd	-----
1995	IV	1994-1995	\$ 1,109,723,521	-25.81%	nd	-----
1996	V	1995-1996	\$ 1,085,709,099	-2.16%	nd	-----
1997	VI	1996-1997	\$ 1,201,392,999	10.66%	nd	-----
1998	VII	1997-1998	\$ 1,273,326,951	5.99%	nd	-----
1999	VIII	1998-1999	\$ 755,782,764	-40.65%	\$ 163,401,320,303	0.463%
2000	IX	1999-2000	\$ 953,751,985	26.19%	\$ 183,211,498,545	0.521%
2001	X	2000-2001	\$ 830,477,144	-12.93%	\$ 201,825,288,175	0.411%
2002	XI	2001-2002	\$ 628,551,378	-24.31%	\$ 211,898,081,207	0.297%
2003	XII	2002-2003	\$ 755,641,151	20.22%	\$ 219,809,908,859	0.344%
2004	XIII	2003-2004	\$ 431,011,535	-42.96%	\$ 224,390,495,786	0.192%
2005	XIV	2004-2005	\$ 486,628,496	12.90%	\$ 226,889,979,935	0.214%
2006	XV	2005-2006	\$ 400,862,301	-17.62%	\$ 237,368,607,460	0.169%
2007	XVI	2006-2007	\$ 515,119,283	28.50%	\$ 243,594,495,790	0.211%
2008	XVII	2007-2008	\$ 664,889,419	29.07%	\$ 246,646,162,090	0.270%
2009	XVII	2008-2009	\$ 758,716,634	14.11%	\$ 257,184,628,502	0.295%
2010	XIX	2009-2010	\$ 391,295,368	-48.43%	\$ 262,008,814,271	0.149%
2011	XX	2010-2011	\$ 430,740,705	10.08%	\$ 267,674,980,921	0.161%
2012	XXI	2011-2012	\$ 519,899,291	20.70%	\$ 274,117,069,346	0.190%
2013	XXII	2012-2013	\$ 500,000,000	-3.83%	\$ 278,503,059,277	0.180%
2014	XXIII	2013-2014	\$ 480,393,593	-3.92%	\$ 281,110,451,474	0.171%
2015	-----	-----	0	-----	\$ 310,751,290,452	0.000%
2016	-----	-----	0	-----	\$ 320,110,529,732	0.000%

Fuente: Elaboración propia con base en Lineamientos de Carrera Magisterial, SEP y SHCP.

Presupuesto de egresos de la federación, SHCP 2000-2016.

DOF: 31/12/1998 Presupuesto de Egresos de la Federación 1999. □

nd: No disponible.

*Se refiere a las cifras del FONE, fondo que sustituyó, en 2015, al FAEB

Nota: Sólo considera el presupuesto reportado en los Lineamientos Generales de acuerdo a cada etapa.

Aunado a esta situación de baja movilidad salarial, se encuentra el nivel de ingresos que obtienen los docentes en México. De acuerdo con el estudio desarrollado por el Banco Mundial, en América Latina, los salarios de los profesores tienden a ser menores en comparación con los que obtienen otros profesionistas, aunque trabajan menos horas en comparación con éstos. Por otra parte, la trayectoria salarial suele ser plana lo cual desincentiva la productividad en la función del magisterio, aunque cuenta con mayor estabilidad laboral que otros empleados de diferentes sectores laborales. No obstante, la

estabilidad laboral la presencia de una escala salarial sumamente comprimida resulta poco atractiva para individuos más ambiciosos, por lo que es posible que los profesores más talentosos no se estén reclutando. (Vegas y Umansky, 2005)

3.2 DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

La literatura coincide con el poco impacto que el PNCM tuvo tanto en la profesionalización del magisterio como en su movilidad salarial, situación que afectó profundamente los indicadores de aprovechamiento escolar.

En 2006, la Rand Education publicó el estudio que sobre el Programa de Carrera Magisterial había solicitado la SEP en el año 2003. El estudio se enfocó en la evaluación de los criterios y mecanismos para medir el desempeño de los docentes, buscando que dichos elementos fueran los correctos. También tuvo como objetivo valorar el impacto de los estímulos económicos sobre algunos indicadores de la calidad educativa. El estudio comprendió una etapa que parte de 1998 hasta 2003, conociendo la base de datos completa de los docentes que se integraron al programa. Los resultados no favorecieron al programa de estímulos de Carrera Magisterial. Los investigadores encontraron que el sistema de evaluación de Carrera Magisterial es deficiente, es decir, los instrumentos bajo los que se miden los factores arriba descritos no están ligados a estándares mínimos de calidad que aseguren que los resultados sean los correctos para asignar puntajes a los docentes. A su vez, las pruebas de CM miden únicamente los conocimientos del docente sobre los contenidos programáticos que imparte, por tanto, no añade complejidad a la prueba y no representa un desafío a sus conocimientos. Sumado a lo anterior, la prueba tampoco mide competencias individuales y de enseñanza, por lo que no se pudo conocer el grueso de los docentes con mayores habilidades en estos rubros. Además, encontraron que el impacto de los estímulos sobre el aprovechamiento escolar es nulo o muy débil. Adicionalmente, una vez que los docentes han sido promovidos, los resultados de aprovechamiento de los alumnos son negativos, lo que sugiere que, al garantizar los estímulos por el resto de su carrera, CM debilita el incentivo que los maestros tienen para esforzarse adicionalmente una vez que recibieron una incorporación o promoción.

En relación a la actualización docente, los hallazgos de este estudio muestran que los cursos de actualización docente no están fuertemente relacionados con mejores resultados en las pruebas de preparación profesional y aprovechamiento escolar o con los resultados de las

evaluaciones colegiadas. Quizás la conclusión más importante es que “los resultados de la evaluación del impacto de los incentivos ofrecidos por el programa sobre el aprovechamiento escolar deben interpretarse no como impacto sobre el aprendizaje de los alumnos, sino como impacto sobre el desempeño de los alumnos en las pruebas de CM.” En ese sentido, parece ser que la falla es estructural y tiene que ver con la necesidad de mejorar los instrumentos para medir el desempeño de los maestros como el sistema de evaluación del programa. Aunado a esto, el señalamiento de los investigadores toca el tema financiero, ya que la implementación del programa ha costado un promedio de 400 millones de pesos por año de 1998 al 2003 con magros resultados. (Santibañez, y otros 2006).

De acuerdo con McEwan y Santibañez (2005), dada la estructura de evaluación del programa, los profesores que al inicio de un año dado conseguían puntajes mayores o iguales a 70, no enfrentaron incentivos adicionales para esforzarse a lo largo del año escolar, debido a que ya habían obtenido la calificación para acceder al incentivo. A su vez, si los puntos iniciales se encontraban por debajo de 50, entonces los profesores no pueden ser promovidos, incluso si obtienen los 20 puntos completos otorgados para las calificaciones de los estudiantes, lo cual resultaba en un débil incentivo para ejercer un esfuerzo adicional para mejorar el desempeño de los alumnos. Cuando los puntos iniciales se encontraron entre 50 y 70, los maestros pueden enfrentar incentivos más fuertes para mejorar las calificaciones de sus estudiantes. También concluyó que después de recibir sus promociones, particularmente al más alto nivel, los maestros y los directores de nuevo se enfrentan a incentivos débiles para mejorar el logro de las cohortes estudiantiles posteriores. Sin embargo, continúan recibiendo sustanciales recompensas monetarias a lo largo de su carrera.

Sobre el grado de asociación que existe entre el tipo de participación en el programa de Carrera Magisterial y el aprovechamiento escolar en las asignaturas de español y matemáticas, Martínez y Vega (2007) encontraron que en el ciclo escolar 2002-2003, en el estado de Chihuahua, y bajo un estudio cuantitativo sólido, que el estrato de los docentes que no recibe ningún tipo de estímulo económico por parte de Carrera Magisterial, en lo concerniente al aprovechamiento escolar de sus grupos, tanto en la asignatura de español como en la de matemáticas, se encuentra por arriba de los grupos de estudiantes de los maestros incorporados a algún nivel de dicho programa. En pocas palabras, el efecto es

inverso, aunque no significativo; cuantos más estímulos económicos reciben los docentes por parte de Carrera Magisterial, el aprovechamiento de sus estudiantes es más bajo. Y a la inversa, cuantos menos estímulos económicos recibidos, se logra un mejor rendimiento escolar.

En 2010, el Programa de Carrera Magisterial, fue objeto de auditoría por parte de la Auditoría Superior de la Federación, dicho estudio comprendió la evaluación de la eficacia en la cobertura del Programa de Carrera Magisterial (PCM) y en el cumplimiento de los objetivos y metas de mediano y corto plazos; la eficiencia en la operación de los procesos; la competencia de los actores; la economía en la aplicación de los recursos asignados, y el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia de planeación, programación y presupuestación. Respecto del logro educativo de los alumnos, en primaria, los resultados de la prueba ENLACE mostraron que los estudiantes que tuvieron docente en el PCM obtuvieron resultados superiores en 7.9% en español y en 9.6% en matemáticas, en relación con los alumnos cuyo docente no participó en el programa; en ambos casos, se ubicaron en el nivel “elemental” de conocimientos en esas materias. En secundaria, los alumnos con docente en el PCM obtuvieron resultados superiores en 2.9% en español y en 4.7% en matemáticas, respecto de los alumnos cuyo docente no participó en el programa. Los puntajes obtenidos ubicaron a los alumnos con docente en Carrera Magisterial en los niveles “elemental” en español e “insuficiente” en matemáticas, en tanto que los alumnos cuyo docente no participó en el programa alcanzaron conocimientos insuficientes en ambas materias.

A 18 años de operación del PCM (en 2010), la SEP logró la incorporación del 62.3% de los 1,267,593 docentes de educación básica; no obstante, el 37.7% (477,439 docentes) no se habían incorporado al programa por la falta de interés en participar o porque no reunían los requisitos. Además, la dependencia reconoció no saber en qué medida el programa ha contribuido a elevar la calidad de la educación y mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de educación básica. (ASF, 2010)

En 2012, el programa fue de nuevo auditado. El estudio señala que para ese año participaron en el Programa Nacional de Carrera Magisterial 808,360 docentes, el 78.2% de los 1,033,692 docentes de educación básica pública en ese año.

Respecto del logro educativo de los alumnos, en primaria, los resultados de la prueba Enlace del ciclo escolar 2011-2012 mostraron que el logro educativo en español, matemáticas y ciencias de los alumnos que tuvieron docentes en el nivel "C" de Carrera Magisterial fue inferior al de los alumnos con docentes que se ubicaron en los niveles de estímulo "A" y "B". En secundaria, el logro educativo en español y matemáticas de los alumnos que tuvieron docentes en el nivel "E" fue inferior al de los alumnos con docentes que se ubicaron en los niveles "A"-“D”, lo cual mostró que el incremento del nivel de estímulo del docente no necesariamente aumenta el logro educativo de los alumnos, contrario al propósito del programa de estimular el mejor desempeño docente en función del aprendizaje de los alumnos.

La información reportada por la SEP en los documentos de rendición de cuentas de 2012 no permitió verificar el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Carrera Magisterial, relativos a coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional, mediante el fortalecimiento de la profesionalización de los participantes al impulsar la actualización e innovación de la práctica docente; valorar la actividad docente, fortaleciendo el aprecio por la función social del profesor, y reconocer y estimular a los docentes que obtengan logros educativos relevantes, para mejorar sus condiciones de vida, profesionales y laborales. (ASF, 2012)

En un esfuerzo por hacer un balance del Programa de Carrera Magisterial, a diez años de su creación, la SEP (2001) hizo una valoración sobre la estructura del programa dejando la reflexión a la sociedad y actores interesados sobre los aspectos que necesitaban ser revisados para posibilitar una correlación efectiva del programa con la calidad de la educación. Dichos puntos son los siguientes:

- El escalafón horizontal podría estar generando una aristocracia profesional de cinco estratos (niveles) al margen de los resultados educativos.
- El otorgamiento de puntos en la evaluación del desempeño de maestros puede distorsionarse hacia una cultura de puntos, por lo que es necesario avanzar hacia sistemas más cualitativos de evaluación de desempeño.

- Busca generar reconocimiento y estímulos al esfuerzo de cada uno de los maestros, pero también puede promover una competencia desleal entre ellos por lo que se requiere modificar la organización de la Carrera hacia esquemas de competencia más cooperativa (ayuda mutua, empatía, confianza).
- Como sistema de incentivos y estímulos que busca motivar a los maestros que obtienen los mejores logros en su desempeño y mejorar sus condiciones de vida, ha logrado un despegue importante en relación con el valor de la plaza inicial, sin menoscabo de sus derechos laborales. Pero poco se sabe (en 2003) sobre su motivación y el impacto en la calidad de la educación básica.
- Como sistema en operación, requiere de la profesionalización de sus administradores cuya definición institucional garantice al magisterio nacional, y a la sociedad en su conjunto, una administración eficiente y transparente del Programa.
- Despojar de sentido político a la evaluación y convertirla en un ejercicio académico a fin de analizar, discutir y acordar sobre su definición y ámbitos de competencia.
- La necesidad de contar con una evaluación integral al programa que trascendiera la medición programática y que reorientara las decisiones para la consolidación del programa como una estrategia de profesionalización docente.

Desde diferentes ópticas, métodos y objetivos, los estudios que sobre los resultados del PNCM se han hecho, muestran una distancia entre éstos y los objetivos que el programa buscaba consolidar: movilidad salarial, reconocimiento social a la labor del magisterio, desempeño profesional, actualización y superación profesional y, sobre todo, la mejoría en los resultados de los indicadores de rendimiento escolar. Sin embargo, es necesario replantear dichas aseveraciones.

En párrafos previos mencionamos que el PNCM nació ligada a la solución de demandas salariales y de movilidad laboral, más que de mecanismos para conseguir las habilidades y la formación del magisterio, en ese sentido, de acuerdo con los datos que hemos presentado, un grueso importante de la planta docente consiguió una mejora en su salario y algún nivel en el trayecto escalafonario. Así mismo, puede explicarse, que la medida para apoyar la actualización y superación permanente del magisterio, se encontraba como un objetivo

secundario, la mayor proporción de los beneficiarios del programa, no encontraron incentivos para consolidar su formación. El agotamiento del modelo también obedece a condiciones presupuestales, como vimos, la inversión se habría tornado inercial con crecimientos modestos y negativos, lo cual eventualmente no permitió la transición hacia los niveles siguientes del trayecto salarial.

No obstante, el PNCM permaneció como la única solución para resolver la baja calidad educativa en el terreno del magisterio, el programa ha prevalecido durante 23 años, resaltando su estabilidad a lo largo del tiempo. Con la reforma educativa, se modificaron aspectos sustantivos de la política de incentivos, que al parecer obedecen más a una lógica de gobernabilidad que de eficiencia educativa.

4. El cambio en el diseño a los incentivos

CONTEXTO DEL CAMBIO

Luego de dos períodos de gobierno en México provenientes del partido de Acción Nacional, la presidencia de la República Mexicana volvió a las manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La administración de Enrique Peña Nieto, dio inicio bajo el reconocimiento explícito de la necesidad de formar alianzas para la instrumentación de reformas en áreas primordiales del desarrollo del país.

En su discurso de toma de posesión como presidente de la República Mexicana, en diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto anunció que el tiempo de la reforma a la educación había llegado y que es al Estado a quien corresponde la rectoría de la política educativa. En ese discurso adelantó que se impulsarían cambios constitucionales al artículo 3° que modificarían la Ley General de Educación a fin de crear el Servicio Profesional Docente y un Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Con la creación del Servicio Profesional Docente se desplazaba el modelo de incentivos que se implementó en 1992 bajo el nombre del Programa de Carrera Magisterial en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

La propuesta de reforma se trataba del diseño y puesta en marcha de los mecanismos para que el ingreso, permanencia, ascensos y reconocimientos al magisterio se realizaran con base

a la evaluación de su desempeño. El Sistema de evaluación propuesto orientaría la focalización de la atención de mejora de maestros, directores, supervisores, escuelas y autoridades. Con la reforma a la Constitución se proponía la desaparición de plazas vitalicias y hereditarias en el Sistema Educativo Nacional. (EPN, 2012).

El nuevo presidente logró reunir las tres fuerzas políticas más importantes de México para suscribir el Pacto por México, el cual incluye el compromiso de apoyar en el Congreso sus primeras acciones de gobierno, una de las cuales se refería a la Reforma Educativa. En ese sentido, el 10 de diciembre, envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones a los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su presentación enunció que la solución al problema de la baja calidad educativa descansa en una serie de factores, principalmente, en la labor del maestro, dado que es éste el que conduce el proceso de enseñanza aprendizaje y es en el aula, donde se da el proceso de fortalecimiento de la identidad nacional y de la formación de ciudadanos. Al ser el docente pieza nodal de la revolución educativa, lo natural es “cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial. El acceso de los maestros y su promoción a puestos directivos y de supervisión en el sistema educativo público deben corresponder a las cualidades que para ello se requieren, así como al desempeño y mérito. (DOF, 2013)

El nuevo sistema en que se incorporan, reconocen, promueven y permanecen los docentes en la educación obligatoria marca un cambio en la creencia de que, a través de la regulación de la actuación de las figuras educativas del sector básico mediante la evaluación del desempeño, es posible lograr la calidad de la educación. La reforma plantea que el proceso de Promoción forma parte de un sistema de desarrollo del servicio profesional docente que premia el desempeño del magisterio y afecta al mecanismo de incentivos que se otorgaban a través del Programa Nacional de Carrera Magisterial que se sustituyó por el Programa de Promoción en la Función por incentivos en Educación Básica (PPFIEB), (SEP, 2015: 13-15).

Esta nueva política trae consigo una serie de movimientos legales, institucionales y políticos, que buscan modificar y pulir el camino para modificar la situación de la baja calidad educativa a través de incentivar al maestro, piedra angular de la reforma educativa del

presente sexenio, para que se profesionalice y bajo mecanismos meritocráticos, permanezca en su función y logre mejorar sus ingresos en la medida que haya logrado mostrar mayores niveles de conocimiento, actualización y evaluaciones destacadas.

PROCESO DEL CAMBIO

LAS IDEAS EXPLICAN POR QUÉ CAMBIÓ LA POLÍTICA DE INCENTIVOS

La orientación al cambio obedece a una lógica de asignación de incentivos con base en el mérito, por tanto, los incentivos sólo reconocen y promueven a los docentes que certifiquen un desempeño destacado. A diferencia del antiguo modelo de incentivos (PNCM) la creación de un marco legal para el desarrollo de procesos de evaluación tiene su justificación en que representa el medio a través del cual se determinan la administración de premios o sanciones. Este modelo de incentivos intenta lograr que mejore el proceso de adquisición de aprendizajes en los alumnos a través de la motivación constante del docente de acreditar mejores niveles de desempeño.

Esta configuración del problema de la baja calidad de la educación remite también a nuevas decisiones para revertirla y conseguir el derecho a la educación de calidad impuesta por la Constitución Mexicana.

Hemos hecho una representación del discurso que acompaña la reforma, así como de la movilización de los recursos para desatar los cambios. La intención del cuadro 1 es comparar los cambios en el sistema de creencias de un período de amplia estabilidad a otro de reforma. El núcleo profundo representa las creencias más estables del sistema, son muy difíciles de modificar ya que se refieren a prioridades de valor y derechos, de distribución de justicia y, de identidad sociocultural. En tal sentido encontramos que el núcleo profundo del sistema de creencias se refiere al artículo 3° de la Constitución Mexicana que no había presentado modificaciones hasta la presentación de la Reforma educativa. La incorporación de las transformaciones al artículo 3° y 73° de la Constitución Mexicana quitaron el control de SNTE sobre el proceso de ingreso, promoción y permanencia de la fuerza laboral educativa.

Cuadro 10. Sistema de creencias en los incentivos docentes

Período	Contexto político	Núcleo Profundo	Núcleo de la política	Aspectos secundarios
1993-1998	ANMEB	Artículo 3° Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado (Federación, estados y municipios) impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.	Problema: La pérdida del valor adquisitivo de los salarios, la inamovilidad laboral y la desmotivación profesional del magisterio. Causa: Centralización, escasez de recursos y falta de incentivos y motivación al magisterio. Solución: Motivación y preparación del Magisterio	Se diseña e implementa el Programa de Carrera Magisterial Legislación: Lineamientos Generales de Carrera Magisterial Organización: Coordinación Nacional de Carrera Magisterial Financiamiento: Presupuesto regularizable en el FAEB Evaluación de factores.
2008-2011	Alianza por la Calidad de la Educación	Artículo 3° Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado (Federación, estados y municipios) impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.	Problema: La calidad de la educación se manifiesta en el bajo aprovechamiento de los alumnos de la educación básica. Causa: Infraestructura educativa insuficiente y mecanismos de control vertical, peso de la burocracia y el insuficiente impulso al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y el personal directivo y auxiliar. Solución: Desplegar un nuevo modelo de promoción y certificación, orientado a resolver las necesidades y debilidades detectadas en la educación básica.	Se acuerda en 2008, revisar y adecuar el Programa Nacional de Carrera Magisterial. Legislación: Lineamientos Generales de Carrera Magisterial 2011. Ajustes al diseño del programa en el peso ponderado de factores de evaluación, fundamentalmente en el logro académico de los alumnos. Organización: Coordinación Nacional de Carrera Magisterial Financiamiento: Presupuesto regularizable en el FAEB
2012-2018	Pacto por México	Artículo 3° El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que [...] y la idoneidad de los docentes y directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Adicionalmente, el párrafo III, posiciona constitucionalmente la promoción en el servicio profesional docente.	Problema: Los docentes y directivos, en la educación obligatoria no son idóneos Causa: Expansión sin calidad, prácticas indebidas a la dignidad magisterial, avance en los conocimientos científicos y técnicos, son presiones a la práctica docente.	Se diseña, en el marco del SPD, el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica. Legislación: Ley General del SPD, Cap. V, arts. 34 y 35. Organización: Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente junto con Autoridades Educativas Locales.

Período	Contexto político	Núcleo Profundo	Núcleo de la política	Aspectos secundarios
			Solución: Diseñar procedimientos idóneos para el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial.	Financiamiento: Sólo con presupuesto disponible del FONE y de acuerdo al SIGE.

Fuente: Adaptado de Sabatier (2007) de acuerdo con ACE (2008) y Pacto por México (2012)

El núcleo de la política refiere a las prioridades de la política, tales como la importancia de la educación de calidad, la definición y alcance del problema en la educación básica, las causas que lo producen y también la elección de la solución que implica la estrategia general para modificar el *status quo*. Este segundo componente es moderadamente difícil de cambiar, pero puede ocurrir ante la evidencia de la falla de la estrategia de atención y la definición del problema. En ese sentido, hemos identificado que la definición del problema de la baja calidad de la educación, sus causas y su solución se han modificado para delimitar al docente como principal indicador para explicarlo, es así que se define una solución con base en la selección y promoción de los docentes que demuestren ser capaces de conducir el proceso de enseñanza aprendizaje de sus alumnos y con ello abatir los indicadores negativos del progreso educativo del nivel básico.

Por último, los aspectos secundarios del sistema de creencias es elemento de mayor posibilidad de cambio. Este rubro abarca la mayoría de las decisiones de índole institucional, administrativa y financiera que se encuentra en manos de los cuadros gerenciales de la burocracia. En ese sentido, el hallazgo refiere a la modificación de la creación del PPFIEB en el marco del SPD, su coordinación entre agencias de la federación y autoridades educativas locales y el financiamiento del programa.

Como se ilustra, durante el período 2008-2012 las ideas y estrategias sobre el tratamiento al magisterio permanecieron estables, lejos de ser el motor de cambio fueron el cemento que permitió que la coalición promotora SEP-SNTE permaneciera unida. Podemos afirmar que incluso, desde la creación del PNCM y hasta 2008, la política de incentivos al magisterio se mantuvo estable enfrentando cambios incrementales, tales como la revisión del marco legal y sus consecuencias de gestión administrativa.

En el período que siguió al proceso de reforma, se vislumbra una aparente competencia entre coaliciones rivales, cada una con un sistema de creencias específico, que buscaron colocar sus ideas y traducirlas en la política de incentivos a través de un nuevo instrumento, situación que explicaremos más adelante.

LAS COALICIONES

En el discurso de la firma del Pacto por México, se aludió al diálogo para conseguir consenso y buscar los puntos de coincidencia para establecer acuerdos que faciliten el camino de las acciones de gobierno, los partidos políticos coincidieron en la reforma educativa. En relación a la creación del Servicio Profesional Docente, se abrazó la idea de que ocupar una plaza docente se debe hacer con base en concurso de oposición y el progreso económico bajo la evaluación de su desempeño. La literatura visibiliza que la idea de que la remuneración en función del rendimiento docente, es bien vista por los políticos y la sociedad. Además, la información sobre el comportamiento de los docentes habría configurado la idea de que los maestros en México son poco comprometidos y su trabajo no es de calidad, por lo que la decisión de conseguir mejores docentes y premiar a los de mejor desempeño, generó un gran apoyo social y político. La reforma educativa es una muestra de que los grupos políticos pueden llegar a un consenso sobre la aplicación y diseño de nuevas iniciativas aún y cuando exista cierto costo político.

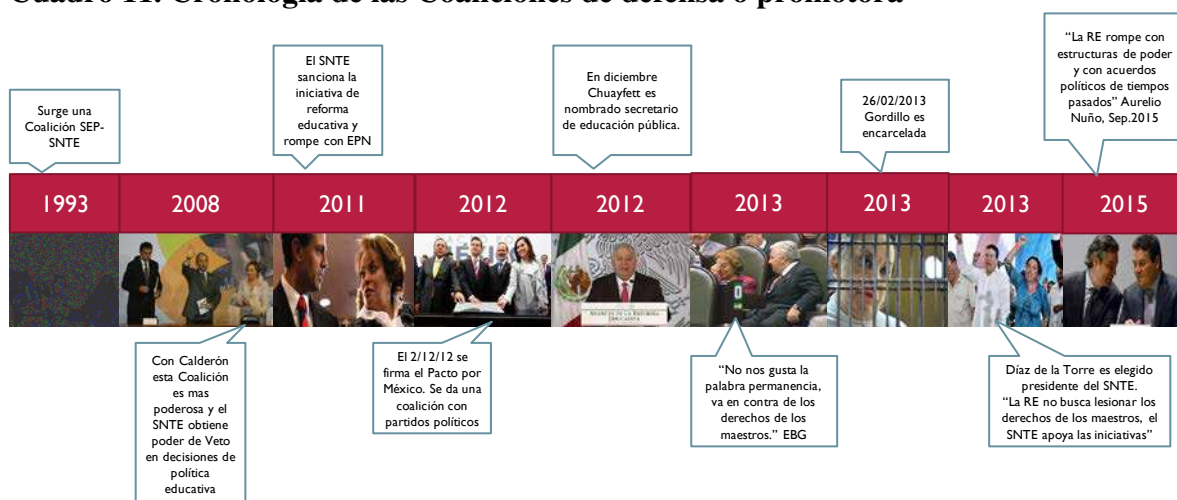
El cuadro 11 recrea la evolución de las coaliciones de defensa donde el sistema de creencias contenido en los acuerdos de política del Alianza por la Calidad de la Educación, fueron sustituidos por el sistema de creencias del Pacto por México, dando el cambio de coaliciones al interior de la política de incentivos, así como los instrumentos gubernamentales que posibilitaron su operación. La reconstrucción de la relación entre la Secretaría de Educación Pública y el SNTE no puede explicarse al margen de los eventos políticos que permearon las decisiones de política educativa.

La coalición de defensa SEP-SNTE surgió en 1989 con Elba Esther Gordillo al frente del Magisterio. Esta coalición puso en marcha un sistema de estímulos y evaluación bajo los Lineamientos de Carrera Magisterial donde la evaluación quedaba en manos del propio SNTE. El modelo de evaluación y de sistema escalafonario fue una negociación que logró la

entonces presidenta del Sindicato a cambio de contener las fuerzas del magisterio y lograr la estabilidad del sistema educativo (Ornelas, 2010: 105-107).

En el período 2006-2012, los actores estaban concentrados en la coalición conformada por la Secretaría de Educación Pública, a través de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) esta coalición se denominó Comisión de Carrera Magisterial. En 2012, bajo el Pacto por México, aparecerá otra coalición conformada por partidos políticos, organismos federales y las autoridades educativas locales, la cual competirá por colocar su sistema de creencias sobre el tratamiento de incentivos al magisterio donde la evaluación es un eje transversal para su asignación.

Cuadro 11. Cronología de las Coaliciones de defensa o promotora



En el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación firmada en 2008 la continuidad de la Coalición SEP-SNTE se tradujo en cambios incrementales positivos en el sistema de incentivos al magisterio, debido a la continuidad del sistema de creencias respecto de ese tema los cambios fueron sólo en la dimensión administrativa.

Previo a la finalización del sexenio 2006-2012, Elba Esther Gordillo, habría declarado que su apoyo estaba con el próximo presidente venido de las filas del PRI. Sin embargo, sus antecedentes de ruptura con ese partido, así como sus peticiones a cambio de su apoyo electoral, exacerbaron a los miembros del PRI que solicitaron la separación con el Partido que encabezaba Gordillo, bajo la recomendación de que asociarse con ella sólo sería un lastre para la modernización educativa. (El país, 2012) Luego de este desenlace, Elba Esther

Gordillo declaró que la ruptura no fue con el presidenciable Peña Nieto, sino él con su partido y que era una terrible omisión olvidar que el sector político que representaba, “era un garante de estabilidad”. A esa declaración sumó la advertencia de la revisión de las propuestas educativas a fin de conceder que fueran implementadas bajo acuerdos que no trastocaran los derechos de los maestros. (El país, 2012)

Como se ha dicho, en diciembre de 2012, ante los líderes de partido, el presidente electo Enrique Peña Nieto presentaba la iniciativa de reforma educativa que planteaba un giro al tratamiento de la profesionalización del magisterio, dicha iniciativa se perfiló como opuesta a las ideas que el Sindicato había defendido desde la firma del ANMEB. En la firma del Pacto por México no fue convocada la dirigencia del SNTE, dando un claro aviso de la ruptura de la relación política en materia educativa. En ese mismo mes, en la presentación de los miembros del gabinete de Gobierno, se nombró a Emilio Chuayfett como Secretario de Educación Pública, enemigo político de Elba Esther Gordillo cuando ambos en el 2000, buscaron la coordinación nacional del PRI.

Durante la gestión de Chuayfett, Gordillo es encarcelada por acusaciones de desvío de fondos y de lavado de dinero. A los pocos días es elegido Juan Díaz de la Torre como nuevo presidente del SNTE y la nueva posición del Sindicato es de total apoyo a la reforma educativa. En entrevista con una radiodifusora, Díaz de la Torre, contradecía las declaraciones que Elba Esther Gordillo al afirmar que la “reforma educativa no lesiona los derechos de los maestros, el SNTE apoya las iniciativas de profesionalización del presidente Peña Nieto” (Radio Fórmula, 2013).

En ese sentido, la coalición promotora, unida bajo el sistema de creencias de la Reforma Educativa está conformada por la Secretaria de Educación Pública, a través de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, el INEE junto con las autoridades educativas estatales para posibilitar la puesta en marcha de los procesos de evaluación que posibilitan el ingreso, la promoción, la permanencia y el reconocimiento de los maestros y directivos del sistema educativo nacional. Por otra parte, en la gestión de la reforma, la SHCP, con la administración de los recursos financieros, ligados a la eficiencia del sistema. Sin

embargo, como lo ilustra la cronología de las coaliciones, las instrumentaciones de las disposiciones de la reforma no habrían sido posibles sin la presencia del SNTE, que se sumó a la coalición bajo la investidura de Juan Díaz de la Torre. Este movimiento político explica los cambios que se consiguieron en el nuevo instrumento de asignación de incentivos, tema del siguiente apartado.

DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS: EL CAMBIO

Este apartado tiene la intención de mostrar, a través de una comparación de la estructura del PNCM y del PPFIEB, los elementos que sufrieron cambios. Ya hemos explicado que la posibilidad de cambio de la política respondió a la dinámica de las Coaliciones de Defensa en favor de contar con mejores maestros. La medida de política para apoyar este desafío descansa en saber si los factores de los incentivos que fueron reformados están en sintonía con lograr la eficacia de los maestros en servicio y elevar el rendimiento académico de los alumnos de la educación básica.

La eficacia de los maestros se entiende cuando existe evidencia de que sus alumnos han adquirido los conocimientos y habilidades de acuerdo al plan de estudios. (Vegas & Umansky, 2005: 10-11) Por tanto, la eficacia esta en conocer el nivel de desempeño de los docentes en el aula, pero también en saber si los incentivos para posibilitar ese desempeño están presentes en el nuevo Programa (PPFIEB) o bien, estaban ya contemplados en el PNCM y se avanzó en esa misma línea promoviendo cambios incrementales.

El cuadro 12 reúne los elementos de la estructura de los programas de incentivos estudiados y muestra en qué medida han cambiado. Anunciamos que los cambios sustantivos se encuentran en los montos de asignación del incentivo, en la modalidad de la evaluación y en la operación del programa, tanto en las instancias de evaluación como en la distribución de responsabilidades.

Cuadro 12 Cambios en la estructura del Sistema de Incentivos

	Programa Nacional de Carrera Magisterial	Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica
Problema	Pérdida del valor adquisitivo de los salarios, la inamovilidad laboral y la desmotivación profesional del magisterio.	Los docentes y directivos, en la educación obligatoria no son idóneos.

	Programa Nacional de Carrera Magisterial	Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica
Objetivo del programa	Desarrollar la cultura de la evaluación, fomentar la formación continua de los docentes y reconocer los mejores desempeños profesionales, en función del aprovechamiento escolar de los alumnos.	Otorgar niveles de incentivos al personal docente, técnico docente, de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, con resultados destacados y sobresalientes en sus evaluaciones, e impulsar su mejora continua.
Opera en niveles educativos	Preescolar, primaria y secundaria	Educación básica
Tipo de participación	Individual y voluntaria	Individual y voluntaria
Participantes	Docentes frente a grupo, maestros en funciones directivas o de supervisión, así como profesores en actividades técnico-pedagógicas.	Personal en funciones docentes, técnico docente, de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica
Requisitos para participar	Profesores afiliados al SNTE que laboran en centros de educación pública con nombramiento definitivo, interinato ilimitado o al menos 10 horas. Acreditar estudios para el nivel o modalidad que participan o antigüedad necesaria.	Personal con nombramiento definitivo, mínimo dos años en funciones, acreditar por lo menos el nivel licenciatura. Haber acreditado la evaluación del desempeño con "destacado"
Niveles de incentivo	5 niveles: A, B, C, D y E El nivel adquirido debía refrendarse	7 niveles: Del 1 al 7 A fin de conservar o adquirir los niveles siguientes se deben acreditar las evaluaciones respectivas
Característica	Una vez adquirido el incentivo se volvía permanente. Los niveles de estímulo obtenidos después del ciclo 2011-2012 serán objeto de refrendo.	Temporales con posibilidad de volverse permanentes en función del proceso de evaluación del desempeño y adicionales.
Incremento salarial	De 24.5% en el nivel A hasta 197% en el nivel E	De 35% en el nivel 1 hasta 180% en nivel 7 en zonas urbanas y rurales De 41% en nivel 1 hasta 222% en nivel 7 en zonas de alta pobreza
Permanencia en el nivel	2 años en zonas de bajo desarrollo 4 años en zonas urbanas y rurales	4 años
Años para cubrir el trayecto	8 años en zonas de bajo desarrollo 14 años en zonas urbanas y rurales	24 años
Elementos de evaluación	Acreditar con 70 la evaluación global que suma los factores de: - Aprovechamiento escolar (ENLACE) - Formación continua - Preparación profesional - Antigüedad - Actividades curriculares - Gestión escolar (sólo Directivos) - Apoyo educativo (sólo ATP)	Acreditar con destacado la evaluación del desempeño para conservar el nivel. Acreditar incremento y sobresaliente en la evaluación adicional, con indicadores de desempeño diferenciados en cada nivel de incentivos para acceder a otro nivel.
Vertientes	1a. Maestros, 2a. Directivos y otros; 3a. Apoyo técnico pedagógico El peso ponderado de los factores de evaluación cambia en función de las vertientes.	No se diferencian vertientes, la diferenciación de indicadores está en función del nivel de incentivo. A mayor nivel de incentivo mayor desempeño exigido en los procesos de evaluación.
Instancias evaluadoras	*Comisión SEP-SNTE *Comisión paritaria estatal *Consejo técnico o equivalente	SEP a través de la CNSPD, establece el Programa de Promoción INEE aprueba los componentes de la evaluación AEL operan el programa de acuerdo a las reglas que establece la SEP
Financiamiento	Suma del presupuesto asignado, economías regularizables y recursos que aportan las autoridades educativas locales.	De acuerdo a disponibilidad presupuestal y con base en las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y del FONE

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de Promoción en la Función por incentivos en la Educación Básica, CNSPD, 2015. Lineamientos Generales de Carrera Magisterial 2011, Comisión SEP-SNTE. Evaluación Docente en el marco de la reforma educativa 2013, INEE, 2015.

*Cada instancia se integraba, según el caso, con igual número de autoridades estatales o escolares y miembros del SNTE.

Los elementos que se modificaron de manera incremental.

Siguiendo el orden de comparación del Cuadro 2, encontramos que los elementos que no cambiaron de manera radical son: Problema, Objetivo del programa, los niveles educativos donde opera el programa, el tipo de participación, el perfil del participante, los requisitos para incorporarse al proceso de promoción, los niveles de incentivo, la característica del incentivo, el incremento salarial, la permanencia en el nivel y los años para cubrir el trayecto de la promoción. Ahora explicaremos cada uno de ellos.

Problema y objetivo: El PNCM surgió como solución a la baja capacidad adquisitiva de los salarios del magisterio, sin embargo, la reforma que enfrentó en 2011, producto de los acuerdos del ACE, obligaron a replantear la evaluación para ligar el desempeño de los docentes con el aprovechamiento escolar, la formación continua y las actividades adicionales que el docente realizara fuera del horario escolar, fundamentalmente. En ese sentido, el objetivo del Programa estuvo dirigido a colocar una nueva manera de evaluar el desempeño del docente y su reconocimiento, como motores para impulsar la calidad de los aprendizajes, sin modificar el texto sustantivo del reconocimiento social y de mejora en la calidad de vida del magisterio.

A su vez el PPFIEB, se centra en fortalecer la práctica y el desarrollo profesional del personal en funciones docentes, técnico docente, de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, en función del resultado de sus evaluaciones, y en ese sentido, ofrecer un esquema de incentivos. A su vez, parafraseando el contenido del ANMEB³, el programa asume que quienes participen podrán mejorar sus condiciones de vida y obtener la valoración social producto de su compromiso en el desempeño de su labor educativa y vocación magisterial. Esta reconfiguración obedece al problema de la baja calidad educativa que se relaciona con el bajo desempeño de los docentes debido a la falta de incentivos para promover su desarrollo profesional.

Así, ambos programas comparten la idea de que contar con docentes mejor calificados, en términos de su preparación y desarrollo profesional, que acreditada mediante un proceso de

³ Recordemos que en el ANMEB se relaciona la pérdida del valor adquisitivo de los salarios, la inamovilidad laboral y la desmotivación profesional del magisterio como el principal problema de la calidad educativa.

evaluación puede incidir positivamente en la calidad educativa. Por ende, la solución es otorgar incentivos que promuevan tal comportamiento, tales como el incremento salarial y el reconocimiento social a su labor.

Niveles educativos donde opera el programa: Tanto el PNCM como el PPFIEB, están diseñados para el nivel educativo básico, es decir, preescolar, primaria y secundaria.

Tipo de participación: El PPFIEB comparte el carácter de convocatoria del PNCM al ser una elección individual y voluntaria. En el caso del PPFIEB, es requisito haber acreditado la evaluación del desempeño con una calificación destacada, a partir de aquí la elección de participar en el programa está en función de enfrentar evaluaciones adicionales. Esta situación supone un filtro a los participantes que el PNCM no contemplaba, ya que casi todos los docentes podían ser candidatos si se inscribían a la convocatoria, el proceso se convirtió en una pesada carga burocrática para las instancias que operaron el programa, dado que se reunía y analizaba la información de grandes cantidades de maestros que tenían pocas probabilidades de recibir la promoción. (Vegas & Umansky, 2005)

Perfil del participante: Ambos programas están dirigidos al personal que cumpla con el perfil de ser docentes frente a grupo, maestros en funciones directivas o de supervisión, así como profesores en actividades técnico-pedagógicas.

Requisitos para participar: El PNCM tenía entre sus requisitos el nombramiento definitivo, interinato ilimitado o contar con al menos 10 horas, requisitos que comparte con el PPFIEB. Las diferencias entre ambos programas en este componente se refieren, por una parte, al nivel de estudios, mientras que, para el PNCM, comprobar la licenciatura para el nivel en que se encontraba valía tanto como la antigüedad en el servicio. Esta circunstancia trajo como consecuencia que un gran porcentaje de docentes sin título o con conocimientos a nivel técnico, accedieran al incentivo sólo con la acumulación de años en servicio. En el diseño del PPFIEB, esta situación queda solventada al exigir al participante la acreditación de por lo menos el nivel de licenciatura; y, por la otra, la antigüedad ya no supone una sustitución de la formación inicial o de posgrado.

Además, resaltan en este apartado dos condiciones adicionales. La primera refiere a que los incentivos no están dirigidos sólo a los agremiados del SNTE. La reforma a los incentivos

puso un nuevo ritmo en la relación con el SNTE y sus miembros, dado que aquel ya no forma parte de la operación y distribución del programa. Este aspecto permite participar a los maestros que no tienen afiliación política e incentiva a deslindar su desempeño de sus compromisos políticos. La segunda, como se anunció anteriormente, es requisito indispensable haber acreditado la evaluación del desempeño con un indicador destacado para poder participar en el PPFIEB. Esta condición permite inferir que sólo los mejores profesores son reconocidos mediante un incentivo económico, es decir, premiar sólo a los mejores, por tanto, el incentivo es un mecanismo selectivo del conjunto de maestros en servicio.

Niveles de incentivo: Al ser un incentivo en la función, que permite un ascenso salarial horizontal por niveles, el PPFIEB comparte la estructura de ascenso con el PNCM como un esquema de promoción horizontal que se materializa en la distribución de compensaciones económicas para el personal docente frente a grupo, directivo y con funciones de apoyo técnico pedagógico. El personal, dentro de su misma función accede a niveles salariales superiores una vez que acredita criterios de evaluación. En ese sentido, encontramos en ambos programas niveles de incentivo y posibilidad de ascenso, así como requisitos específicos para conservar o acceder a nuevos niveles.

Incentivo permanente o temporal: El PNCM ofrece aumentos de sueldo permanentes, incluso ahora que está en operación el PPFIEB. El diseño del programa de Carrera Magisterial, otorgaba remuneraciones considerablemente mayores durante la carrera de los maestros si acreditaban la evaluación global que se realizaba cada año. Esta situación se tornó en un incentivo negativo para mejorar la enseñanza, una vez que los docentes recibían la promoción no enfrentaron estímulo para desempeñarse mejor. (Santibañez y otros, 2006).

No obstante, el PPFIEB ofrece la posibilidad de volver los incentivos temporales en permanentes. Los incentivos tienen carácter temporal cuando el sustentante accede al primer nivel o consigue un ascenso por primera vez en los niveles subsiguientes. Se vuelven permanentes cuando se confirma el nivel que adquirió mediante el resultado destacado en la Evaluación del desempeño o bien obtiene resultado destacado en la Evaluación del Desempeño y sobresaliente en la Evaluación Adicional y logra ascender al siguiente nivel de

manera temporal; en ese caso, el nivel anterior se vuelve permanente. (SEP-CNSPD, 2015). El procedimiento para revertir el incentivo negativo descansa en la acreditación de las evaluaciones del desempeño y adicionales.

Incremento salarial, permanencia y trayecto: Como mencionábamos párrafos arriba, tanto el PNCM como el PPFIEB tienen una estructura de incremento salarial por niveles, cinco y siete, respectivamente. Tienen breves diferencias en cuanto a la permanencia y al trayecto, como explicaremos enseguida.

Sin embargo, tienen diferencias en el tratamiento salarial para los docentes que se encuentran ubicados en zona de bajo desarrollo y alejados de zonas urbanas⁴. Para el PPFIEB, es central incentivar a los profesores que se encuentran en las zonas marginadas y que atienden a grupos con menos ventajas que otros grupos ubicados en zonas urbanas con mejor desarrollo. En comparación con los docentes ubicados en zonas urbanas o rurales del propio programa como con respecto al PNCM, los docentes que laboran en centros de trabajo bajo condiciones de pobreza despegan con mejores incrementos salariales y hacia el final del trayecto de promoción. Esta situación puede revertir el fenómeno de los maestros de esas zonas que enfrentan menores incentivos para mejorar su enseñanza a los alumnos de las familias pobres, las familias analfabetas o con poca educación o los alumnos provenientes de familias que no tienen el español como lengua materna, siempre y cuando otros factores asociados a todo el sistema educativo, se encuentran también desarrollados.⁵ Por otra parte, siguiendo la lógica de la selección de la evaluación del desempeño, es posible que el programa por incentivos apoye a retener y estimular a los mejores maestros para que los alumnos que presentan las mayores necesidades sean los más beneficiados bajo este sistema de compensación.

⁴ De acuerdo las evaluaciones de los resultados de los estudios de medición de pobreza, que elabora el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

⁵ De acuerdo con el Banco Mundial, un sistema ampliado donde los incentivos forman parte está compuesto por (1) Infraestructura y materiales de enseñanza adecuados; recursos básicos (2) Claridad con respecto a lo que se espera de los maestros (3) Reglas claras y transparentes para la selección y asignación de los maestros a las escuelas de acuerdo con propósitos específicos (4) Monitoreo y evaluación de la enseñanza y el aprendizaje (5) Liderazgo pedagógico y desarrollo profesional para apoyar a las comunidades profesionales docentes (6) Autonomía profesional y autoridad (7) Incentivos docentes eficaces

Cuadro 13. Impacto en el salario, permanencia en el nivel y duración del trayecto

PROGRAMA NACIONAL DE CARRERA MAGISTERIAL				PROGRAMA DE PROMOCIÓN EN LA FUNCIÓN			
Nivel	Incremento salarial	Permanencia años		Nivel	Incremento salarial		Permanencia años
		Urbana y rural	Bajo desarrollo		Urbana y rural	Bajo desarrollo	
A	25%	3	2	1	35%	41%	4
B	54%	3	2	2	65%	77%	4
C	100%	4	2	3	95%	113%	4
D	143%	4	2	4	120%	144%	4
E	197%	-	-	5	140%	170%	4
				6	160%	196%	4
				7	180%	222%	-
Trayecto		14	8	Trayecto		24	

Fuente: Elaboración propia.

Bajo el modelo del PNCM este grupo de docentes contaba sólo con el incentivo de permanecer dos años por nivel de estímulo de tal forma que el trayecto de promoción podría alcanzarlo en un período de ocho años. Los incrementos salariales son los mismos para los docentes que se ubican en zonas urbanas o rurales con mejor desarrollo, por lo que los maestros de zonas marginadas también enfrentaban la desventaja de competir con maestros de escuelas de mayor nivel socioeconómico y decidir que el esfuerzo no tenía relación con el nivel de incentivo.

Ambos programas contemplan un período de trayecto de incrementos salariales, para el caso del PNCM, podría ser de 14 años para docentes que trabajan en centros ubicados en zonas urbanas y rurales y, como ya se mencionó, 8 para los maestros en zonas de alta marginación. En el PPFIEB, el trayecto es de 24 años, ya que la permanencia en el nivel adquirido es de 4 años para todas las zonas económicas.

Los elementos que se modificaron de manera sustantiva

Elementos de evaluación y vertientes: El componente que sufrió mayores modificaciones, a nuestro parecer, es el destinado al diseño de la evaluación del desempeño. Durante la vida

del PNCM, el sistema de evaluación se modificó en los pesos ponderados de los elementos que la conformaron y algunos elementos sustituyeron a otros en función de los acuerdos de la ACE.

Cuadro 14. Factores de evaluación del desempeño en Carrera Magisterial

	Todas las vertientes	Vertiente			Vertiente		
		1 ^a .	2 ^a .	3 ^a .	Maestros	Directivos	ATP
Aprovechamiento escolar		20			50	40	30
Formación continua					20	20	20
Actividades Cocurriculares					20	20	20
Apoyo educativo				20			
Gestión escolar							
Antigüedad	10	10	10	10			
Preparación profesional	25	28	28	28			
Desempeño profesional	35	10	10	10			
Puntos totales posibles	70	48	48	48	90	80	70

Fuente: Elaboración propia con base en SEP:2001 y SEP-SNTE 2011.

El mecanismo de evaluación de Carrera Magisterial puso énfasis en el aprovechamiento escolar, medido a través de la prueba nacional *ENLACE*⁶, de formación continua y de actividades extra clase o co-curriculares. Bajo este peso ponderado los docentes frente a grupo se aseguraban un puntaje de 90 puntos de los 100 posibles, los Directivos 80 de 100 y el personal con funciones de Apoyo técnico docente, 70 de 100. Bajo la base de obtener un puntaje mínimo de 70 puntos en la evaluación global, los docentes enfrentaron incentivos para mejorar el puntaje de la prueba enlace, básicamente. Asociar los resultados de dicha prueba con consecuencias a los incentivos de los docentes provocó una inflación de las puntuaciones y derivó en lo que Backhoff y Roldan (2014) denominaron “corrupción de la medida” de la prueba ENLACE, así como otros efectos negativos, como insistir para que el día de la prueba los alumnos con menor aprovechamiento no se presenten, enseñar sólo los aspectos sujetos de evaluación o dar las respuestas a los alumnos. (Vegas & Umansky, 2005: 45; Romero, 2013: 82; Ornelas, 2012: 107). En esta situación, docentes con un nivel de

⁶ La prueba de evaluación censal ENLACE fue un proyecto de evaluación de los aprendizajes de los alumnos de la educación básica en todo el país, fue suspendida en 2013, por el entonces Secretario de Educación, Emilio Chuayfett. Los resultados históricos de la prueba ENLACE, desde 2006 hasta 2013, muestran que la mayoría de los alumnos se encuentran en niveles insuficientes y elementales, pero en el caso de primaria la tendencia en 2013 apuntaba a emparejar los promedios de aprovechamiento en los indicadores positivos. En secundaria, aunque con crecimientos discretos, la tendencia era la misma. Una primera conclusión de estos resultados, era que el programa de estímulos no estaba impactando en la calidad de la educación.

educación bajo y poca experiencia en la docencia fueron capaces de alcanzar el límite mínimo para acceder a una compensación salarial, por lo que este mecanismo de evaluación incentivó a que se realizaran prácticas indebidas para obtener el puntaje del aprovechamiento de la prueba nacional en detrimento del desempeño de los docentes y su preparación profesional. De acuerdo con los datos de la CNSPD, el grueso de los maestros inscritos en el PNCM se encuentra ubicado en los primeros niveles de incentivo.⁷ De acuerdo con la observación de Ortiz Jiménez (2003) en los primeros años de vida del programa, el grueso de los docentes participantes recibió el estímulo al primer nivel y lo han conservado dada su naturaleza permanente, sin poder incentivar a que modifiquen su estructura profesional y con ello mejorar el aprendizaje.

Por otra parte, los maestros que enfrentaron mayores incentivos bajo este programa, no estuvieron asociados con el mejor rendimiento de sus alumnos, trastocando la intención del mejoramiento de la calidad educativa. (Santibañez y otros, 2006: 13-25; Martínez y Vega, 2006: 43-45; ASF, 2010: 3-7).

La estructura de la evaluación del PPFIEB parece solventar esta situación, fundamentalmente porque la evaluación del desempeño es obligatoria y requisito para incorporarse, voluntariamente, al proceso de promoción en la función. Por una parte, el desempeño del docente y demás figuras educativas del nivel básico, no dependen de las pruebas censales nacionales y el ingreso al incentivo económico depende de la acreditación destacada de la evaluación del desempeño, tanto para acceder a nuevos niveles de promoción como para conservar los niveles adquiridos, tampoco otorga un tratamiento distinto a los docentes, directivos y personal de apoyo técnico pedagógico, la diferenciación de la evaluación se encuentra en función de la escolaridad acreditada y del nivel de incentivo adquirido, a mayor nivel de incentivo mayor desempeño exigido en los procesos de evaluación. A diferencia del PNCM, el PPFIEB incentiva a que los trabajadores de la educación básica mejoren las características personales que redunden en un mejor desempeño a fin de tener la probabilidad de obtener un incremento salarial a cambio de su esfuerzo profesional. Al parecer, los

⁷ De acuerdo con la CNSPD, en el período 1992 a 2015, el 60% de los beneficiarios del PNCM se ubicaron en el nivel A y sólo el 3% en el nivel E, esta evidencia podría sugerir que la movilidad en el escalafón vertical no es eficiente y comprueba que una vez adquirido la promoción económica, el participante enfrenta pocos incentivos para mejorar su desempeño.

incentivos son eficaces en la medida que la población a la que van orientados, se sienten motivadas por la creencia de que su esfuerzo los puede llevar a obtener recompensas.

Sin embargo, este sistema de compensación podría funcionar de manera negativa para los docentes que no tienen una formación inicial sólida y han permanecido en el subsistema de educación básica gracias a sus años de experiencia. Este personal podría no alcanzar la compensación económica aún y cuando su trabajo frente a sus alumnos fuera eficaz dadas sus características de formación inicial.

Instancias evaluadoras: La coordinación de la operación para la evaluación del desempeño y asignación de estímulos en el caso del PNCM descansaba en una organización con funcionarios del gobierno (federal y estatal) y miembros del SNTE, de acuerdo a la jerarquía decisional. Así, se contaba con la Comisión SEP-SNTE, integrada por representantes de la SEP y del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, su labor principal era normar la operación del Programa. En el nivel estatal, se configuró la presencia de la Comisión paritaria estatal, integrada por igual número de funcionarios educativos de las entidades federativas y de miembros del SNTE en cada estado, sus funciones abarcaban la operación y carga administrativa del programa. También existía el Consejo técnico que se integraba por el personal de los Centros de trabajo de acuerdo a las vertientes del programa, con un integrante del SNTE, su labor era la operación del programa en cada escuela.

Dicha organización tenía un alto grado de discrecionalidad en la asignación de incentivos y representan la relación de poder político en el sector educativo que ha tenido un efecto en las oportunidades del mejoramiento de la calidad educativa. Diversos estudios han mostrado que el PNCM no funcionó como un dispositivo para orientar el compromiso, la innovación y el desarrollo de los docentes y directivos dado su carácter clientelar y corporativo que no premiaba a los mejores profesores sino a los que se alineaban a las iniciativas acordadas por el binomio SEP-SNTE provocando una seria desprofesionalización del magisterio con consecuencias negativas a la educación básica. (Besunzan y Tapia, 2013: 94-95; Romero, 2002: 78-80; Ornelas, 2012; Santibañez y Otros, 2006: 13-25)

Dicha organización quedó sin efecto en la Ley General del Servicio Profesional Docente. En su artículo 37, señala que el proceso de evaluación y operación del nuevo programa de incentivos encuentra su soporte en una organización conformada por la SEP, a través de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, que está encargada de establecer la base normativa del Programa de Promoción; el INEE, a través de la aprobación de los componentes de la evaluación y, las Autoridades Educativas Locales, corresponde la operación del programa de acuerdo a las reglas que establece la SEP.

Esta nueva distribución de funciones establece una nueva relación entre federación y autoridades educativas locales. De principio representa la forma en que el Estado recupera la rectoría en materia educativa, en particular el diseño e implementación del sistema de incentivos. Por otra parte, rompe la inercia del control de incentivos por parte de la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que se había acentuado en el periodo 2006-2012 con la firma del Acuerdo por la Calidad de la Educación (ACE) firmado por la SEP y el SNTE. De esta forma se presume que los trabajadores de la educación adquieren un grado de autonomía para decidir sobre su futuro profesional.

Financiamiento: El tema del financiamiento es un tema importante considerando que los recursos educativos están conformados en su mayoría para solventar la nómina educativa.⁸

El PNCM se financiaba con la suma del presupuesto asignado desde la federación, las economías regularizables y los recursos que aportan las autoridades educativas locales. En oposición, el PPFIEB opera bajo el supuesto de la disponibilidad presupuestal y con base en las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y del FONE, los cuales establecen una base de datos sólida de las figuras educativas en el país y promover la transparencia del uso de los recursos. Así, la base financiera supone un mejor ejercicio de los recursos económicos a fin de devolverle al programa eficiencia en su cometido.

⁸ Por ejemplo, de acuerdo con el CONEVAL (2010), el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), mediante el cual se cubre la nómina, ha tenido un crecimiento promedio en el periodo 2000-2009 de 13.5% y como proporción del Ramo 33, representa un crecimiento promedio del 60.9%

Capítulo 3

Recomendaciones de política

La reforma educativa del presente sexenio (2012-2018) puso énfasis en la idea de que uno de los recursos más importantes para conseguir la calidad de la educación es el maestro, por tanto, el establecimiento del Sistema del Servicio Profesional Docente, así como de una sofisticada instrumentación evaluativa, representaron la solución para cambiar el estado en que se encuentra la educación pública. Los argumentos que defienden esta respuesta de política se encuentran alineados con el discurso del Banco Mundial respecto del tratamiento a los docentes. Para este organismo, el medio para avanzar hacia la calidad educativa depende de elevar la calidad de los profesores, por eso recomienda atraer a candidatos con un elevado perfil, separar continua y sistemáticamente de sus cargos a quienes demuestren bajo desempeño y motivar a las personas para que continúen refinando sus capacidades y mejorando su desempeño a lo largo de su carrera docente. Para el BM los incentivos se ubican en tres categorías, recompensas profesionales¹, presión por rendir cuentas e incentivos financieros. A su vez, la UNESCO ha declarado que el diseño e implementación de una política de remuneraciones e incentivos es indispensable para estimular la labor profesional. Para este organismo, los incentivos forman parte de una iniciativa más amplia, la carrera docente. La carrera docente, según la UNESCO², la carrera docente regula los procedimientos de ingreso, permanencia, movilidad y retiro de los profesores del sistema educativo y es un instrumento de desarrollo profesional que contribuye a la revalorización social de la profesión. El Banco Mundial (2003, 2005) y la UNESCO (2013, 2015) han proporcionado argumentos para concluir que los maestros sí responden a los incentivos, por tanto, conservar la política de incentivos eficaces para atraer, retener y motivar a maestros

¹ Se trata de la satisfacción intrínseca de la labor docente, reconocimiento y prestigio, crecimiento profesional, dominio intelectual y condiciones de trabajo adecuadas.

² La UNESCO se separa de la definición de Carrera Docente del BM, para este último organismo, la carrera profesional es una estrategia principal de recompensa financiera diferenciada de mayor eficiencia fiscal y de mayores impactos.

altamente calificados para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje es atinada. La manera como se diseñan y se aplican, es otro punto.

Este trabajo tiene como fundamento el interés de generar conocimiento sobre las novedades que surgieron con la reforma educativa y que impactaron el diseño e implementación de los incentivos a los docentes de educación básica. Así mismo, buscó explicaciones bajo el entorno teórico de las Ciencias de Política, ya que el objeto de estudio es una política pública, la política de los incentivos al magisterio, la cual ha permanecido en la agenda como una de las soluciones al bajo desempeño terminal de los alumnos de la educación básica. Hasta dónde impactan los incentivos en la calidad educativa está en función del éxito de su diseño, pero también se basa en el consenso político para su implementación.

Decíamos en páginas previas, que una política pública se hace cargo de resolver problemas que atañen a un conjunto de la sociedad, problemas o situaciones indeseables que afectan la vida de las personas. Los incentivos económicos a los docentes, visto desde la óptica del enfoque de las políticas públicas, busca entonces resolver por lo menos dos situaciones indeseables que afectan el rendimiento de los alumnos. El primero busca atender las estructuras de sueldos para atraer a los mejores docentes, y por la otra, objetivo de este trabajo, motivar el desempeño del docente para conducir un mejor proceso de enseñanza y mejorar los estándares de conocimiento que adquieren los alumnos de educación básica en el trayecto de la instrucción obligatoria.

En ese sentido, y dado que existe evidencia que orienta considerar que los incentivos sí afectan el comportamiento del docente y apoyan el fortalecimiento de la profesión, es que su reforma forma parte de la agenda educativa. Los incentivos para motivar el desempeño de los docentes, puede leerse como una reforma educativa deseable. Sin embargo, la documentación explorada ha dado evidencia de que las remuneraciones docentes están asociadas principalmente a los años de instrucción y antigüedad en el servicio y, recientemente, a alguna medida de desempeño. También se encontró, que el modelo de incentivos PNCM, era poco frecuente que los mejores docentes recibieran los incentivos o que aquellos docentes que lograron obtenerlos, olvidaron su compromiso por mejorar, ya que no existía ningún mecanismo para anular o refrendar la compensación, volviéndolo permanente, la falta de regulación logró el efecto inverso, los docentes encontraron

incentivos débiles para mejorar su desempeño. Se expuso también, que el modelo de incentivos previo a la Reforma, agotó su capacidad de ofrecer movilidad salarial a todo el conjunto de profesores en servicio, ello pudo hacer poca atractiva la profesión docente pero también pudo desalentar a los mejores profesores y su profesionalización. Vimos también que los incentivos económicos estaban poco o casi nada relacionados con el desempeño de los estudiantes que contaron con un profesor adscrito al sistema de incentivos. En algunos estudios, los resultados mostraron que el efecto era inverso, es decir, los alumnos con profesores que no estaban recibiendo incentivos del PNCM, obtenían mejores puntajes en las pruebas nacionales de logro que los alumnos que tuvieron un profesor con algún nivel de incentivo. Sumado a esto, nos encontramos que la mayoría de los profesores del PNCM contaban con un perfil académico básico o de Normal de maestros, por tanto, los profesores con mejores grados académicos vieron poco atractivo el modelo de incentivos que ha sido, hasta ahora, a través del establecimiento de diferenciales de sueldo. La situación de los resultados del PNCM respecto de la calidad educativa y de su orientación hacia el fortalecimiento de la carrera docente en México, explican parcialmente que dicha política requiera una reforma más que su extinción en la agenda educativa.

Como dijimos, las decisiones de política están influidos fuertemente por el contexto político en que se desarrollan, y es innegable la conformación de consensos y acuerdos para que la puesta en marcha de las iniciativas de gobierno no se obstaculice. Sin embargo, este modo del proceso de las políticas necesariamente redundan en cambios incrementales que afectan de manera selectiva los problemas de la calidad de la educación. El proceso de formulación de la reforma a los incentivos al magisterio descansa en premisas políticas, en otras palabras, como distribución del poder político entre sujetos dotados de autoridad, que influyeron en el grado de reforma del diseño e implementación. Por una parte, el respaldo político a esta iniciativa de reforma, el discurso sobre la recuperación de la rectoría en materia educativa, permitió que las condiciones para la concreción de las disposiciones en materia legal y laboral avanzaran y se estableciera una nueva relación con el SNTE, y por la otra, el consenso sobre la idea de que la permanencia en el nivel de incentivos, el deterioro de esa posición o la conquista de nuevos niveles sean el producto del mérito, fueron un elemento crítico para consolidar el proceso de aceptación del cambio.

La propuesta de reforma educativa gozó de un contexto de estabilidad política que consiguió que ésta se aprobara con relativa prontitud por los Congresos estatales, obviando procesos de discusión que podrían haber alargado su puesta en marcha. Considero que la información sobre los resultados del sistema educativo, los estudios de especialistas y las declaraciones de actores de la sociedad civil (Mexicanos primero, por ejemplo) ayudaron a crear una ventana de oportunidad para situar otro modelo causal del problema de la calidad educativa que privilegió la elección de contar con maestros de calidad, situación que no habría podido entenderse en el contexto de un gobierno que habría sostenido una relación con el SNTE para la conducción de la educación básica. Es así que la comunión de ideas, en combinación con la estabilidad del contexto decisional (Pacto por México), fue el primer elemento que se necesitaba para la transformación de la política de incentivos.

El segundo elemento, como hemos explicado, son las coaliciones de defensa. La coalición que administró el sistema de incentivos en el período 1992-2012, fue la denominada Comisión SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Entre ambos actores habrían decidido sobre el rumbo de la administración de incentivos donde se privilegió la gobernabilidad del sistema, ello sucedió porque en su calidad de actores de *policy* mantenían una coherencia sobre metas y objetivos del PNCM y tenían un control sobre los recursos del mismo. (Del Castillo Alemán, 2012).

Dicha coherencia en metas y objetivos se vio fragmentada con el contenido que sustentaba la Reforma educativa, en particular la referida a la regulación del ingreso, la permanencia y la promoción. La falta de identificación colectiva de la coalición SEP-SNTE, trazó el curso de la ruptura (momentánea) entre la federación y el Sindicato de maestros, lo que permitió que las condiciones estructurales de la política, tales como la definición del problema y la identificación de las causas, modelaran los elementos de implementación del nuevo sistema de incentivos.

En mi opinión, la coalición SEP-SNTE se reestructuró en función de nuevos actores. La organización gremial volvió a su papel acostumbrado, ciertamente con un nuevo límite, pero en apoyo franco a la Reforma y a los incentivos. En la página electrónica del SNTE se encuentran diversos documentos que explican el contenido y forma de acceder al nuevo modelo de incentivos y se explica de forma reiterada como un importante elemento

transformador de la Reforma educativa, así como diferentes mesas de trabajo en compañía del actual secretario de educación, Aurelio Nuño³.

Como se expuso, la estabilidad del PNCM, que se mantuvo en la agenda de política, se explica por la estabilidad de la Coalición gobernante de ese tema. Desde el sexenio 1988-1994 hasta el sexenio 2006-2016, la Comisión Nacional del PNCM había ido logrando espacios de poder en temas educativos, tales como la profesionalización y la evaluación educativa, de suyo, en este último período se hicieron los cambios más notables en el programa con resultados poco satisfactorios y bajo prácticas de corrupción. (Backhoff y Contreras, 2014; Ornelas, 2012; ACE, 2008).

Como hemos explicado, un cambio estructural puede devenir en tanto existen choques externos, tales como el clamor social o las recomendaciones de organismos internacionales que orientan hacia la conformación de un sistema de creencias. Los resultados del cambio, en materia de incentivos, se registraron en todos los niveles posibles (núcleo profundo, núcleo de la política y aspectos secundarios). Sin embargo, a pesar de la información que tenemos sobre la posibilidad de establecer cambios no incrementales de política, debido a la facilidad con que se dio el contexto decisorio, los resultados del cambio son incrementales. El esquema de evaluación, el financiamiento y las organizaciones para ejecutar el plan de implementación, forman parte de los cambios secundarios de la política y presumo un cambio más acentuado en este nivel.

Es con la reforma educativa que se consolida en la educación básica el concepto de la meritocracia como sistema de ordenamiento de las posiciones laborales. Es la eficiencia y el control mediante la evaluación que se organiza la vida laboral de los profesores. Con el SPD vemos la asunción de salarios diferenciados por niveles de desempeño. Permanece en la estructura los mecanismos de promoción horizontal, incorporación de procesos de evaluación del desempeño, una orientación hacia los resultados y la consecuente implementación de esquemas de incentivos. (UNESCO, 2014; 2015)

Sin embargo, la adopción de la meritocracia convive con características de un modelo laboral previo, donde los maestros son reconocidos como trabajadores con derechos amparados por

³ Ver <http://www.snte.org.mx/web/agenda/>

el Estado. La adjudicación de incentivos mediante el PNCM, hasta 2008, puso énfasis en la antigüedad y en los aspectos de certificación de conocimientos menos en el desempeño individual.

La reforma presentada en el SPD resalta la necesidad de contar con un modelo de incentivos que afecte a la mayoría de los maestros en servicio. La relación del desempeño con incrementos salariales genera la sensación de obtener la recompensa en base a un esfuerzo real y sostenido que redunde en mejores prácticas escolares. Sin embargo, pese a este acierto, el carácter permanente de los progresos económicos del PNCM representan un incentivo negativo para los maestros que obtuvieron la promoción antes de la reforma debido a que permanece la falta de incentivos al mejoramiento del desempeño si los maestros tienen una alta probabilidad de recibir el estímulo sin ningún cambio en su conducta, el objetivo del incentivo de mejorar la enseñanza y el aprendizaje se pierde. De tal forma que las disposiciones del PPFIEB solo afectan a los docentes que no accedieron al PNCM y a los docentes que se incorporan al Sistema Educativo Nacional. Por otra parte, el PPFIEB tiene un carácter selectivo y deja fuera a los docentes que no cumplen con los criterios para hacerse elegibles, aún y cuando cumplan con un desempeño frente a grupo impecable, este efecto provoca una falta de incentivos a ese grupo de maestros. Sumado a esto, la falta de certidumbre de los recursos presupuestales para hacer frente a los docentes con mejor desempeño puede convertirse en una falta de motivación para inscribirse al programa, no obstante, de que el incremento por niveles de promoción es atractivo, dejando de lado el impacto positivo de la formación adicional que se ofrece al magisterio que decidan incorporarse al programa.

Creemos que se encuentra un acierto al colocar la evaluación del desempeño obligatoria a todos los docentes, en particular a los que tienen un desempeño menor al promedio, de tal forma que el incentivo que presentan es la propia inestabilidad en el empleo, lo cual puede redundar en aspectos de crecimiento profesional y de actualización académica a fin de incidir en su desempeño académico.

No obstante de estos aciertos, como objetivo de este estudio, es necesario visibilizar aspectos que aún no se consideran en el diseño de los incentivos y que podrían redundar en mejores prácticas educativas.

El primer elemento es que la configuración de otros incentivos que no sean monetarios. Dentro de la literatura se encontró que existen incentivos orientados a la profesionalización, tales como dominio y crecimiento profesional, equipamiento adecuado y condiciones de trabajo agradables, motivación intrínseca y; reconocimiento y prestigio. Estos incentivos, en congruencia con los monetarios podrían traer resultados distintos, sobre todo el aprecio por la labor educativa. No obstante, en el capítulo VII, Del reconocimiento en el Servicio, de la Ley del Servicio Profesional Docente, no se consideran este tipo de incentivos y la ley es ambigua en relación a los mecanismos de acceso al desarrollo profesional. Este elemento es sustancial porque el modelo de incentivos que sustituye al PNCM sigue siendo de inscripción voluntaria, asumo que existe un grueso de profesores que no estén interesados en la recompensa económica, o bien, que debido a la insuficiencia presupuestal no puedan acceder a éstas, por tanto, mantener interesados a los docentes en su vocación puede ser a través de un atractivo modelo de desarrollo profesional.

Explorar otro modelo de incentivos obliga a revisar los incentivos al colectivo escolar y en función a los resultados educativos obtenidos. Este modelo puede reducir la brecha de desigualdad en la administración de los incentivos económicos que pone en desventaja a los docentes que enseñan en establecimientos educativos de zonas rurales y de alta marginalidad. La evaluación en estos casos debería ser también diferente y basada en las condiciones en que operan dichos maestros. La evidencia sostiene que los maestros que atienden a los grupos educativos más vulnerables también enfrentan condiciones poco favorables a su labor y formación profesional. (INEE, 2012)

En mi opinión considero que la reforma incremental a los incentivos puede ser eficaz si se encuentran alineados con los demás elementos que afectan el aprendizaje. Hablo de la congruencia entre el modelo educativo y las prácticas pedagógicas para mejorar la calidad educativa, lo que se espera del docente, los mecanismos o medios para asegurar su formación a lo largo de su carrera, y el modo en que puede ser reconocido.

Ahora bien, dado que los incentivos forman parte de la estructura salarial, es necesario revisar la opción de modificar el esquema de salarios para dar mayor peso a las competencias de los maestros. La reforma educativa exige un perfil idóneo, pero la escala de sueldos puede no resultar atractiva en función del planteamiento en la adjudicación de incentivos financieros.

Otra recomendación, quizás menos explorada, porque se requiere una distribución diferente de los recursos presupuestales, pero que puede resolver el problema asociado a la movilidad intra-regiones. Es decir, hasta ahora, existe la diferenciación de incentivos entre zonas de alto y bajo desarrollo, pero parten del mismo piso de salarios base y su acceso es mediante evaluaciones adicionales. En sí mismo, el hecho de laborar en condiciones poco favorables es un incentivo débil, por lo que el incentivo puede resultar insuficiente en relación a la carga profesional que supone atender a grupos en rezago. En ese sentido, una congruente organización entre el salario base, las evaluaciones del desempeño y los incentivos no económicos, deben constituirse como incentivos adicionales para conseguir que los docentes busquen hacer su carrera docente en zonas marginadas.

Las recomendaciones aquí propuestas requieren de un proceso de inteligencia serio y de un proceso de formulación más terso, donde predomine el beneficio de los estudiantes de la educación básica y menos de los actores políticos. Como toda de política pública, el sistema de incentivos debería de contar con la participación de los maestros. Una política basada en evidencia, es una política que permite diseñar mejores decisiones, contar con la información sobre las motivaciones de los maestros, debería ser el primer insumo para diseñar los incentivos. Tal situación no ocurrió con la Reforma educativa, y pese al costo político que ha implicado su implementación, se perdió una oportunidad de oro de conocer en realidad quienes son los docentes y como ayudar a que su labor sea eficaz y eficiente.

En ese sentido, la recomendación final de este trabajo refiere a la construcción de mejores canales de interlocución política y eso puede lograrse a través de las organizaciones que ya operan y administran la carrera profesional del magisterio. Esa información redundará desde luego, en una mejor comprensión de la dinámica docente y a un mejor diseño de opciones de política, por lo que la agenda de investigación puede verse ampliada, desde el planteamiento sobre la viabilidad de política de los incentivos económicos al mérito para resolver el problema de la baja calidad educativa, hasta la exploración de nuevos modelos de incentivos.

Índice de figuras y cuadros

Nombre	Página
Línea de tiempo del sistema de incentivos	22
Dispositivo teórico	25
Explicación del cambio de políticas	29
Resumen de aplicación del ACF para el caso del sistema de incentivos	32
Operacionalización de la declaración analítica	34
Cuadro 1. Los efectos potenciales de un sistema de incentivos basado en el desempeño	39
Cuadro 2. Modelos de recompensa basados en el desempeño	40
Cuadro 3. Los incentivos docentes	44
Cuadro 4. Puntos de acuerdo para el diseño de Carrera Magisterial	48
Cuadro 5. Factores de evaluación (1993)	49
Cuadro 6. Modificaciones a la evaluación de los factores de Carrera Magisterial	50
Cuadro 7. Plazas con nivel de Carrera Magisterial 1992-2015	51
Grafica Docentes frente a grupo por nivel y edad en PNCM período 1992-2015	52
Cuadro 8. Nivel máximo de estudios por vertiente desde 1992 hasta 2015	52
Cuadro 9. Presupuesto autorizado de Carrera Magisterial como proporción del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), Precios constantes 2013=100	54
Cuadro 10. Sistema de creencias en los incentivos docentes	63
Cuadro 11. Cronología de las Coaliciones de defensa o promotora	66
Cuadro 12 Cambios en la estructura del Sistema de Incentivos	68
Cuadro 13. Impacto en el salario permanencia en el nivel y duración del trayecto	74
Cuadro 14. Factores de evaluación del desempeño en Carrera Magisterial	75

Bibliografía

Aboites, Hugo. «El régimen de estímulos para académicos y maestros. Reorganización política y empresarial del trabajo educativo (1990-1994).» En *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, 77-147. México, D.F.: UAM-CLACSO-ITACA, 2012.

Acuerdo Nacional para la modernización de la educación básica. México, DF: Diario Oficial de la Federación, 1992.

Acuerdo para la evaluación universal de docentes y directivos en servicio de la educación básica. México, DF: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2011.

ADN Político. «Elba Esther Gordillo, el ascenso y la caída del poder.» CNN México, 27 de febrero de 2013.

Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. D.F. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. «Estudio introductorio.» En *El estudio de las Políticas Públicas.*, de Luis F. (Compilador) Aguilar Villanueva, 15-76. México, D.F.: Miguel Angel Porrúa, 2000.

Alcántara, Armando. «Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006.» *Revista Iberoamericana de Educación*, 2008: 147-165.

Alemán, Ricardo. «El poder perdonó a la maestra Gordillo; no volverá a prisión.» *El Universal*, 2015 de 11 de 2015.

Alianza por la Calidad de la Educación. México, DF: SEP, 2008.

Amador Hernández, Juan Carlos. «La profesionalización de los maestros y la ACE.» *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Vol. 2, No. 4, Dic, 2009: 9-42.

Arnaut Salgado, Alberto. «Los maestros de educación básica en México: Trabajadores y profesionales de la educación.» *Notas para el Seminario organizado por el CIDE, BID y Senado*. México, D.F., 13 de junio de 2013.

Auditoría Superior de la Federación. *Auditoría del desempeño al Programa de Carrera Magisterial*. México, D.F.: ASF, 2010.

Auditoría Superior de la Federación. *Auditoría del desempeño al Programa de Carrera Magisterial*. México, D.F.: ASF, 2012.

Backhoff, Eduardo, y Sofía Contreras Roldan. «Corrupción de la medida e inflación de los resultados de ENLACE.» *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 19, núm. 63, octubre-diciembre, 2014: 1267-1283.

Bazúa, Ferrando. «Estado, gobierno y Políticas Públicas.» Documento distribuido en el marco de la especialidad en Gestión de Políticas Educativas. FLACSO-México. 2010.

Bensunsán, Graciela, y Luis Arturo Tapia. «Los problemas de la implementación de la reforma educativa.» En *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Debate informado.*, de Gloria Del Castillo y Valenti Giovanna (coordinadoras), 93-108. México, D.F.: FLACSO, 2014.

Birkland, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making.* Nueva York, Estados Unidos de América: Routledge, 2011.

Bruns, Barbara, y Javier Luque. *Profesores excelentes. Como mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe.* Washington, DC: Banco Mundial, 2014.

Campa, Homero. «abril de 1989, cuando Salinas empoderó a Elba Esther.» *Proceso*, Mayo 1989.

Capano, Gilberto. «Understanding Policy Change as an Epistemological and.» *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2009: 7-31.

Cerna, Lucy. «OECD.» *The nature of policy change and implementation: A review of different theoretical approaches.* 2013. <http://www.oecd.org/edu/ceri/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf> (último acceso: mayo de 2015).

CNSP. «Respuesta a la solicitud de información, oficio No. SEP/CNSP 1581.» CNSP, 2014.

Cordero Arroyo, Graciela, Edna Luna Serrano, y Norma Xóchitl Patiño Alonso. «La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente.» *Revista electrónica Sinéctica*, núm. 41, julio-diciembre 2013: 1-19.

Cruz Rubio, Cesar Nicandro. «Legitimación y regímenes de política pública: Hacia una mejor comprensión de la estabilidad y cambio de las políticas públicas.» *Revista Escenarios Públicos (INCAM Córdoba-Argentina)*, 2009: 1-34.

—. «Mapa de desarrollo teórico de política pública y *policy change*: estado de la cuestión y tendencias.» [academia.edu](https://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_te%C3%B3rico_en_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica_y_policy_change_estado_de_la_cuesti%C3%B3n_y_tendencias). 2010. https://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_te%C3%B3rico_en_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica_y_policy_change_estado_de_la_cuesti%C3%B3n_y_tendencias (último acceso: junio de 2015).

—. «La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas.» *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 9, núm. 20, septiembre-diciembre, 2012: 297-321.

De Leon, Peter. «Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier.» *Gestión y política pública*, Vol. VI, núm. 1., 1997: 5-17.

Degante Méndez, Luis Alberto, y Fernando Carlos II Rigel Castro Hernández. «Mercado laboral de los docentes de educación básica.» Segundo Congreso Latinoamericano de medición y evaluación educacional. Ciudad de México: COLMEE, 2015. 13.

Del Castillo Alemán, Gloria. «El servicio profesional docente: los ejes de discusión y debate.» En *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado.*, de Gloria Del Castillo Alemán y Giovana (coordinadoras) Valenti Nigrini, 13-18. México, D.F.: FLACSO, 2014.

—. «Policy Change in Mexican Basic Education: Politics-Policy Tension. A Policy Study Approach.» *International Conference on Public Policy, T10P11: Policy change and policy instrument change: ends, means, process, outcomes.* Milan, Italy, 2015. 1-29.

—. «Una perspectiva de política pública para el análisis de problemas públicos complejos.» 4° Congreso Nacional de las Ciencias Sociales. *La construcción del Futuro. Los retos de las Ciencias Sociales en México.* San Cristobal de las Casas, Chiapas, 2014. 27.

—. «Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza.» *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4 (9), 2012: 637-652.

Del Castillo Alemán, Gloria, y Alicia Azuma Hiruma. *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar.* Mexico, D.F.: FLACSO, 2009.

Dente, Bruno, y Joan Subirats. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas.* Barcelona: Ariel, 2014.

DOF. Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional Docente. Mexico, D.F., 2013.

—. DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política. México, D.F.: DOF, 2013.

—. Programa Sectorial de Educación 2013-2018. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.

Domínguez, Alejandro, y Jessica Corona. «Setenta años del poder del SNTE; empieza la celebración.» *Milenio*, 20 de Enero de 2014.

Feldfeber, Myriam. «La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la "agenda educativa" en América Latina.» *Educação & Sociedade*, vol. 28, núm. 99, mayo-agosto, 2007: 444-465.

Fernández Marín, S. Karla. «Evaluación docente. ¿Prueba superada?» *Perfiles Educativos*, vol. XXXIV, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación Distrito Federal, México, 2012: 57-69.

- Fischer, Manuel. «Coalition Structures and Policy Change in a Consensus Democracy.» *The Policy Studies Journal*, Vol. 42, No. 3, 2014: 344-366.
- Flores Crespo, Pedro. *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana, 2008.
- Gómez Lee, Martha Isabel. «El marco de las coaliciones de causa -Advocay Coalition Framework-.» *Opera*, No. 12, 2012: 11-30.
- Harvey-Beavis, Owen. *Performance-Based Rewards for Teachers: A Literature Review*. Melbourne, Australia: OECD, 2003.
- . *Performance-Based Rewards for Teachers: A literature review*. For distribution at the 3rd Workshop of Participating Countries on OECD's Activity Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Athens, Greece: OCDE, 2003.
- Heikkila, Tanya, Jonathan J. Pierce, Samuel Gallaher, Jennifer Kagan, Deserai A. Crow, y Christopher M. Weible. «Understanding a Period of Policy Change: The Case of Hydraulic Fracturing Disclosure Policy in Colorado.» *Review of policy research*, Volume 31, Number 2, 2014: 65-87.
- INEE. «Capítulo 2. Condiciones laborales de los docentes.» En *Los docentes en México*, de Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación, 53-81. Ciudad de México: INEE, 2015.
- INEE. *La Educación Obligatoria en México*. Ciudad de México: INEE, 2016.
- Jenkins-Smith, Hank, Carol L. Silva, Kuhika Gupta, y Joseph T. Ripberger. «Belief System Continuity and Change in Policy Advocacy Coalitions: Using Cultural Theory to Specify Belief Systems, Coalitions, and Sources of Change.» *The Policy Studies Journal*, Vol. 42, No. 4, 2014: 484-508.
- Jones Tamayo, Claudio Gerardo. «Dilemas institucionales de la reforma educativa, 1992-2012.» Documento de Trabajo No. 516. México, D.F.: Fundación Rafael Preciado, PAN., 2014.
- Laswell, Harold D. «La concepción emergente de las ciencias de políticas.» En *El estudio de las políticas públicas*, de Luis Aguilar Villanueva, 79-104. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Latapi, Pablo. «La política educativa del Estado mexicano desde 2002.» *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2)., 2004.
- Martínez Escárcega, Rigoberto, y Sandra Vega Villareal. «Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria.» *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, vol. XXXVII, núm. 1-2, 1ero-2do trimestres, Centro de Estudios Educativos, A.C. Distrito Federal, México, 2007: 91-114.

Martínez-Chairez, Guadalupe Iván, y Albertico Guevara-Araiza. «La evaluación del desempeño docente.» *Ra Ximhai*, vol. 11, núm. 4, julio-diciembre, Universidad Autónoma Indígena de México El Fuerte, México, 2015: 113-124.

Martinón, Ruth. «Las ideas en las políticas públicas: El enfoque de las coaliciones promotoras.» *Documentos de Trabajo en Política y Gestión*, Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo nº 3, 2005: 1-41.

McEwan, Patrick J., y Lucrecia Santibañez. «Teacher and Principal Incentives in Mexico.» En *Incentives to Improve Teaching, Lessons from Latin America*, de Emiliana Vegas WB, 213-253. Washington, D.C.: The World Bank, 2005.

Méndez, José Luis. *Compilador. Lecturas básicas de Administración y Políticas Públicas*. Distrito Federal: Colegio de México, 2000.

Merino Huerta, Mauricio. *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, D.F.: CIDE, 2013.

México, Discurso del presidente Enrique Peña Nieto en la firma del Pacto por. 29 de agosto de 2016. <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-de-la-República.pdf>.

Moreno Moreno, Prudenciano. «Neoliberalismo económico y reforma educativa.» *Perfiles Educativos*, núm. 67, enero-marzo, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación Distrito Federal, México, 1995.

Muñoz Izquierdo, Carlos. «Tres problemas fundamentales del sistema educativo.» *Perfiles Educativos*, vol. XXXIV, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Distrito Federal, México, 2012: 154-159.

Nava Amaya, Minerva, y Mario Rueda Beltrán. «La evaluación docente en la agenda pública.» *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 1, 2014: 1-11.

Nieto de Pascual Pola, Dulce María. *Análisis de las políticas para maestros de la educación básica en México*. OCDE, 2009.

OCDE. *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. OECD Publishing, 2011.

OREALC/UNESCO. *Antecedentes y criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO Santiago, 2013.

—. *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2015.

Ornelas, Carlos. *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*. Ciudad de México: Siglo XXI, 2012.

—. «La reforma educativa: Las coordenadas del Centro.» En *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo mexicano*, de Carlos Ornelas, 85-111. México, D.F.: Siglo XXI, 2010.

Ortiz Jiménez, Maximino B. *Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional. Serie Cuadernos No. 12*. D.F.: Dirección General de Normatividad-SEP, 2003.

Peña Nieto, Enrique. *Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F., 2012.

Pérez Ruíz, Abel. «La profesionalización docente en el marco de la reforma educativa en México: sus implicaciones laborales.» *El Cotidiano*, núm. 184, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, 2014: 113-120.

—. «Política pública y sindicalismo magisterial: la búsqueda de la calidad educativa y los nuevos actores.» *El Cotidiano*, núm. 168, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, 2011: 69-78.

Pérez Ruiz, Abel, y Sergio Sánchez Díaz. «Permanencia y quiebres alrededor del arreglo corporativo: el SNTE ante la reforma educativa.» *El Cotidiano*, núm. 179, mayo-junio, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, 2013: 89-98.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, DF: Talleres Gráficos de México, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación*, 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, DF: Impresión de Estampillas y Valores (TIEV) de la SHCP, 2007.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. 2013.

Programa Sectorial de Educación 1989-1994. *Diario Oficial de la Federación*, 1989.

Programa Nacional de Educación 2001-2006. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, 2001.

Programa Sectorial de Educación 2007-2012. *Diario Oficial de la Federación*, 2007.

Programa Sectorial de Educación 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 2018.

Romero, Jorge Javier. «La reforma educativa en perspectiva.» *Configuraciones*, No. 35, Julio-diciembre, 2013: 78-94.

Sabatier, Paul A., y Christopher M. Weible. «El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clasificaciones.» En *Teorías del proceso de las políticas públicas.*, de Paul A. Sabatier, 203-240. Westview Press, 2007.

Sabatier, Paul, y H. Jenkins-Smith. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview, 1993.

Sabatier, Paul, y H. Jenkins-Smith. «The advocacy coalition framework: an assessment.» En *Theories of the Policy Process*, de Paul Sabatier (ed), 117-168. Boulder: Westview Press, 1999.

Sánchez Cerón, Manuel, y Francisca Maria del Sagrario Corte Cruz. «Competitividad y exclusión. Una década de Carrera Magisterial en Tlaxcala.» *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, vol. XXXVI, núm. 3-4, 3er-4to trimestre, 2006: 293-315.

Santiago, OREALC/UNESCO. *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO, 2013.

Santibáñez, Lucrecia M. «¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio.» *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, vol. XXXII, núm. 2, 2º trimestre, Centro de Estudios Educativos, A.C., Distrito Federal, México, 2002: 9-41.

—. «Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma.» En *Los grandes problemas de México, Tomo VII, Educación*, de Alberto Arnaut y Silvia Goirguli, 125-158. Ciudad de México: El Colegio de México, 2010.

—. «Reforma educativa: el papel del SNTE.» *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México, 2008: 419-443.

Santibáñez, Lucrecia, José-Felipe Martínez, Ashlesha Datar, Patrick J. McEwan, Claude Messan-Setodji, y Ricardo Basurto-Dávila. *Haciendo camino: análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 2006.

Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi. *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

SEP. *Programa Nacional de Carrera Magisterial, Vigésimo Tercera Etapa, Ciclo Escolar 2013-2014*. México, D.F., 2013.

SEP/CNCM. *Carrera Magisterial. Antología*. México, D.F.: Secretaría de Educación Pública, 2001.

SEP-CNSPD. *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en la educación básica*. Ciudad de México: SEP, 2015.

SEP-SNTE, y Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. *Guía técnica decimoctava etapa*. México, D.F.: SEP-SNTE, 2009.

SEP-SNTE, y Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Guía técnica para apoyar el proceso de dictaminación de la vigésima etapa. México D.F.: SEP-SNTE, 2011.

SEP-SNTE, y Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Guía Técnica para apoyar el proceso de dictaminación de la vigésimo segunda etapa. México, D.F.: SEP-SNTE, 2013.

SEP-SNTE, y Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Guía técnica para apoyar el proceso de dictaminación de la vigésimo tercera etapa. México D.F.: SEP-SNTE, 2103.

SEP-SNTE, y Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Guía técnica para apoyar el proceso de dictaminación de vigésimo primera etapa. México, D.F.: SEP-SNTE, 2012.

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne, y Coordinadores. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006, México, D.F.: Banco Interamericano de Desarrollo. David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University. Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V., 2006.

Tello, César G. «Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa.» *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, 2012: 53-68.

Tiana, Alejandro. «Evaluación y cambio educativo: los debates actuales sobre las ventajas y los riesgos de la evaluación.» En *Avances y desafíos en la evaluación educativa. Metas educativas 2021.*, de Elena Martín y Felipe Martínez Rizo. Coordinadores, 17-26. Madrid, España: Fundación Santillana y Organización de los Estados Iberoamericanos., 2010.

Umansky, Iliana. «A Literature Review of Teacher. Quality and Incentives. Theory and Evidence.» En *Incentives to improve teaching. Lesson from Latinoamerica.*, de Emiliana. Vegas, 21-61. Washington, DC: The World Bank, 2005.

UNESCO, LLECE. Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO, LLECE, 2008.

UNESCO, y International Bureau of Education. Datos Mundiales de Educación: México. WDE, 2010.

Valenti Nigrini, Giovanna, y Ulises Flores Llanos. «Ciencias sociales y políticas públicas.» *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, 2009: pp. 167-191.

Vegas, Emiliana, y Iliana Umansky. *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Washington, D.C. 20433, EE.UU.: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo /BANCO MUNDIAL, 2005.

Weible, Christopher M., y Paul A. Sabatier. «A Guide to the Advocacy Coalition Framework.» En Handbook of public policy analysis. Theory, politics and method. Public administration and public policy ; 125, de Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 123-136. Boca Raton, Florida: CRC Press, Taylor & Francis Group, 2007.

Weimer, David L. «Making Education Research More Policy Analytic.» En Handbook of Education Policy Research, de Barbara Schneider, and David N. Plank Gary Sykes, 93-100. New York: Routledge , 2009.