

La sustitución de Carrera Magisterial: ¿un aprendizaje de política pública?

Jemyna Rueda Hernández

Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones en Educación, México
jemyrueda@hotmail.com

Pedro Flores-Crespo

Universidad Autónoma de Querétaro, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México
pedro.florescrespo@uaq.mx

Resumen: Este artículo presenta un análisis del proceso de sustitución del programa Carrera Magisterial (CM) por el nuevo Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (PPFIEB), en México. Estos programas se asientan en un esquema de incentivos para profesores de educación básica y operan desde 1992, con el propósito de reconocer el trabajo de los profesores. Dada la carencia de referentes teóricos en el campo de la política pública en educación, aquí se desea responder si las adecuaciones a este esquema de estímulos económicos refiere a un proceso de aprendizaje de política (*policy-oriented learning*) (SABATIER; WEIBLE, 2007). Realizamos un análisis retrospectivo de la política de profesionalización docente; en específico del programa CM, y sus cambios desde su origen en 1992 hasta su sustitución en 2015. Con base en nuestro análisis, concluimos que sí parece existir un aprendizaje de política en la sustitución de CM por el PPFIEB, pero donde sobresalen dos aspectos que se alejan de cualquier evidencia científica: en primer lugar, CM ha cambiado más por decisiones políticas que por evidencia probada; en segundo lugar, el nuevo programa parece tomar en cuenta parte de dicha evidencia y ésta no ha sido incorporada del todo.

Palabras clave: Políticas públicas educativas. Política de Estado. Aprendizaje de política.

The substitution of *Carrera Magisterial*: a public policy learning process?

Abstract: This article analyses the substitution process of the *Carrera Magisterial* (CM) Program by the new *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica* (PPFIEB) in Mexico. These programs are based on an incentive scheme for elementary teachers in recognition to their work since 1992. Due to the absence of theoretical references in the field of the public policy in education, it is the aim of this article to find out if the adequacies to this economic incentive scheme respond to a policy-oriented learning process (SABATIER; EIBLE, 2007). A retrospective analysis of the teachers' professional policies has been conducted, specifically of the CM program and its changes from its creation in 1992 until its substitution in 2015. Based on our analysis it is concluded that it seems to exist a policy-oriented learning process in the substitution of the CM by the PPFIEB. However, there two relevant points to highlight here: first, CM has changed more for political reasons than for scientifically proven evidence. Second, the new Program (PPFIEB) seems to take into account part of this evidence but without a complete incorporation of it.

Keywords: Public policies in education. State policy. Policy-oriented learning process.

A substituição da carreira docente: uma aprendizagem de política pública

Resumo: Este artigo apresenta uma análise do processo de substituição do programa *Carrera Magisterial* (CM) pelo novo *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica* (PPFIEB), no México. Estes programas fundamentam-se em um esquema de incentivos para professores de Educação Básica e operam desde 1992, com o propósito de reconhecer o trabalho dos professores. Em virtude da carência de referentes teóricos do campo da política pública em educação, aqui se deseja responder se as adequações a este esquema de estímulos econômicos refere-se a um processo de aprendizagem de política (*policy-oriented learning*) (SABATIER; WEIBLE, 2007). Realizamos uma análise retrospectiva da política de profissionalização docente; em específico do programa CM e suas mudanças desde sua origem, em 1992, até a sua substituição em 2015. Com base em nossa análise, concluímos que parece existir uma aprendizagem de política na substituição de CM pelo PPFIEB, mas de onde sobressaem os aspectos que se distanciam de qualquer evidência científica: em primeiro lugar, CM mudou mais por decisões políticas que por evidência provada; em segundo lugar, o novo programa parece levar em conta parte de tal evidência e esta não foi incorporada de forma completa.

Palavras-chave: Políticas públicas educacionais. Política de Estado. Aprendizagem de política.

Introducción

Para Pablo Latapí Sarre (2004) y otros estudiosos de las políticas públicas, Carrera Magisterial (de aquí en adelante, CM) es un programa que forma parte de lo que han llamado una “política de Estado” en el tema de la profesionalización docente. El supuesto central de CM, es que a mayor pago, mayor productividad, y así la calidad educativa mejoraría; lo cual según investigaciones recientes no ha ocurrido a partir de la implementación del programa (ver HEVIA, 2013; HERNÁNDEZ, 2009, MARTÍNEZ; VEGA, 2007; SÁNCHEZ; CRUZ, 2006; SANTIBÁÑEZ et al., 2007; SANTIBÁÑEZ; MARTÍNEZ, 2010).

Recientemente, CM ha sido sustituida por el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (en adelante PPFIEB) y, aunque la normatividad que la sustenta ha cambiado, los principales objetivos de CM siguen vigentes en el nuevo programa. Esto hace preguntar:

- ¿Por qué sustituir CM?
- ¿Cómo se problematizó el cambio del programa?
- ¿Se decide la sustitución de un programa por otro con base en evidencia científica derivada de la evaluación de impacto? ¿Qué tipo de factores se tomaron en cuenta para la sustitución?
- ¿Por qué el programa sigue ligando una prueba a la asignación de recursos económicos a pesar de que esto no es recomendable por expertos?

Estas son las preguntas que tratamos de responder a partir de un análisis retrospectivo de la política de profesionalización docente y del programa de CM durante el periodo 1992-2015. Basados en la teoría de aprendizaje de política (*policy oriented learning*) de Sabatier y Weible, (2007); así como en el meso análisis y el poder de los profesionales de Parsons (2012).

Las principales conclusiones a las que llegamos son que, a pesar de existir un aprendizaje de política pública, entendida ésta como las intenciones que resultan de la experiencia o de nueva información surgida de la revisión de logros y objetivos de la política a mediano y largo plazo (SABATIEER; WAIBLE, 2007, p. 198), este aprendizaje sólo ha sido tomado en cuenta de

manera parcial en la sustitución de CM por el PPFIEB. El cambio del programa parece seguir una lógica un tanto vertical y arbitraria, lo que apunta a un esquema de gobierno distinto del que se pretende en una democracia.

La profesionalización docente a más de dos décadas

La profesionalización docente en México es una política pública educativa dirigida al Subsistema de Educación Básica¹ a cargo de la Secretaría de Educación Pública (en adelante SEP). La profesionalización docente ha sido considerada por algunos estudiosos como una política de Estado (LATAPÍ, 2004; FLORES-CRESPO; MENDOZA, 2012) y las principales características que se toman en cuenta para identificarla como tal son:

- que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucren en su propuesta y formulación;
- que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición) que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno de turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo;
- que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y en términos generales la acepten,
- y que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto de ella de parte de las autoridades responsables de aplicarla (LATAPÍ, 2004, p. 49-50).

Para establecer una política como de Estado no es indispensable que se encuentren presentes todos los puntos, pero es necesario que, además, se identifiquen otros como: una mayor estabilidad temporal, mayor confiabilidad sobre su cumplimiento y un grado importante de compromiso de los actores involucrados en ellas (FLORES-CRESPO; MENDOZA, 2012; LATAPÍ, 2004). La profesionalización docente identificada a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (en adelante, ANMEB) cumple con estas características según los estudios analizados (FLORES-CRESPO; MENDOZA, 2012; LATAPÍ, 2004; LÓPEZ, 2013; PÉREZ, 2013).

La profesionalización docente, si es analizada como una política de Estado, destaca principalmente porque desde su origen (1992) hasta 2004 presenta los siguientes propósitos:

- a) modernizar las escuelas Normales del país, y
- b) que los profesores reciban cursos de actualización y sean evaluados, principalmente a través de CM.

Luego, a partir de la Alianza por la Calidad de la Educación de 2008, se distingue por:

- a) introducir exámenes en concursos de oposición para ocupar plazas de docentes, directivos y supervisores, y

¹ La conformación de la educación básica en México es compleja y variada; está integrada por tres niveles: preescolar (tres años), primaria (seis años) y secundaria (tres años); así como diez tipos de servicios o modalidades: inicial, centros de desarrollo infantil (CENDI), general, indígena, comunitario, educación especial, técnica, telesecundaria, educación para trabajadores y educación para adultos (INEE, 2014, p. 46). Todos los trabajadores de todos los niveles y todas las modalidades podían participar de CM.

b) continuar con los cursos de actualización y la evaluación mediante CM.

Estas dos acciones (cursos de actualización y evaluación mediante los exámenes para CM) han mostrado ser poco eficientes de acuerdo con los reportes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2012; 2014), el Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL) (MARTÍNEZ, 2012), e incluso organizaciones como Gestión Social y Cooperación Asociación Civil (GESOC A. C.)².

Entonces, CM es un programa que surgió como única evaluación docente y como garante de actualización y profesionalización de los maestros de educación básica en México. CM tenía rasgos y características específicas fluctuantes entre la profesionalización, la mejora salarial, el mérito y el control gremial, además de su carácter nacional, con un fuerte financiamiento desde la federación (LATAPÍ, 2004; ORNELAS, 2010). Por su carácter nacional, el programa fue dirigido al inicio del programa a casi un millón de docentes, que podían acceder voluntariamente a la evaluación para ingresar y ser beneficiarios de los incentivos económicos, y a más de un millón de profesores al ser sustituido (SEP, 2016a y 2016b). La bolsa presupuestal de CM osciló en un monto de más de 3 mil millones de pesos (\$3,142, 400,230.00) entre la XIV etapa (ciclo escolar 2004-2005) y la XIX etapa (ciclo escolar 2009-2010) (BARRERA, 2011, p. 157).

CM surgió a partir de un “Acuerdo Nacional” entre autoridades de la SEP, del Sindicato Nacional de los trabajadores de la Educación (SNTE) y del ejecutivo nacional. Surgió, además, como un programa de política pública educativa encargado de contribuir a la calidad de la educación en el país (SEP, 2001) y tuvo una vigencia de 23 años. Todo esto lo hace un programa sumamente importante que merece atención y análisis a poco más de un año de su sustitución.

Carrera Magisterial: definición, objetivos y evaluación

Carrera Magisterial (CM) es un programa que tuvo su origen en el ANMEB en 1992 y se puede considerar como un pilar de la política de profesionalización docente. Este programa tiene como antecedentes el Esquema Tradicional: Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública y el Esquema de Educación Básica (SEP, 2001, p.31).

El Esquema Tradicional fue utilizado como justificación y el Esquema de Educación Básica como diseño inicial. El Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública (Esquema Tradicional) contempla la mejora salarial sólo en un ascenso; es decir, sólo cuando existe el cambio de una categoría específica a una superior. La normatividad de este Escalafón se encuentra en su reglamento, el cual tiene su última actualización en 1973. El Esquema de Educación Básica surgió en 1987 y sus principales objetivos fueron el fortalecimiento curricular y la mejora de la calidad de la educación. Con la creación de este Esquema de Educación Básica, las autoridades educativas (SEP) y las autoridades sindicales (SNTE) buscaron favorecer e incrementar la capacitación y actualización de los maestros mediante un estímulo económico. Este programa fue absorbido por CM en 1993 (SEP, 2001, pp. 31-35).

El ANMEB fue firmado entre el Gobierno Federal y el SNTE, así como por los gobiernos estatales, en mayo de 1992. Como objetivo del programa de CM se planteó, entonces,

² GESOC A.C. es un centro de análisis e investigación no-lucrativo fundado en el año 2006 como una organización de la sociedad civil y está ubicado en la Ciudad de México. GESOC A.C. “se especializa en la generación de soluciones metodológicas y evidencia pública, abierta y robusta, para que los sectores público y privado maximicen el valor público que producen, con apego a los principios de transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos” (GESOC, A.C. 2015).

revalorizar la profesión docente otorgando incentivos económicos para contribuir a la mejora en el desempeño de los maestros y la mejora en la calidad de la educación básica (SEP, 2001). CM está dirigida a las tres fracciones de la profesión docente en México:

- a) Docentes frente a grupo.
- b) Personal directivo y de supervisión.
- c) Profesores en actividades técnico-pedagógicas y personal comisionado en actividades curriculares.

Uno de los atributos más valorados en su inicio fue que CM era un programa constituido por escalafones horizontales. Es decir, los maestros no necesitaban escalar posiciones administrativas para ver un aumento en su salario, debido a que podían participar sin importar la categoría en la que se encontraran laborando y podían promocionarse dentro de los niveles con los que el programa contaba (A, B, C, D y E). Estos niveles eran seriados y consecutivos. Para ingresar los maestros sólo debían someterse a una evaluación y en función de ésta obtenían un nivel. Para cambiar del nivel A al B los maestros deberían permanecer tres años, o dos si se trataba de una zona marginada, y para pasar al C, D y E deberían permanecer cuatro años, o dos si se trataba de una zona marginada.

La cantidad de profesores beneficiados por CM fue en crecimiento durante la primera década de incorporación (SEP, 2001). Y así continuó hasta la etapa XIV, correspondiente al ciclo escolar 2004-2005. Sin embargo, a partir de la etapa XV, correspondiente al ciclo escolar 2005-2006, es posible identificar un decrecimiento que se mantiene hasta la etapa XX, correspondiente al ciclo escolar 2010-2011. A pesar de esta disminución en el número de profesores beneficiados, CM continuó siendo importante, pues siempre representó más del 50% del total de profesores de educación básica, tal como lo ilustra el Cuadro 1.

Cuadro 1 - Total de profesores de educación básica y total de profesores beneficiados con algún nivel de CM, en todas las vertientes, periodo 2004-2011

Etapa	Ciclo escolar	Total de profesores de educación básica	Profesores con algún nivel de carrera magisterial
XIV	2004-2005	1,060,143	737,691
XV	2005-2006	1,107,418	735,967
XVI	2006-2007	1,125,790	721,336
XVII	2007-2008	1,144,093	719,781
XVIII	2008-2009	1,156,506	667,186
XIX	2009-2010	1,164,686	672,098
XX	2010-2011	1,175,535	699,647

Fuente: elaboración propia con datos de SEP 2016a y SEP, 2016b ^{3 4}

³ Por razones que desconocemos, los datos numéricos de CM sólo están disponibles a partir de la etapa XIV (ciclo escolar 2004-2005) y hasta la etapa XX (ciclo escolar 2010-2011).

Esta tabla muestra de forma evolutiva el total de profesores de educación básica en todos sus niveles y modalidades y la cantidad de estos profesores que cuentan con algún nivel de CM (de la A a la E) y en las tres vertientes (docentes frente a grupo, directivos y personal de apoyo técnico pedagógico) entre 2004 y 2011. La disminución de profesores incorporados a CM responde a la disminución del presupuesto del programa (BARRERA, 2011, p. 157). Dado que el número de profesores evaluados siempre ha ido en crecimiento y siempre ha sido mucho mayor que los profesores incorporados (SEP, 2016a y 2016b), no podemos atribuir dicha disminución al desinterés de los profesores.

La modalidad de vertiente y los factores evaluados por CM han sufrido algunos cambios, los primeros en 1998 (SEP, 2001). A partir de la Alianza por la Calidad de la Educación, en 2011 el programa de CM fue nuevamente modificado (SEP-SNTE, 2011). En 2013, al establecerse la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente, se dio a conocer la sustitución de CM (LGDPD, 2013) y el 31 de mayo de 2015, se publicó el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (PPFIEB) (SEP-CNSPD, 2015).

CM surgió como un reconocimiento salarial para los maestros con mejor desempeño, de tal forma que, a través de su evaluación individual, fuera posible la asignación extraordinaria de recursos económicos, lo cual impactaría positivamente en el maestro de forma individual y, por ende, en la calidad de la educación (SEP, 2001). La evidencia, sin embargo, indica que, a veinte años de su implementación, CM no había logrado los objetivos para los que fue creada y los maestros seguían dependiendo de las negociaciones SNTE-SEP y del presupuesto asignado al programa (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2008). Pese a ello, es interesante que la bibliografía consultada muestra como beneficios importantes de CM mejorar la calidad de vida y los salarios de los maestros de educación básica; así como vencer la resistencia a la evaluación docente, resistencia que existe no sólo en México, sino en toda América Latina (ABOTTES, 2012; GARCÍA, 2004; HEVIA, 2013; LATAPÍ, 2004; ORNELAS, 2010; SANTIBÁÑEZ; MARTÍNEZ, 2010).

El importe de los incentivos recibidos por los profesores beneficiados por CM se calcula considerando como referencia el sueldo base, de esta manera un profesor participante del programa podría recibir un beneficio inicial del 30% en el nivel A, con la posibilidad de mejorarlo cada año que se inscribiera al programa para ser evaluado (al menos hasta el 2011, así funcionó), y lograr un beneficio de hasta un 260%, tal como lo muestra el Cuadro 2.

Los salarios de los profesores no son homogéneos en todo el territorio mexicano y los sueldos base dependen de cada entidad federativa. El ejemplo que ilustramos corresponde a los salarios de profesores veracruzanos que amablemente nos proporcionaron información mediante entrevistas que realizamos.

⁴ Esta información presenta una inconsistencia, ya que la SEP no maneja estos datos por profesor, sino por plaza docente y en México muchos profesores cuentan con doble plaza. En el caso de CM, los profesores podían participar con sus dos plazas.

Cuadro 2 - Incremento salarial de docentes frente a grupo (primera vertiente) con CM

Nivel	Vertiente	Porcentaje de cm sobre el salario base	Salario base sin cm quincenal	Salario total con cm quincenal
A	Docente frente grupo	30%	\$4,480.00	\$5,824.00
B	Docente frente grupo	61%	\$4,480.00	\$7,212.00
C	Docente frente grupo	106%	\$4,480.00	\$9,228.00
D	Docente frente grupo	140%	\$4,480.00	\$10,752.00
E	Docente frente grupo	260%	\$4,480.00	\$16,128.00

Fuente: Elaboración propia con datos de entrevistas a profesores frente a grupo, por niveles de CM, en el estado de Veracruz.

Sin embargo, en uno de los trabajos que revisamos encontramos un dato que concuerda:

Para enero de 1993, los comisionados de la SEP y el SNTE llegaron a un consenso acerca de los lineamientos que debería contener la CM. La comisión decidió que el ingreso al esquema sería por concurso, que los maestros se inscribirían si lo deseaban y que se calificarían cinco factores con valores porcentuales para obtener el estímulo económico... Se acordaron cinco niveles, del A al E con ingresos adicionales sustantivos del 27% al 224% del salario profesional; que además se acumulan para el retiro (ORNELAS, 2010, p. 106).

Como podemos observar en esta cita, los porcentajes manejados sobre los incentivos en relación al salario base no difieren sobremanera de nuestros hallazgos.

Carrera Magisterial: modificaciones a través del tiempo

Desde su origen, CM era una propuesta de la administración federal 1989-1994, pero el sindicato se oponía a cualquier tipo de programa escalafonario que no fuera el Escalafón Tradicional que ellos manejaban y a cualquier evaluación externa (ABOITES, 2012). Después de las pugnas al interior del sindicato y del nombramiento de la nueva lideresa, Elba Esther Gordillo, y del nuevo secretario de la SEP, Ernesto Zedillo, vinieron las nuevas negociaciones y el sindicato impuso la fuerza de su poder, basado en el pacto corporativo entre el gobierno y el sindicato.

En dichas negociaciones se aprobó que la evaluación de los profesores de CM estuviera a cargo de una comisión SEP-SNTE, lo cual ponía en una situación de privilegio al sindicato, que pudo seguir manteniendo control no sólo del gremio magisterial, sino ahora del programa (ORNELAS, 2010). A pesar de que el SNTE antes se oponía al programa de CM, en la firma del ANMEB el programa fue presentado como una propuesta del sindicato (LOYO, 1997). Además de que sólo podían participar en CM los profesores afiliados al SNTE.

En los primeros lineamientos de 1993, se impuso la idea sindical de que el programa funcionara como un escalafón horizontal que contribuyera a la mejora salarial de los profesores y no que fuera un programa que premiara a los profesores con mejor desempeño, tal como lo proponía la SEP. En este sentido los factores a evaluar fueron cinco, como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3 - Lineamientos CM de evaluación docente 1993

Factor	Puntaje
1. Antigüedad	10
2. Grado académico	15
3. Preparación profesional	25
4. Cursos de actualización y superación profesional	15
5. Desempeño profesional	35
Total	100

Fuente: SEP, 2001, p. 55.

Estos factores fueron modificados en 1998. Entonces se agregaron tres factores más, diferenciados entre vertientes, y se modificaron los puntajes. Estos cambios, según SEP, obedecieron principalmente a problemas técnicos y de operación del programa (SEP, 2001, p. 81-88), donde además, según la comisión nacional SEP-SNTE, se tomaron en cuenta los resultados de una serie de reuniones regionales, en las que se recopiló información de las comisiones paritarias que permitió identificar los principales problemas a resolver para poder consolidar el programa CM: la cultura de la evaluación, la actualización y superación de los profesores y reconocer y estimular la labor docente (SEP, 2001, pp. 81-88). Estas reuniones se realizaron a finales de 1996 y principios de 1997. También se llevó a cabo una evaluación realizada por un órgano externo: Consultores en Información y Comunicación (Cinco Zimat). Esta evaluación sobre la percepción de CM se llevó a cabo en el periodo febrero-marzo de 1997 (SEP, 2001, pp. 61-82).

Después de estas reuniones regionales y de los resultados de la evaluación, la Comisión Nacional SEP-SNTE estableció los nuevos factores a evaluar y sus respectivos puntajes, quedando de la forma en que se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4 - Lineamientos CM de evaluación docente 1998

Factores	1ra. Vertiente	2da. Vertiente	3ra. Vertiente
1. Antigüedad	10	10	10
2. Grado académico	15	15	15
3. Preparación profesional	28	28	28
4. Cursos de actualización y superación profesional	17	17	17
5. Desempeño profesional	10	10	10
6. Aprovechamiento escolar	20	--	--
7. Desempeño escolar	--	20	--
8. Apoyo educativo	--	--	20

Fuente: SEP, 2001, p. 135.

Las siguientes modificaciones de CM estuvieron inscritas en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). La información con la que se contaba en ese momento sobre CM era que se trataba de un programa que mejoraba los salarios de los profesores, pero que no estaba impactando en la calidad de la educación, por lo que era un acierto modificar los lineamientos para el ciclo escolar 2008-2009. Sin embargo, no fue sino hasta mayo de 2011 que la Comisión Nacional SEP-SNTE suscribió el Acuerdo de la Reforma a los Lineamientos Generales del Programa de Carrera Magisterial (FLORES-CRESPO, 2013), estableciendo nuevos lineamientos (véase Cuadro 5).

Cuadro 5 - Lineamientos CM de evaluación docente 2011

FACTORES	1ra. Vertiente	2da. Vertiente	3ra. Vertiente
1. Aprovechamiento escolar	50	40	30
2. Formación continua	20	20	20
3. Actividades cocurriculares	20	20	20
4. Preparación profesional	5	5	5
5. Antigüedad	5	5	5
6. Gestión escolar	--	10	--
7. Apoyo educativo	--	--	20
Total	100	100	100

Fuente: SEP-SNTE 2011, p. 29

Dos años después de las modificaciones de 2011, al promulgarse la nueva Ley del Servicio Profesional Docente, el 11 de septiembre de 2013, se da a conocer la sustitución de CM por otro programa, específicamente en el artículo 37 se establece que:

Las Autoridades Educativas Locales operarán, conforme a las reglas que emita la Secretaría, un programa para el personal que en la Educación Básica realiza funciones de docencia, dirección o supervisión pueda obtener incentivos adicionales, permanentes o temporales, sin que ello implique un cambio de funciones (LGDPD, 2013, p. 17).

Refiriéndose a la creación de un nuevo programa, sin embargo, en los artículos Transitorios, en particular el Décimo Primero, indica que:

El programa Carrera Magisterial continuará en funcionamiento hasta en tanto entre en vigor el programa a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, cuya publicación deberá hacerse a más tardar el 31 de mayo de 2015.

Lo anterior, sin perjuicio de que antes de esa fecha la Secretaría ajuste los factores, puntajes e instrumentos de evaluación de Carrera Magisterial y, en general realice las acciones que determine necesarias para transitar al programa a que se refiere el artículo 37 de esta Ley. Los beneficios adquiridos por el personal que participa en Carrera Magisterial no podrán ser afectados en el tránsito al programa a que se refiere el artículo 37 de esta Ley. La XXII etapa de Carrera Magisterial para los docentes de Educación Básica se desahogará en los términos señalados por la convocatoria correspondiente a dicha etapa (LGDPD, 2013, p. 31).

A partir de esta Ley General del Servicio Profesional Docente, el nuevo programa y sus lineamientos fueron publicados el 31 de mayo de 2015 por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y la SEP.

Críticas al programa de Carrera Magisterial

Ya se ha comentado arriba que CM tuvo problemas. A partir del análisis de la bibliografía consultada, sabemos que CM adoleció, por ejemplo, de una clara división en sus objetivos. Por un lado, estaba la idea de la SEP de un programa meritario que “premiaría” a los profesores con mejor desempeño y, por el otro, la necesidad del SNTE de proporcionar una mejora salarial para los agremiados sin que éstos tuvieran la necesidad de cambiar de puesto. Aunado a esto, las evaluaciones debían llevarse a cabo por una comisión en donde siempre estuvieran presentes representantes sindicales, lo cual se prestaba a un mayor control por parte del SNTE.

Todos estos hechos se establecieron con un trasfondo en el programa de política pública, la imposibilidad por parte de las autoridades de la SEP y del Estado para proporcionar aumentos salariales al total de profesores en el país; por lo cual, se establece el mecanismo de aumentar recursos económicos en incentivos a una parte de los docentes por medio del programa y no aumentos en salarios profesionales⁵.

Con las investigaciones realizadas sobre CM se ha establecido que no logró cumplir los objetivos de su diseño (Santibañez y Martínez, 2010; Hevia 2013) y que se han producido efectos no deseados, tales como la desvirtuación⁶ del trabajo docente (HEVIA, 2013), la exclusión (SÁNCHEZ; CRUZ, 2006), la mediatización ideológica que ha quebrantado la lucha por un salario magisterial digno (MARTÍNEZ; VEGA, 2007), la corrupción generada principalmente por el SNTE (ORNELAS, 2010; 2011), la red de negocios que florecen alrededor de los sistemas de evaluación y de cursos de capacitación y actualización a los maestros (HERNÁNDEZ, 2009).

A partir de estudios como los de Latapí Sarre (2004), podemos identificar las intervenciones más notorias del SNTE sobre CM. Aquí se puede advertir que, para la puesta en marcha de dicho programa, se llevaron a cabo negociaciones importantes entre la SEP y el SNTE, un total de 108 reuniones entre 1992 y 1993. Entre los acuerdos, en 1993 CM había beneficiado a 450.000 maestros frente a grupo y en otros puestos (LATAPÍ, 2004, p. 46), la mayoría de los cuáles ingresaron de forma directa en el casillero BC7 (SEP, 2001, p. 57-59).

En este análisis, el autor también identificó que el equilibrio entre lo que el sindicato y la SEP perseguían era muy frágil, por lo que propuso:

a) La principal rectificación que necesita CM es recuperar su valor como mecanismo evaluativo confiable y eficaz.

b) Que el enfoque de la evaluación sea eminentemente formativo y no fiscalizador.

⁵ Agradecemos a la Dra. Teresa Bracho su observación en este punto.

⁶ En un proceso de CM durante 2006 se ligó el resultado de pruebas estandarizadas de los estudiantes a los puntajes de los profesores, este hecho causó que la resolución de dichos exámenes estandarizados constituyera un currículum oculto, dejando de lado el proceso de enseñanza-aprendizaje que debía prevalecer en las aulas, lo que supone una pérdida de virtud en la práctica docente.

⁷ “El casillero ‘BC’ no es propio de Carrera Magisterial, fue un compromiso, [entre la SEP y el SNTE] el cual no respondía a los principios y lineamientos del programa”. Este casillero tuvo una vigencia de 1993 a 1997 (SEP, 2001, p. 58).

c) Que la evaluación sea realizada por instancias suficientemente independientes, en las que se dé una participación adecuada de las instancias escolares.

d) Que la evaluación contribuya a que cada maestro identifique sus fortalezas y debilidades y a retomar su actualización y mejoramiento.

e) Que las evaluaciones sirvan para retroalimentar los contenidos y métodos de los programas de actualización que se ofrezcan al magisterio y a otros programas de formadores de maestros.

f) Que se den a conocer a la opinión pública los resultados de las evaluaciones como parte de la rendición de cuentas de las autoridades educativas respecto de este servicio público (LATAPÍ, 2004, p. 312).

Dentro de otras recomendaciones, se encuentran las emitidas por el Consejo de Especialistas para la Educación (CEE, 2006), las cuales básicamente se resumen en el punto seis de las recomendaciones para la formación inicial y continua: La revisión de los esquemas de evaluación, acreditación, o certificación profesional que existen para los profesores de todos los niveles y sus instituciones de formación y su lugar relativo dentro del proceso de mejoramiento de la calidad de la educación. En ese sentido procede en particular la reforma de los criterios y mecanismos de operación del Programa Carrera Magisterial y de los diferentes programas que operan en el nivel superior del sistema, sin detrimento de la necesidad de incorporar esquemas de evaluación y certificación externos (CEPE, 2006).

Uno de los estudios más significativos sobre CM se llevó a cabo en 2006, a cargo de RAND Corporation⁸. Fue un análisis sobre el sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes CM. En esta investigación se utilizó la base de datos completa del programa y se analizó específicamente su sistema de evaluación (SANTIBÁÑEZ et al. 2007). Los resultados de esta investigación fueron retomados en otro análisis muy importante en donde los autores, Lucrecia Santibáñez y José Felipe Martínez, señalan que CM tiene teóricamente un diseño deseable, ya que para evaluar el trabajo docente incorpora varias dimensiones, tales como: conocimientos del maestro con una evaluación estandarizada, resultados de los alumnos, antigüedad, actualización profesional y evaluación por pares que proporciona una valoración de desempeño más cercana, así como una discriminación positiva en cuanto a la ubicación geográfica por nivel de marginación. Esto llevaría, sin duda, a que los maestros estuvieran muy incentivados para permanecer en sus puestos de trabajo y mejorar la calidad de la educación, pero en los resultados no es posible identificar estos cambios (SANTIBÁÑEZ; MARTÍNEZ, 2010, p. 146-147).

Los resultados que identifica el RAND se refieren a que CM no está teniendo el impacto esperado y que los estímulos salariales pueden no estar funcionando como se pretende. Las debilidades del programa y algunas recomendaciones que se desprenden de este estudio fueron, según Santibáñez y Martínez:

a) un sistema de evaluación para estímulos pierde preeminencia cuando muchos profesores pueden promoverse automáticamente en función de la antigüedad, los grados académicos y los cursos de actualización.

b) en una evaluación que asigna diferentes niveles y a cada nivel le corresponde una aportación económica que va en aumento, lo recomendable es que la complejidad de los

⁸ RAND Corporation, se presenta como una ONG de investigación que desarrolla soluciones a los retos de políticas públicas, para ayudar a que las comunidades de todo el mundo sean más seguras y más prósperas (RAND, 2016).

exámenes y las evaluaciones también vayan en aumento y no que los profesores que apenas van a ingresar tengan la misma evaluación que aquéllos que van por cualquiera de los otros cuatro niveles.

c) la evaluación por pares se lleva a cabo por compañeros con los que conviven todos los días, en este factor de evaluación los profesores alcanzan siempre el más alto puntaje.

d) el puntaje que otorga la evaluación de los alumnos es un punto problemático, ya que la discriminación por región geográfica no permite hacer una diferenciación individual de las condiciones socioeconómica de los estudiantes (SANTIBAÑEZ; MARTÍNEZ, 2010, p. 147-148).

Este estudio muestra a CM como un programa que tuvo beneficios importantes en el mejoramiento de los salarios de muchos profesores, cuestión que habla bien de las autoridades sindicales, pero que no logró un impacto en el aumento de la calidad de la educación en función de los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas como ENLACE y PISA⁹.

La idea de motivar la labor y el esfuerzo docente parece no haberse cumplido con CM. Esto se explica, en parte, por los compromisos sindicales adquiridos, que derivaron en una evaluación mediante una comisión SEP-SNTE. Para revertir esto, analistas como Lucrecia Santibañez y Felipe Martínez consideran que es necesario un sistema de incentivos docentes realmente meritocrático, lograr desglosar la contribución de los maestros en los estudiantes, ver la labor docente más allá de un examen estandarizado, incentivar un grupo reducido de maestros, que el incentivo sea suficiente para motivar cambios en las actividades profesionales de los maestros, pero que sea factible para el país, y no permitir que por fórmula o mediciones se discrimine negativamente a profesores que trabajan en zonas de alta marginalidad o desventajas económicas (SANTIBAÑEZ; MARTÍNEZ, 2010, p. 156).

En el trabajo de Carlos Ornelas (2010) hay una crítica bastante fuerte al programa CM. Se refiere a las corruptelas de las que ha sido objeto el programa y habla específicamente de una “cuarta vertiente” por medio de la cual se “premia” a dirigentes sindicales que obtienen determinador niveles de CM sin la necesidad de cubrir los requerimientos que se les exigen a los demás profesores (ORNELAS, 2010, p. 106). El mérito no funcionó.

Además, Ornelas (2010) llega a las mismas conclusiones que los demás especialistas: CM ha logrado algunos beneficios, como mejoras salariales o que los maestros frente a grupo no tengan que esperar a ser director para mejorar su sueldo, incluso que los maestros que están en CM tengan un desempeño profesional mejor en cuanto a los resultados en sus exámenes, pero esto no se ve traducido en el aprovechamiento de sus estudiantes. Ornelas (2010) hace énfasis en el aparato administrativo del programa, el cual es muy costoso, ya que se deben realizar alrededor de seis millones de exámenes para estudiantes y casi 600 mil para docentes, además del desgaste político que tiene que ver con las impugnaciones. A este respecto, Ornelas (2010) sostiene que tal vez el esquema de CM ya cumplió su cometido en la historia, y quizá su más acertado logro fue establecer la evaluación externa de los maestros como una actividad más de su práctica docente.

Otro estudio en donde se hace mención a los logros y limitaciones de CM es el realizado por Reyes Tamez y Felipe Martínez (2012). En este estudio permanece la constante del mejoramiento de los salarios de los maestros que participan en CM, pero sin impacto en el aprovechamiento de los estudiantes, y el poco impulso de la profesionalización docente, pero

⁹ ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares). PISA (Programme for International Student Assessment).

enfatan en la opinión de los expertos en relación con la asignación de estímulos económicos ligados a los resultados de los estudiantes, lo cual propicia actividades que van en detrimento de la práctica docente (TAMEZ; MARTÍNEZ, 2012). Además, estudios como los de Flores-Crespo (2013) y Hevia (2013) hacen referencia a lo poco adecuado que resulta ligar incentivos económicos a una prueba, ya que esto no tiene impactos positivos en el rendimiento académico de los estudiantes.

Recapitulando podemos identificar tres puntos importantes: 1) a partir de CM existió un aumento salarial (cabe destacar que no todos los profesores podían acceder a él, sólo los agremiados del SNTE, que se sometieran a las evaluaciones y cubrieran los requisitos establecidos por el programa), pero a pesar de esta mejora en los salarios de miles de profesores, no parece haber mejora en la calidad educativa, identificada a través del mejor aprovechamiento escolar de los estudiantes; 2) CM promovió y estableció la evaluación docente como parte de las actividades de la práctica docente. Evaluaciones hechas por externos (exámenes estandarizados), evaluaciones por pares (aunque se tratara de comisiones paritarias SEP-SNTE), y autoevaluaciones; y 3) los estudios y análisis hechos por investigadores y estudiosos de las políticas públicas y de los programas que de ellas se derivan, específicamente CM y sus implicaciones, han mostrado los puntos débiles del programa. Entre esto se cuentan los efectos no deseados del programa, que dan lugar a las recomendaciones para “mejorarlo”.

A partir de este punto surgen dos preguntas: ¿se utilizó el conocimiento previo para proponer algo mejor? ¿Hubo un aprendizaje de política basado en la evidencia? La siguiente parte trata de responder esto.

El Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica: presentación, principios rectores y objetivos

El Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (PPFIEB) fue el programa que desde la SEP, la Comisión Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se creó para sustituir el programa CM, expuesto en los apartados anteriores.

El PPFIEB es un nuevo programa, recientemente publicado el 31 de mayo de 2015, ligado ahora a una evaluación del desempeño docente obligatoria para todos los profesores de educación básica en el país desde 2013 (LGSPD, 2013). Está previsto concluir esta evaluación del desempeño docente en el 2018 y es después de esta fecha que se prevé o se espera la primera convocatoria oficial de PPFIEB con una “Evaluación Adicional” diseñada por el INEE para dicho programa. Mientras tanto, la LGSPD establece que los niveles de PPFIEB sean asignados a los profesores, conforme son llamados para la evaluación al desempeño docente, a aquéllos que obtengan el nivel de “destacado” e “incremento” o de “bueno” o “incremento” si se trata de zonas de alta pobreza o alejadas de zonas urbanas (SEP-CNSPD, p. 24-25).

No es posible realizar un análisis directo sobre el funcionamiento del PPFIEB con los profesores participantes, pues aún no ha sido evaluado el 100% de los profesores de educación básica y no contamos con la información para identificar quienes cuentan con el beneficio del PPFIEB. Lo que realizamos es un análisis del programa y su funcionamiento a partir de los lineamientos establecidos y publicados, para identificar cómo cambió el programa y si se logró establecer una mejoría con respecto de CM, como programas de la política pública de profesionalización docente.

El Servicio Profesional Docente establece que mediante el PPFIEB, “impulsa la calidad de la educación, el compromiso y constancia del personal, así como el desempeño destacado y sobresaliente en sus funciones” (SEP-CNSPD, 2015, p. 13). Este nuevo PPFIEB, tiene por objetivos:

1. Contribuir a la mejora, en un marco de inclusión y diversidad, de la calidad de la educación, al impulsar el logro de resultados óptimos en el aprendizaje de los alumnos.
2. Fortalecer la práctica profesional, al asegurar, con base en los procesos de evaluación, la prestación eficaz y eficiente del servicio educativo.
3. Impulsar el desarrollo profesional del personal en funciones docentes, técnico docentes, de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, a partir del resultado de sus evaluaciones.
4. 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.
5. Mejorar las condiciones de vida y la valoración social de los participantes de la Promoción en la Función por Incentivos que demuestren calidad en la prestación de sus servicios, compromiso en el desempeño de su labor educativa y vocación magisterial (SEP-CNSPD, 2015, p. 15).

En cuanto al financiamiento, el PPFIEB funcionará a partir del techo presupuestal que tenía destinado CM, del propio programa y de recursos que se autoricen adicionalmente y bajo la misma forma de asignación de nuevos recursos tanto federales como estatales, tal como se especifica en el apartado ocho de los Principios Rectores del programa (SEP-CNSPD, 2015, p. 14). Lo anterior significa una desventaja para los participantes que, a pesar de cubrir todos los requisitos, no puedan ingresar al programa por la falta de presupuesto, algo que ya se había identificado que sucedía con CM, pues dicho presupuesto depende de la bolsa nacional que se le asigna año con año al programa. En un estudio de Felipe Hevia se especifica:

Esta bolsa nacional es repartida a las entidades federativas por la Comisión Nacional SEP-SNTE... destinándose así un techo financiero que permite calcular el número potencial de maestros que podrán acceder o promoverse cada año. Cada entidad federativa establece, año con año, un puntaje de corte por cada vertiente, elevando el puntaje de los factores dependiendo de la bolsa existente. Esto hace que en muchas etapas el puntaje de corte fuera de décimas (fortaleciendo la percepción de dificultad para entrar al programa entre los maestros). Y que el puntaje de corte variara año con año, generando incertidumbre sobre la transparencia del proceso (HEVIA, 2013, p. 14).

Como podemos observar, este asunto presupuestal no se subsanó en el PPFIEB, al menos en los lineamientos publicados hasta la redacción de este artículo. En los lineamientos del PPFIEB también se establece la Distribución de Competencias en donde se especifican las atribuciones que cada una de las partes tendrá en cuanto a la operación del PPFIEB se refiere. Las instancias a las que estos lineamientos se refieren son: la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y la Autoridad Educativa Local (AEL) o instancia responsable del Servicio Profesional Docente (SPD) en la entidad. Aquí podemos observar un cambio importante con respecto a CM, ya que ni el SNTE ni ninguna representación del mismo figura entre las instancias con atribuciones sobre la operatividad del programa, lo cual sí sucedía con CM mediante la Comisión Nacional, las

comisiones paritarias y los representantes de consejos técnico escolares, pues todos ellos eran SEP-SNTE.

En el apartado dedicado a los Procesos de Evaluación se especifica que la Evaluación del Desempeño Docente es obligatoria y constituye un aspecto fundamental en el PPFIEB, ya que sólo el personal que obtenga resultados de “Destacado” e “Incremento” en esta evaluación del desempeño docente y de “Bueno” e “Incremento” para zonas de alta pobreza y alejadas de zonas urbanas, podrá participar de manera libre y voluntaria del PPFIEB. Además de este requisito, los participantes deberán tener un mínimo de dos años ininterrumpidos en sus funciones y contar como mínimo con título de licenciatura (SEP-CNSPD, 2015, pp. 24-27).

A diferencia de CM, que contaba con cinco niveles, el PPFIEB cuenta con siete niveles de incentivos que son de carácter económico, y tienen una vigencia de cuatro años cada uno, además de un último nivel más llamado de “Confirmación” de cuatro años de duración. Estos incentivos son de carácter temporal y permanente, dependiendo de los resultados de las evaluaciones, tanto de la Evaluación del Desempeño como de la Evaluación Adicional. En este rubro se identifica un vacío de información, ya que en todo el apartado dedicado a los Incentivos y al de Procesos de Evaluación no se especifica en qué consistirá dicha Evaluación Adicional para el PPFIEB (SEP-CNSPD, 2015).

El incremento salarial, calculado con el salario base, va desde el 35% con posibilidad de incrementarlo hasta un 180% y desde el 41% con posibilidad de incrementarlo hasta un 222% en zonas de alta pobreza y alejadas de zonas urbanas (SEP-CNSPD, p. 34-35).

Cuadro 6 - Niveles de PPFIEB, vigencia y porcentaje del incentivo por zona

Niveles	1	2	3	4	5	6	7	Confirmación
Vigencia	4 años	4 años	4 años	4 años	4 años	4 años	4 años	4 años
% del incentivo sobre sueldo base	35%	65%	95%	120%	140%	160%	180%	
% del incentivo sobre sueldo base para zonas del alta pobreza	41%	77%	113%	144%	170%	196%	222%	

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP-CNSPD (2015, p. 29-35).

Tal como lo muestra el Cuadro 6, las aportaciones del PPFIEB representan un incremento considerable sobre el salario base, por lo que resulta un programa de suma importancia para los profesores de educación básica en nuestro país.

En el apartado diez, dedicado a los aspectos Generales, en el punto número tres se establece que: “La Evaluación Adicional para la Promoción en la Función por Incentivos se aplicará de conformidad con lo que determine el INNE” (SEP-CNSPD, 2015, p. 44), lo cual no se ha hecho hasta la elaboración del presente artículo.

En este mismo apartado dedicado a los aspectos generales, también se especifica que la implementación del PPFIEB será gradual, dependiendo del avance de la Evaluación del Desempeño, y que en los tres ciclos escolares del periodo 2015-2018, que comprende la regularización de la Evaluación del Desempeño, los incentivos del PPFIEB se asignarán exclusivamente con base en los resultados de este proceso. También se establece que la Evaluación del Desempeño se realizará en dos etapas: la primera en septiembre-noviembre de 2015 y la segunda en febrero-mayo de 2016, y que el PPFIEB será retroactivo al 16 de febrero de 2016 para la primera etapa y al 16 de agosto de 2016 para la segunda; con el inconveniente del presupuesto disponible para cada una de ellas (SEP-CNSPD, 2015, p. 44).

Asimismo, se vuelve a hacer énfasis en que el personal que cuente con niveles de estímulos de CM conservará los beneficios adquiridos, los cuales no podrán ser afectados; además de que este personal que decida participar del PPFIEB lo podrá hacer obteniendo ambos beneficios (SEP-CNSPD, 2015, p. 44). Un hecho interesante a este respecto es que recientemente las autoridades de la SEP y el SNTE acordaron separar el sueldo base del estímulo otorgado por CM. Una de las afectaciones más significativas fue que el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) pagara las jubilaciones de 2016 sin tomar en cuenta el pago del apoyo; la otra afectación fue que los profesores empezaron a recibir su incremento salarial de 2016 sólo sobre el sueldo. Los reclamos de miles de maestros no se hicieron esperar. El resultado de esto fue que la Oficial Mayor de la SEP (Irma Gómez Cavazos) y el Coordinador del Servicio Profesional Docente (Ramiro Álvarez Retana) solicitaran oficialmente al ISSSTE revertir la medida (DEL VALLE, 2016); además de negociaciones poco públicas y transparentes donde el Secretario de Educación Pública (Aurelio Nuño), pactó con el líder sindical (Juan Díaz de la Torre) que la medida no se llevará a cabo.

Analizando la creación de CM y su sustitución 23 años después por el PPFIEB, podemos identificar que se repiten algunas acciones, tales como no afectar a los profesores que ya contaban con algún nivel del programa anterior, Esquema Básico para 1992 y CM para 2016. Si recordamos, la autoridad competente, tanto en los lineamientos de CM como en la evaluación de los participantes, se trataba de una Comisión Nacional SEP-SNTE, y una réplica para las comisiones paritarias estatales y los comités evaluadores de las escuelas. Aquí parece haber un “desdibujamiento” del SNTE en el nuevo programa, dado que una de las principales problemáticas identificadas en CM fue, precisamente, la injerencia del sindicato en el proceso de evaluación y manejo de CM. Para muchos estudiosos de las políticas educativas, uno de los puntos importantes de la Reforma de 2013 era retomar la rectoría de la educación por parte de la SEP, disminuyendo la intromisión del SNTE en los procesos educativos, y dejándole únicamente su espacio en los aspectos laborales, que es lo que le compete, lo cual lograron en los lineamientos del PPFIEB.

Ante estas acciones, podríamos hacer referencia a un aprendizaje de política (policy learning) (SABATIER; WEIBLE, 2007). En donde se retoman las experiencias de un programa de política pública y se hace un balance entre sus logros y sus objetivos. Para el caso de México, debemos, además, anotar el contexto político en el que se desarrollan estas acciones e identificar si se trata de un aprendizaje de política, o sólo de una coyuntura política en la cual parece que cambia todo, pero en realidad las decisiones de cambio se siguen tomando de manera vertical.

Profesionalización docente: ¿un aprendizaje de política pública educativa?

En el estudio de las políticas públicas existe el aprendizaje de política (policy oriented learning), el cual se refiere a alternancias relativamente perdurables de pensamiento o de comportamiento, intenciones que resultan de la experiencia y/o de nueva información que tienen que ver con la revisión del logro o los objetivos de la política (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 198).

Además, esto está totalmente ligado a las creencias de los grupos. Sabatier y Waible (2007) identifican tres niveles de creencias: creencias fundamentales, creencias centrales de política y creencias secundarias, las cuales son importantes por los niveles en los cuales se desea intervenir. Es más fácil modificar creencias secundarias que creencias fundamentales o centrales, aun cuando la evidencia empírica nos muestre lo contrario o los especialistas expongan sus argumentos.

En el aprendizaje de política, es importante el análisis a mediano y largo plazo, los autores enmarcan una temporalidad de al menos diez años. Para el caso de este estudio, resulta sugerente, ya que la implementación de la profesionalización docente como una política pública desde 1992 lleva 24 años y el programa CM, desde su creación hasta su sustitución, tuvo una vida de 23 años. Este aprendizaje de política, se encuentra ligado a lo que Wayne Parsons identifica como el meso-análisis de la política pública, lo cual “constituye un análisis intermedio o de enlace en el vínculo entre la definición de los problemas, la definición de las agendas y el proceso de toma de decisiones e implementación” (PARSONS, 2012, p. 117). Esto no quiere decir que el proceso de las políticas públicas sea lineal y automático, se trata de un proceso complejo que, para fines de estudio, lo identificamos por etapas; lo importante en este nivel de análisis es identificar cómo se lleva a cabo la formulación de los problemas, cómo se forman y enmarcan, y cómo se vuelven parte o no, de un tema de interés público y de una agenda de política pública (PARSONS, 2012).

Además, Parsons (2012) agrupa el proceso de la toma de decisiones en cinco categorías: poder, racionalidad, elección pública y sus alternativas, enfoque institucional y enfoque formativo y psicológico. A su vez, divide la categoría de poder, la cual utilizaremos en este estudio, en: elitismo, pluralismo, marxismo, corporativismo, profesionalismo y tecnocracia. El profesionalismo, que es el poder de los profesionales (PARSONS, 2012, p. 291), es el tipo de poder que retomamos en este estudio.

Análisis de Carrera Magisterial como un proceso de aprendizaje de política

Después de las evaluaciones sobre la política de profesionalización de la planta docente en México y de los estudios sobre el programa de CM que hemos analizado anteriormente, en donde los resultados indican que el programa no tiene el impacto deseado en el mejor aprovechamiento de los estudiantes ni en la profesionalización continua de los profesores, y que resulta muy costoso: ¿por qué sustituir CM? ¿Cómo se problematizó el cambio del programa? ¿Se decide la sustitución de un programa por otro con base en evidencia científica derivada de la evaluación de impacto? ¿Qué tipo de factores se tomaron en cuenta para la sustitución? ¿Por qué el programa sigue ligando la asignación de recursos económicos a una prueba, a pesar de que esto no es recomendado por expertos?

Uno de los principales problemas que se detectaron en la implementación del programa CM, en cuanto a la política de profesionalización magisterial, fue un componente político: que las evaluaciones se llevaran a cabo por medio de una comisión SEP-SNTE desde la cúpula jerárquica de la Comisión Nacional y las comisiones paritarias estatales, hasta los consejos técnicos de las escuelas donde se realizan las evaluaciones por pares. Si analizamos este punto desde el

aprendizaje de política (policy oriented learning) (SABATIER; WEIBLE, 2007), podemos ver que, a partir de la revisión de logros y objetivos de la política en general y del programa en particular y al obtener información que confirma un bajo impacto, se decide a 23 años de vida del programa tomar en cuenta la identificación de los “errores” o principales problemas para eliminarlos en un nuevo programa.

Otro problema serio fue la división de objetivos entre lo que se buscaba lograr desde la SEP y lo que esperaba impulsar el sindicato. La Secretaría quería promover un programa meritocrático, mientras el sindicato esperaba establecer el sobresueldo de los profesores como complemento de un sueldo profesional en un esquema horizontal. Se perseguían dos propósitos que podían ser compatibles, pero el segundo era más rentable políticamente para el SNTE que para la SEP. Nuevamente, se puede sostener que el aprendizaje de política se ha impuesto y que las autoridades han determinado cambiar las reglas de operación en el nuevo programa y establecerlo como un programa únicamente meritocrático, a pesar de la evidencia científica de que los programas de incentivos económicos ligados a pruebas no impactan en el rendimiento académico de los estudiantes¹⁰.

De esta forma, en el nuevo programa se han cambiado estos dos aspectos. El primero dejando fuera de cualquier instancia al SNTE, y sentando las bases para que sea la CNSPD y el INEE quienes establezcan los lineamientos del PPFIEB y que sea un órgano autónomo como el INEE quien lleve a cabo el proceso de evaluación a los participantes. La problematización que observamos en esta sustitución es con base en los estudios de expertos profesionales y en sus recomendaciones. Por otra parte, la decisión de sustituir el programa se da en el margen de la Reforma Educativa de 2013, en un ambiente político (detención y encarcelamiento de la dirigente vitalicia del SNTE Elba Esther Gordillo) que permitió establecer un nuevo programa de manera diferente al establecido en 1992, el cual no fue sólo un acuerdo entre cúpulas de poder y en donde se ha podido incorporar los aprendizajes de política que a lo largo de 23 años fueron identificados por investigadores mediante el análisis de las políticas públicas y la implementación del programa CM.

En un análisis de política pública basado en el enfoque de Coaliciones Promotoras, Flores-Crespo y Mendoza (2012) identifican la importancia de los acuerdos y las alianzas entre las autoridades gubernamentales y de la SEP para llevar a cabo políticas educativas. En este trabajo resalta la idea de las coaliciones entre autoridades gubernamentales y del sindicato, en donde el sistema de creencias arraigado en el Estado mexicano a partir del corporativismo postrevolucionario ha comprometido a las autoridades tanto de la SEP, como al ejecutivo, de tal manera que han tenido que “cogobernar” en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas se refiere.

Por estas razones, un programa de política pública que tiene incentivos económicos de por medio, y que tiene el potencial de incidir en el poder del sindicato sobre sus agremiados, es de suma importancia para los líderes y los mandos medios. La influencia del SNTE en la decisión de política educativa ha sido tal que antepone la importancia de un programa (por la cuestión económica y de control) a la política de profesionalización docente.

Todos estos puntos son de suma importancia al realizar un análisis desde la perspectiva del aprendizaje de política pública. Cada uno de estos puntos significa una experiencia, nueva información, comportamientos y pensamientos que deben valorarse en la revisión de los logros y los objetivos de la política pública en general y del programa implementado en particular.

¹⁰ Para un acercamiento más puntual, puede revisarse el análisis detallado de Hout y Elliott (2011).

¿Hubo aprendizaje o no?

Es posible sostener que estamos ante un aprendizaje de política, donde se ha problematizado, a partir de conocimiento producido por expertos y ante la toma de decisiones con base en el poder de los profesionales, pero entonces aún queda una pregunta sin resolver: ¿por qué el programa sigue ligando la asignación de recursos económicos a una prueba? Es posible aseverar varias cuestiones para dar respuesta a esta pregunta:

a) la decisión puede ser económica o de mantenimiento de orden social. En México no es posible aumentar el sueldo para toda la planta docente de educación básica y asegurarles un “salario profesional”, por lo cual prevalece el mecanismo de “premiar” a los mejores profesores con un incentivo económico sobre su sueldo, que reconozca su labor docente y genere un reconocimiento social. Es decir, aumentar monto económico en incentivos, pero no en salario base;

b) la influencia del SNTE, a pesar del encarcelamiento de Elba Esther Gordillo, sigue siendo muy fuerte (Cervantes, 2014; Ornelas, 2015). En caso de decidir la SEP eliminar por completo un programa como CM y su consecuente financiamiento, provocaría un enfrentamiento bastante fuerte; y

c) las coaliciones políticas entre los dirigentes del SNTE y las autoridades de la SEP y el ejecutivo del país siguen siendo una realidad; se trata de creencias fundamentales y centrales (SABATIER; WAIBLE, 2007), arraigadas en un sistema de dogmas que es difícil permear en un Estado poco democrático como México.

Conclusiones

Después de la revisión de logros y objetivos de una política pública como la profesionalización docente y del programa CM a través del tiempo (23 años de vida del programa), es posible identificar que los cambios más significativos realizados al PPFIEB en sustitución de CM son: la no participación de autoridades sindicales en la elaboración de los lineamientos, ni en las evaluaciones de los participantes; la utilización de información generada a partir de investigaciones académicas como parte de la justificación del programa; el establecimiento de un programa sólo meritocrático y ya no como un escalafón horizontal.

La contradicción más grande que identificamos en esta sustitución de CM se encuentra en seguir relacionando un incentivo económico a una prueba estandarizada. Podemos observar que estos cambios obedecieron más a una coyuntura política (Reforma Educativa de 2013, encarcelamiento de la lideresa del SNTE y reacomodo al interior de éste), que al aprendizaje y a la evidencia aportada por los expertos. Se experimentó la sustitución de un programa, CM por PPFIEB, en donde podemos apreciar cambios tan importantes como el “desdibujamiento” del SNTE en las instancias legales para establecer los lineamientos del programa y de la evaluación de los participantes. Lo cual no significa que la influencia del sindicato haya desaparecido o que las coaliciones entre el SNTE y la SEP en materia de política educativa hayan quedado en el pasado. Su actuación es más velada y esto es algo que hay que desentrañar en el estudio de las políticas públicas.

Lo que observamos es que aún existe cierta continuidad en el establecimiento de un programa de política pública de manera vertical. Es decir que, a pesar de tomarse en cuenta los estudios de los expertos y de que quienes estén a cargo de los nuevos lineamientos y evaluación del programa sean profesionales, expertos académicos e investigadores, y una institución

autónoma, el carácter público de la política no se hizo presente aún. Las necesidades y sugerencias de los directamente implicados --los profesores frente a grupo, directores, directivos y apoyos técnicos pedagógicos-- no fueron valoradas del todo en la implementación del nuevo programa. No obstante, existe un avance en cuanto a la formulación de programas a partir del aprendizaje de política pública. En un país poco democrático como México, es importante señalar esto y estar atentos al comportamiento del nuevo programa para continuar aportando análisis sobre las correlaciones relativamente perdurables de comportamiento y de experiencias, y de generación de nueva información, que resulten de las revisiones de los objetivos y logros establecidos mediante la política y el nuevo programa.

Desde el 31 de mayo de 2015, fecha en la que se publicó el PPFIEB y sus lineamientos en sustitución de CM, no se ha convocado de manera abierta a los profesores de educación básica, tampoco se ha asignado ningún recurso para este programa, por lo que se presume funcionará con lo que se establecía para CM, pero en las reglas legales para la transición de un programa a otro se establece que los profesores que tienen un nivel en CM no serán afectados en sus ingresos y, en cambio, podrán participar del nuevo programa si cubren los requisitos y lo desean. Este es un agravante serio, pues la cuestión económica y su movilidad nunca fueron del todo claras en el programa CM, en donde el SNTE tenía una injerencia directa. Será interesante ver cómo las nuevas autoridades del programa y las encargadas de la evaluación manejan este recurso y su asignación.

Referencias

Aboites, H. (2012). *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México, historia de poder y resistencia (1982-2010)*. México: Itaca.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2012). Auditoría de desempeño: 12-0-11100-07-0276. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0276_a.pdf. Consultado en julio de 2015.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2014). Auditoría de desempeño: 14-0-11100-07-0195. Recuperado de: http://www.informe.asf.gob.mx/Documentos/auditorias/2014_0195_a.pdf. Consultado en julio de 2015

Barrera, I. (2011). "El programa de Carrera Magisterial". En: Barrera, I. y Myers, R. *Metas. Estado de la educación en México*. México: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Cervantes, J. (2014). "El poder de Elba Esther Gordillo, intacto". *Revista Proceso*, México. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/376454/el-poder-de-elba-esther-gordillo-intacto>. Consultado en julio de 2015.

Consejo de Especialistas Para la Educación (CEPE). (2006). *Los retos de México en el futuro de la educación*. México: Consejo de Especialistas Para la Educación.

Del Valle, S. (2016). "Enoja a maestros pacto SEP-SNTE". *Diario Reforma*. México.

Fierro, C., Fortoul, B. y Rosas, L. (1999). *Trasformando la práctica docente: Una propuesta basada en la investigación acción*. México: Paidós.

- Flores Crespo, P. (2013). *La alianza por la calidad de la educación. Lecciones para la planeación educativa*. México: IFIE / Universidad Iberoamericana.
- Flores-Crespo, P. y Mendoza, D. (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la alianza por la calidad de la educación*. México: Universidad Iberoamericana / Gernika.
- García, M. (2004). “Una mirada Particular de la Carrera Magisterial: estudio de caso de dos escuelas primarias”. Tesis de maestría. México: Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- GESOC, A. C. (2016). “¿Quiénes somos?” Recuperado de: www.geoc.org.mx/site/?page_id=2
- GESOC, A.C. (2015). INDEP. Recuperado de: <http://www.indep.gesoc.org.mx/index.php/descargables>
- Gil, M. (2016). “Paradojas de la evaluación”. *El Universal*. México.
- Hernández, L. (2009). “Cero en conducta: resistencia magisterial y privatización de la educación pública”. *El Cotidiano*, n. 154, pp. 5-16.
- Hernández, L. (2013). “La Cal(am)idad educativa y la resistencia magisterial”. *El Cotidiano*, n. 179, pp. 5-25.
- Hevia, F. (2013). “Buenas intenciones, malas perspectivas: Políticas de incentivos y evaluación docente en México”. Proyecto de investigación CIESAS-Golfo -Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social. Unidad Golfo- y Programa de promoción de la Reforma Educativa e América Latina y el Caribe.
- Hout, M y Elliott, S. W. (Eds.) (2011). *Incentives and text-based accountability in education*. Washington, D.C: The National Academy Press.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2014). *Conformación de la educación básica en México*. México: INEE.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Poder Ejecutivo Nacional. (2013). *Ley General del Servicio profesional Docente (LGSPD)*. México: Diario Oficial de la Federación.
- López, M. (2013). “Una reforma –educativa- contra los maestros y el derecho a la educación”. *El Cotidiano*, n. 179, pp. 55-76.
- Loyo, A. (1997). “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE”. En Loyo, A. (Coord.). *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés.
- Martínez, N. (2012). “Coneval: hay baja calidad docente”. *El Universal*. México.
- Martínez, R. y Vega, S. (2007). “Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, v. 37, n. 1-2, pp. 91 – 114.
- Observatorio Ciudadano de la Educación. (2008). *La Educación a debate 12. Carrera Magisterial: 15 años de promesas incumplidas*. Recuperado de: <http://docplayer.es/11314017-Carrera-magisterial-15-anos-de-promesas-incumplidas.html>

- Ornelas, C. (2010). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2011). “Carrera Magisterial: Reformas e ilusiones”. *Diario Excelsior*. México.
- Ornelas, C. (2015). “SEP-SNTE: Firmeza e incertidumbre”. *Diario Excelsior*. México.
- Parsons, W. (2012). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Pérez, A. (2013). “La profesionalización docente en el marco de la reforma educativa en México: sus implicaciones laborales”. *El Cotidiano*, n. 184, pp. 113-120.
- RAND (2016). “About the RAND Corporation. Un estudio de RAND concluye que Carrera Magisterial tiene muy poco efecto sobre el aprovechamiento escolar”. Recuperado de: <https://www.rand.org/news/press/2007/02/06/index1.html>
- Sabatier, P. y Weible, C. (2007). “The Advocacy Coalition Framework. Innovations and clarifications”. En: Sabatier, P. (Comp.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sánchez, M. y Cruz, F. (2006). “Competitividad y exclusión. Una década de Carrera Magisterial en Tlaxcala”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, v. 36, n. 3-4, pp. 293 -315.
- Santibañes, L. et al. (2007). *Haciendo Camino: Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos Carrera Magisterial en México*. Estados Unidos: RAND Corporation.
- Secretaría de Educación Pública, (2001). *Antología Carrera Magisterial*. México.
- Secretaría de Educación Pública, (2016a). *Página Oficial. Análisis Estadístico*. México. Secretaría de Educación Pública, (2016b). *Página Oficial. Estadística Básica Nacional*. México.
- Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, (2011). *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial 2011*. México: SEP-SNTE.
- Secretaría de Educación Pública- Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, (2015). *Lineamientos Generales del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica*. México: SEP-CNSPD.
- Tamez, R. y Martínez, F. (Coords.) (2012). *Las reformas que necesita la educación mexicana. Propuesta en busca de consensos*. México: Edición no venal.

Artículo recibido en 17/08/2016

Artículo aceptado en 15/03/2017

Jemyna Rueda Hernández

Maestra en Investigación Educativa y estudiante de la sexta generación del Doctorado en Investigación Educativa del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana (México).

Pedro Flores-Crespo

Doctor en Política con especialidad en Desarrollo por la Universidad de York (Gran Bretaña). Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. Director de la *Revista Interamericana de Educación de Adultos* del CREFAL (Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe).
