



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**  
**COLEGIO DE PEDAGOGÍA**

**La Reforma Educativa 2013 y la carrera docente en educación  
primaria: del enfoque burocrático al enfoque meritocrático**

**Tesis**

Que para obtener el título de licenciada en pedagogía

**Presenta**

Karla Rangel Montalvo

**Asesora**

Dra. Yazmín Margarita Cuevas Cajiga



**Ciudad de México, 2017**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Zara mi fuente inagotable de amor,  
a mis padres por ser mi fortaleza  
y a mis hermanos Héctor y Nataly  
por su apoyo incondicional.*

*A todos los maestros, por la gran labor  
que realizan día tras día en las aulas.*

## **Agradecimientos**

La Universidad Nacional Autónoma de México pasó de ser un anhelo a una realidad, siempre soñé con estudiar aquí y ahora que me encuentro en este punto quiero agradecerle por coadyuvar en la construcción de esta nueva profesionista, que ha adquirido el deber de mostrarles a los otros el mundo desde la pedagogía.

De igual modo quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), porque a través de la beca otorgada por parte del proyecto “La reforma educativa vista por sus actores. Un estudio en Representaciones Sociales” con número de registro 220691, me brindó la oportunidad de compartir e intercambiar experiencias, conocimientos y posturas con académicos y estudiantes, quienes en todo momento se mostraron dispuestos a dialogar, discutir y reflexionar.

A mis maestros, Blanca Trujillo, Marlene Romo, Alejandra Pellicer, Miguel Ángel Pasillas y Catalina Inclán, por ser un ejemplo a seguir. Al Dr. Hugo Casanova por hacerme partícipe del encuentro “La educación hoy: Un diálogo fundado en el saber”, en el que comenzó la inquietud por el tema de tesis que aquí presento.

Por supuesto, también agradecer a la Dra. Yasmín Cuevas no sólo por su gran labor como maestra y asesora sino también como académica, dispuesta siempre a ayudarme, a leerme y animarme, así como por las herramientas materiales e intelectuales brindadas a lo largo de este trayecto formativo. Muchas gracias.

Qué decir de mis colegas y amigos Gabriela, Leo y Jessica, gracias por apoyarme, por pensar y reír conmigo, les debo mucho más de lo que piensan. A mis otros amigos también quiero agradecerles por brindarme pequeñas dosis de felicidad, por hacerme reír y mostrarme la sencillez de la vida, ustedes saben lo mucho que los aprecio.

No quiero dejar de lado a las personas que creyeron en mí sin conocerme Guadalupe y Araceli Castañeda, agradezco su invaluable apoyo.

Finalmente, reconozco enormemente a quienes siempre han creído en mí: mis padres y hermanos, quienes en este trayecto se han mostrado solidarios conmigo, gracias por darme amor y estar siempre que los he necesitado, porque ustedes son las personas más importantes para mí. A Zara también le agradezco, por soportar este duro proceso, por levantarse en las madrugadas a la espera de su madre, por perdonar silenciosamente mi ausencia, por ser mi hija y nada más que eso, te amo.

<b>Índice</b>	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I. Referente teórico. La carrera docente en el marco de las políticas educativas</b>	18
1.1. Políticas educativas	19
1.2. Reforma educativa	25
1.3. Políticas docentes	29
1.4. Carrera docente	33
<b>Capítulo II. La carrera docente en educación primaria de 1973 a 2012: la consolidación del enfoque burocrático y la introducción de rasgos meritocráticos</b>	52
2.1. Acceso a la carrera docente: formación inicial y formación continua	53
2.2. Permanencia en la carrera docente: seis meses y un día de servicio	61
2.3. Promoción laboral en la carrera docente: vertical y horizontal	63
2.3.1. Promoción vertical: Escalafón	64
2.3.2. Promoción horizontal: Carrera Magisterial	70
2.4. Procesos de evaluación en la carrera docente: sin consecuencias laborales	77
2.5. Procedimientos de salida de la carrera docente: voluntaria y regular y sanciones	87
2.5.1. Voluntaria y regular	88

2.5.2. Sanciones éticas y administrativas	91
<b>Capítulo III. La carrera docente en educación primaria en la Reforma Educativa 2013: el enfoque meritocrático</b>	97
3.1. La aprobación de la Reforma Educativa 2013	98
3.2. Acceso a la carrera docente: concursos de oposición	103
3.3. Permanencia en la carrera docente: nuevas condicionantes	111
3.4. Promoción laboral en la carrera docente: vertical y horizontal	117
3.4.1. Promoción vertical: concursos de oposición	117
3.4.2. Promoción horizontal: Programa de Promoción en la Función por Incentivos	119
3.5. Procesos de evaluación en la carrera docente: eje rector de la trayectoria profesional	122
3.6. Procedimientos de salida de la carrera docente: incumplimiento de las obligaciones y resultados de las evaluaciones	128
3.6.1. Voluntaria y regular	129
3.6.2. Sanciones profesionales	130
<b>Consideraciones finales</b>	135
<b>Referencias</b>	143
<b>Anexos</b>	158

## Índice de siglas y abreviaturas

<b>ACE</b>	Alianza por la Calidad de la Educación
<b>ANMEB</b>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
<b>CENEVAL</b>	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
<b>CM</b>	Carrera Magisterial
<b>CNSPD</b>	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
<b>CNTE</b>	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DGEP</b>	Dirección General de Evaluación de Políticas
<b>ENLACE</b>	Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares
<b>EXCALE</b>	Examen para la Calidad y el Logro Educativo
<b>IES</b>	Instituciones de Educación Superior
<b>IFCM</b>	Instituto Federal de Capacitación del Magisterio
<b>INEE</b>	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>LFTSE</b>	Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado
<b>LGE</b>	Ley General de Educación
<b>LGSPD</b>	Ley General del Servicio Profesional Docente
<b>LINEE</b>	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

<b>LISSSTE</b>	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>LLECE</b>	Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>PISA</b>	Programme for International Student Assessment
<b>PRONAP</b>	Programa Nacional de Actualización Permanente
<b>RE</b>	Reforma Educativa
<b>SATE</b>	Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SNEE</b>	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
<b>SNTE</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
<b>SPD</b>	Servicio Profesional Docente
<b>TIMSS</b>	Trends in Mathematics and Science Study
<b>UPN</b>	Universidad Pedagógica Nacional



## **Introducción**

En América Latina, la carrera docente es el régimen legal que establece el ejercicio de la profesión dentro de un ámbito determinado y se compone por un conjunto de normas que regulan la trayectoria profesional de los maestros en lo relativo a su ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo y retiro dentro del sistema educativo. Lo que, identifica las diversas funciones que un docente puede desempeñar en el sistema escolar: funciones docentes, directivas, de supervisión o técnico-pedagógicas, las cuales, se componen de mecanismos de gestión, formación, selección y desarrollo profesional (OREALC-UNESCO, 2013).

Durante varias décadas, los regímenes de la carrera docente se alinearon con políticas educativas de carácter cuantitativo en beneficio de la expansión del sistema escolar: más escuelas, más libros y más docentes. Sin embargo, desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, derivado de las mediciones y evaluaciones nacionales e internacionales en materia educativa, las políticas se han centrado en aspectos de carácter cualitativo, cuyo eje central es alcanzar la calidad de la educación. Lo que ha significado optar por esquemas de carrera docente alternativos que sustituyan a los anteriores en beneficio del crecimiento económico y la calidad educativa (Iaies y De los Santos, 2010 y Vaillant, 2005).

A partir de la década de 1990, en las políticas educativas latinoamericanas, la carrera docente se ha colocado como un tema prioritario a atender, ya que, diversos países han centrado sus esfuerzos en elevar el estatus de la profesión docente como vía para alcanzar la calidad de la educación, lo que ha decantado en reformas a los estatutos de la carrera docente con el fin de lograr tales propósitos.

Al efectuar una revisión de la literatura de la carrera docente en América Latina se encontraron 13 trabajos que abordaban de manera sucinta esta temática: Cuenca (2015), Iaies y De los Santos (2010), Inzunza (2008), Morduchowicz (2002), OREALC-UNESCO (2007), OREALC-UNESCO (2012), OREALC-UNESCO (2013), Sacristán (2010), Terigi (2009), Terigi (2010), Vaillant (2009a), Vaillant (2009b) y Vaillant (2013). Entre sus resultados, estos trabajos destacan la existencia de dos enfoques de carrera docente

prevalecientes en la educación básica: burocrático y meritocrático, cada uno de los cuales consta de rasgos peculiares que los caracterizan, mismos que se enuncian a continuación.

En el caso específico de los países de América Latina, el surgimiento de la docencia se asocia con la construcción de los Estados nacionales y con la creación de los sistemas educativos modernos, tiempo en el cual los maestros pasaron a formar parte del empleo público lo que significó sujetarse a normas estatales que mediante estatutos específicos regularon su trayectoria profesional dentro del sistema escolar (Terigi, 2009 y Viñao, 2006b). De acuerdo con Terigi (2009) y la OREALC-UNESCO (2013) estas normas pueden categorizarse en dos generaciones: burocrática y meritocrática, cuya periodización es la siguiente.

Desde 1940 y hasta 1990, los estatutos de la carrera docente latinoamericana se desarrollaron en el marco del Estado de bienestar y en aras de la expansión del sistema educativo, lo que dio paso a la estructuración de carreras burocráticas de ascenso y escalafón con pautas ascendentes de remuneración, además de que el trabajo docente se estructuró con mayor fuerza y se reconocieron los derechos laborales a los maestros. Posteriormente a finales de la década de los 90 los procesos de reforma y modernización de los sistemas educativos, decantaron en la introducción de algunas modificaciones en los estatutos de carrera. Sin embargo los sindicatos y gobiernos tuvieron procesos de confrontación, con lo que se lograron postergar las modificaciones referentes a la organización escolar y a la mejora de la enseñanza. En este lapso el Estado fue adquiriendo un carácter neoliberal, volcado hacia la eficiencia y el control, elementos que se vieron reflejados en la estructuración de la carrera docente, en la que se introdujeron modificaciones en los estatutos centrados en la carrera profesional y en las dimensiones de la profesionalización docente: formación continua, asesoría pedagógica y evaluación con consecuencias directas en el salario y en la trayectoria de los docentes de educación básica.

De esta manera, hubo una transición gradual en los estatutos de la carrera docente latinoamericana, pues inicialmente éstos correspondieron con un modelo basado en la carrera de corte burocrático, caracterizado por priorizar la permanencia a largo plazo en el

sistema educativo y por su estructura piramidal en la que se avanzaba de forma automática al paso del tiempo debido a factores como la antigüedad, las acciones y las certificaciones acumuladas, aunado a que, no había mecanismos de promoción dentro del mismo cargo y se remuneraba el puesto de trabajo más no las actividades efectuadas por los docentes dentro del aula (Morduchowicz, 2002). Posteriormente, los estatutos elaborados con base en el enfoque meritocrático, cuyos inicios se encuentran a finales de la década de los 90 y se cimentan en el año 2000 en adelante, dieron un giro a la trayectoria docente al priorizar la asignación del puesto al candidato mejor posicionado de acuerdo con una serie de criterios, dando como resultado puestos flexibles, de menor duración y el tránsito de una función escolar a otra no escolar, con sustento en procesos de evaluación en los que los maestros han de participar de manera continua (Terigi, 2009).

Cabe destacar que, en esta transición de los enfoques de carrera docente, el Estado ha jugado un rol importante. Inicialmente, su carácter era enteramente nacional lo que significa que sus obligaciones se encontraban consignadas en la legislación nacional y atendía a problemas derivados de su ámbito geográfico de actuación. No obstante desde finales del siglo XX el Estado ha contraído responsabilidades educativas de carácter internacional, las cuales han sido producto de los compromisos nacionales pactados con organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM), por mencionar algunos (Latapí, 2009).

Desde esta perspectiva, Iaies y De los Santos (2010) destacan que poco a poco los modelos de carrera transitaron de la regulación y el control de los procesos, a aquellos centrados en los resultados, cambios que han generado revisiones constantes respecto a quién ingresa y permanece en el servicio educativo. Colocando así, temas emergentes en la situación de la carrera docente relacionados con: la dificultad para atraer y retener a los buenos docentes; la falta de reconocimiento y estímulo de las buenas prácticas; condiciones salariales, laborales y de prestigio social inadecuadas; la falta de reconocimiento de las diferentes etapas de la docencia (noveles, competentes y expertos), entre otros (OREALC-UNESCO, 2013).

Así pues, con base en esta revisión se identifica una ausencia de trabajos sobre la carrera docente en la educación primaria en México, ya que, si bien autores como Alberto Arnaut, María De Ibarrola, Pablo Latapí, entre otros, se han encargado de estudiar, analizar y explicar la conformación del magisterio en la educación primaria mexicana y las normas que lo rigen, estos elementos no han sido enmarcados en la carrera docente. Es por esto, que la presente tesis se interesa por responder la siguiente pregunta de investigación: *¿Cómo ha sido, en términos normativos, la transición del enfoque burocrático al enfoque meritocrático en la carrera docente en educación primaria? Esto, con el objetivo de analizar la transición de la carrera docente en educación primaria del enfoque burocrático al enfoque meritocrático desde 1973 hasta la aprobación de la Reforma Educativa 2013.*

Lo anterior, tiene sustento en los regímenes de carrera docente implementados en México desde 1973 y hasta la actualidad con la aprobación de la Reforma Educativa (RE) en el año 2013, debido a que se identifica una transición gradual del enfoque burocrático al enfoque meritocrático. Puesto que, las políticas educativas dirigidas a los docentes durante el siglo XX fueron *periféricas* en aras de la expansión y el crecimiento del sistema educativo mexicano, sin embargo, a finales de este siglo e inicios del siglo XXI su contenido se orientó hacia políticas educativas *básicas* con la finalidad de mejorar la calidad y eficiencia del sistema educativo, tal como se esboza adelante (Navarro, 2006).

En 1973, los instrumentos legales que normaron la trayectoria profesional de los docentes de educación primaria se cimentaron en un enfoque burocrático en el que la gestión para el ingreso, permanencia, promoción, evaluación y salida del servicio educativo fue un proceso centralizado y acordado de manera bilateral entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Así pues, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (1963); el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (1946) y el Reglamento de Escalafón (1973); reconocieron a los maestros en términos de trabajadores del Estado y en consecuencia como trabajadores de la educación, centrando su atención en las condiciones laborales de los docentes y delegando su carácter profesional. Lo anterior, dio lugar a un

esquema burocrático caracterizado por el mecanismo de selección libre sustentado en los subsistemas de formación inicial (normalista) y continua (programas de nivelación), además de brindar estabilidad laboral a los docentes, remunerar el puesto de trabajo y no su desempeño, y en el que la única forma de ascender salarialmente era saliendo del aula a través del programa Escalafón, en el cual la antigüedad era el factor clave que automatizaba el tránsito hacia funciones directivas o de supervisión y se estimulaba el credencialismo en la medida en que lo que importaba era la cantidad de trayectos formativos acumulados más no su contenido o su impacto en la práctica docente.

Más tarde, en 1992 la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) planteó la creación de Carrera Magisterial (CM) que a partir de 1993 fungió como un sistema de promoción horizontal dentro de la misma función, y el cual fue reformado en 1998 y 2011. Según Cuenca (2015) esta acción hizo que México transitara hacia las normas de segunda generación de corte meritocrático centradas en alcanzar la calidad educativa, sin embargo la gestión de este programa se instauró en las estructuras burocráticas existentes. Posteriormente, en 2002 con la firma de Compromiso Social por la Calidad de la Educación puede rastrearse otro matiz meritocrático, ya que, se planteó la necesidad de implementar exámenes para ingresar al servicio educativo (Arias y Bazdresch, 2003). Este proyecto fue retomado en 2008 con la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) en la que se introdujo un nuevo mecanismo de selección: el concurso nacional público con dictaminación independiente (Gobierno Federal, 2008) con el objetivo de seleccionar a los mejores candidatos para ocupar las plazas docentes de educación básica (INEE, 2015b). Este mecanismo de selección, apegado a la carrera docente de corte meritocrático, aparentemente permitió la entrada a profesionistas de áreas disciplinarias distintas y no solamente a maestros formados para la docencia (Cuenca, 2015). Pese a esto, la implementación de este concurso a nivel nacional presentó inconsistencias y los procesos permanecieron centralizados en la coalición SEP-SNTE. A estos rasgos meritocráticos se añadieron dos más: el Programa de Estímulos a la Calidad Docente en 2008 y Evaluación Universal en 2012, que en los documentos respectivos estipularon los procedimientos para su aplicación. En ambos, la evaluación se configuró

como un mecanismo central para otorgar estímulos en función de los resultados obtenidos por los alumnos en la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE) en el caso del primero y definir los trayectos formativos de los docentes de educación primaria pública y privada, en el caso del segundo cuyo carácter fue obligatorio.

De este modo, desde 1973 y hasta 2012 los instrumentos legales encargados de regular la carrera docente en educación primaria no sufrieron cambios sustanciales, pese a los matices meritocráticos introducidos, por lo que llegaron a configurarse como una política de Estado al contar con bases en la legislación y trascender largos periodos de gobierno (Latapí, 2004a). Lo anterior, consolidó la tradición laboral y sindical del magisterio de educación primaria y configuró una determina manera de ejercer la profesión y desarrollarse dentro de la carrera docente (Arnaut, 2014).

Esta estabilidad se vio trastocada con la aprobación de la Reforma Educativa (RE) 2013, surgida durante los primeros 100 días del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) en los que se firmó el Pacto por México con los tres principales partidos políticos del país: PRI, PAN y PRD, quienes se comprometieron a impulsar 95 iniciativas entre las que destacaba la RE, la cual, fue consensada rápidamente por los partidos políticos integrantes del Pacto por México y aprobada en el año 2013 (Gutiérrez, 2014). En ésta se modificaron radicalmente los mecanismos y procedimientos referentes a la carrera docente para la educación primaria en lo que respecta al acceso, permanencia, promoción, procesos de evaluación y salida de los maestros del servicio educativo. Esto, con fundamento en las modificaciones a los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por las disposiciones reformadas, adicionadas y derogadas a la Ley General de Educación (LGE), así como en la aprobación de dos leyes: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), mismas que cimentaron un esquema de carrera docente de corte meritocrático.

Uno de los objetivos declarados de esta Reforma es mejorar el desempeño de los docentes para alcanzar la calidad educativa, mediante cuestiones relacionadas con la carrera

y la evaluación docente (Cordero y González, 2016), elementos que se reflejan de manera puntual en una de las leyes de la Reforma: la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), documento que regula la carrera docente de los profesores de educación primaria:

En lo relativo al ingreso se instituyen los concursos de oposición con periodos de prueba para quienes logren acceder a la educación básica; para la promoción y el reconocimiento se incorporan programas de incentivos y mecanismos de acceso al desarrollo profesional de acuerdo con la obtención de resultados; y para la permanencia se establecen evaluaciones periódicas sobre el desempeño académico con la posibilidad de que el docente sea separado de la función si mantiene un nivel insuficiente después de tres oportunidades (Pérez, 2014: 118).

Lo anterior, contrasta con las reformas mantenidas durante más de 12 años, por lo que, la RE 2013 representó una gran cantidad de tensiones y contradicciones en torno a la propia medida jurídica y a los actores que norma: los docentes. Pues no sólo afectó los rasgos laborales que hasta ahora le otorgaban especificidad a la profesión docente y al conocimiento que la sustentaba, sino que además modificó los criterios conforme a los cuales se había decidido el conocimiento profesional y los actores fundamentales que habían tomado esas decisiones (De Ibarrola, 2014), pues ya no se trata de un acuerdo entre el SNTE y la SEP para decidir cuestiones respecto a quién ingresa al servicio, cuáles son los criterios, cómo evaluar o qué cursos impartir, sino que a partir del 2013 es el INEE y la SEP quienes deciden esos aspectos dentro de la carrera docente en educación primaria.

A partir de lo esbozado se observa que las normas que regulan la carrera docente de los maestros de educación primaria han sufrido transformaciones, pues inicialmente ésta se caracterizaba por brindar estabilidad laboral a los maestros, asegurar mecanismos de ascenso vertical mediante Escalafón, privilegiar la permanencia a largo plazo en la profesión y premiar la antigüedad; para posteriormente proporcionar a los maestros un nuevo programa de promoción horizontal denominado Carrera Magisterial (CM) e

implementar nuevos procesos de evaluación, y finalmente con la aprobación de la Reforma Educativa (RE) 2013 decantar en evaluaciones permanentes con consecuencias directas en los diversos momentos de la carrera docente: acceso, permanencia, promoción y salida del servicio educativo.

La pregunta y el objetivo antes planteados, se sustentan en el supuesto de que hubo una transición gradual en los enfoques de carrera docente que regulan la trayectoria profesional de los maestros de educación primaria. Cada uno de estos enfoques de carrera docente es denominado como enfoque burocrático y enfoque meritocrático, con base en las estrategias, mecanismos y procesos que los caracterizan.

#### *Procedimiento metodológico*

El estudio de la educación en materia legislativa se realiza en función del propósito, la posicionalidad teórica y metodológica adoptada por el investigador. En lo que respecta al propósito, puede estar orientado hacia el análisis *de* la política o hacia el análisis *para* la política. El análisis *de* la política es un ejercicio académico que problematiza en torno a la búsqueda de explicaciones epistemológicas relacionadas con la definición de los problemas sociales, la agenda política, la *policy*, la implementación y evaluación, con el objetivo de comprender por qué una política es desarrollada en una época determinada, cuáles son las presunciones analíticas que la sostienen y qué efectos puede tener. Por su parte, el análisis *para* la política es una investigación efectuada dentro de las burocracias educacionales en el desarrollo real de la política e incorpora estudios para la toma de decisiones considerando aspectos administrativos y burocráticos (Rizvi y Lingard, 2013; Espinoza, 2009; Flores-Crespo, 2008).

En consecuencia, el propósito de la presente tesis es efectuar un análisis *de* la política, en el idioma anglosajón este concepto suele definirse mediante dos vocablos: *policy* y *politics*, cuyo significado es de gran utilidad, pues la falta de esta diferencia en nuestro idioma puede llegar a señalar realidades y percepciones diferentes en el análisis ejecutado (Guerrero, 1993). En términos sintéticos, la *policy* refiere a la dimensión técnica de las



políticas plasmada en los textos legales, mientras que la *politics* alude a la dimensión política que involucra decisiones, actores y procesos (Del Castillo, 2012). Ello no significa que la *policy* (políticas) y la *politics* (política) sean excluyentes, pues aunque cada vocablo atiende a cuestiones específicas existe una interrelación entre ambos, como se aprecia en la cita de Flores-Crespo (2008:16): “una política es un curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir las finalidades que el Estado se va fijando”, esto indica que las políticas son procesos formales en los que se expresan las decisiones tomadas por los actores políticos, mismas que pueden ser expuestas en un documento legal (Rizvi y Lingard, 2013).

Cabe destacar, que este análisis únicamente tomará como referente a la política como texto (*policy*) no como proceso (*politics*). El análisis *de* la *policy* alude al estudio de los textos legales<sup>1</sup> que conforman la política en aspectos relacionados con la problemática, valores, conceptos, audiencias, estrategias u otros elementos contenidos en los documentos (Espinoza, 2009).<sup>2</sup> Perspectiva que es descrita por Adams, Kee y Lee (2011 citado en Espinoza, 2009) como *la política impulsada legalmente* y refiere a los decretos o leyes que definen estándares explícitos y orientaciones para el sector educativo, lo que es congruente con la pregunta y el objetivo señalado. Es decir, lo que interesa es analizar la formulación de las opciones de la política de los textos legales (*policies*) (Guerrero, 1993) que regularon y norman los ejes de los esquemas de carrera docente en la educación primaria, sean de corte burocrático y/o meritocrático.

Para lograr lo anterior, fue necesario elaborar un estudio de carácter documental el cual se caracteriza por ser un proceso formal de recolección de datos e información que utiliza como insumos fuentes primarias y documentos escritos, desde los cuales es posible

---

<sup>1</sup> Aunque también puede incorporarse el análisis de discursos, notas de prensa u otros textos relacionados con la política estudiada que complementan y explican el análisis de la *policy* (Rizvi y Lingard, 2013).

<sup>2</sup> Por su parte, el análisis *de* la *politics* se enfoca en la participación de los diversos grupos de poder en la realización de la política y el modo en que ejercen su autoridad en los procesos de la política: elaboración de la agenda política, toma de decisiones, entre otros (Beech y Meo, 2016; Rizvi y Lingard, 2013).

analizar, interpretar y reflexionar la problemática planteada (Morales, 2003 y Muñoz, 2011), lo que significa que:

Se concentra exclusivamente en la recopilación de datos de fuentes documentales, ya sea de libros, textos, sitios Web o cualquier otro tipo de documentos [...] Su único propósito es obtener antecedentes documentales para profundizar en teorías, leyes, conceptos y aportaciones ya existentes y asentados en documentos sobre el tema que es objeto de estudio, para luego complementar, refutar o derivar, en su caso nuevos conocimientos (Muñoz, 2011: 14).

Con base en lo anterior y una vez elaborada la pregunta y el objetivo ya referidos se procedió a la búsqueda, identificación, revisión y análisis de fuentes documentales (impresas y electrónicas) que atendieran al objeto de estudio planteado: la carrera docente en educación primaria. A partir de esto, fue que el corpus de estudio se integró por dos tipos de fuentes: 1) fuentes primarias, que consistieron en el material documental de carácter normativo que trataba de manera directa los esquemas y ejes de la carrera docente de la educación primaria en México; y 2) fuentes secundarias, que correspondió al material que tomó los contenidos de las fuentes primarias para su interpretación, complemento, corrección o refutación (Hernández *et al.*, 2010 y Muñoz, 2011). En cuanto a las fuentes primarias destacó la revisión y el análisis de los documentos legales que normaron la carrera docente en educación primaria desde 1973 hasta la actualidad, algunos de los cuales se listan a continuación:

**Cuadro 1. Fuentes primarias**

<b>Documento legal</b>	<b>Fecha de expedición</b>
Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).	1963
Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.	1946
Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública.	1973
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).	1992
Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial.	1998 y 2011
Alianza por la Calidad de la Educación (ACE).	2008
Programa de Estímulos a la Calidad Docente.	2011
Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica.	2012
Pacto por México.	2012
Decreto de reforma a los artículos 3° y 73° Constitucionales.	2013
Decretos de reforma de la Ley General de Educación (LGE)	2013
Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).	2013
Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE).	2013
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE).	1998, 2007 y 2016

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, las fuentes secundarias refirieron al material escrito y en línea que problematizaba, abordaba o explicaba elementos vinculados con la carrera docente en México y con las categorías analíticas identificadas a partir de la lectura y el análisis de estas fuentes, a saber: políticas educativas, reforma educativa, políticas docentes y carrera docente, las cuales aportaron herramientas analíticas para la comprensión y el estudio de las fuentes primarias. Algunos de los autores de estos estudios se muestran a continuación:

**Cuadro 2. Fuentes secundarias**

<b>Políticas educativas</b>	<b>Reforma educativa</b>	<b>Políticas docentes</b>	<b>Carrera docente</b>	<b>Carrera docente en México</b>
- Aguerrondo (2004)	- Alcalde (2014)	- Aguerrondo (2004 y 2014)	- Cuenca (2015)	- Amador (2009)
- Aguilar (1992 y 1993)	- Ball (2009)	- Ball (2015)	- Fernández (2001)	- Arias y Bazdresch (2003)
- Avelar (2016)	- Hernández (2013)	- OREALC-UNESCO (2013)	- Iaies y De los Santos (2010)	- Arnaut (1996, 2010, 2013 y 2014)
- Beech y Meo (2016)	- Pedró, <i>et al</i> (1998)	- Tedesco (2010)	- Inzunza (2008)	
- Ball (2015)	- Sacristán (2006)	- Terigi (2009)	- Morduchowicz (2002)	
- Bolívar (2005)	- Viñao (2006)	- Tiana (2006)	- OREALC-UNESCO (2007)	- Bensusán y Tapia (2014)
- Corzo (2012)		- Vaillant (2009 y 2013)	- OREALC-UNESCO (2012)	- Bracho (2014)
- Espinoza (2009)			- OREALC-UNESCO (2012)	- Coll (2013)
- Flores-Crespo (2008, 2011 y 2014)			- OREALC-UNESCO	- Cordero

- Guerrero (1993)			(2013)	(2010 y 2016)
- Landau (1992)			- Sacristán (2010)	- Cordero, <i>et al</i> (2015)
- Navarro (2006)			- Terigi (2009)	- Cordero, <i>et al</i> (2013)
- Rizvi y Lingard (2013)			- Terigi (2010)	- De Ibarrola (2014)
- Silas (2014)			- Vaillant (2009a)	- De Ibarrola, <i>et al</i> (2014)
- Uribe (2014)			- Vaillant (2009b)	- Del Castillo-Alemán (2012)
- Valenti y Flores (2009)			- Vaillant (2013).	- Flores (2014)
- Velásquez (2009)				- Gutiérrez (2014)
				- Inclán y Díaz-Barriga (2000)
				- INEE (2015 y 2016)
				- Latapí (2004)
				- López

				(2013)
				- Loyo (2010)
				- Martínez y Vega (2007)
				- Miranda (2014)
				- Navarro (2009)
				- Reyes (1972)
				- Rueda, <i>et al</i> (2016)
				- Santibáñez y Martínez (2010)

Fuente: Elaboración propia.

Para Morales (2003: 2) estas reflexiones e investigaciones sistemáticas representan “la base teórica del área objeto de investigación, el conocimiento se construye a partir de su lectura, análisis, reflexión e interpretación de dichos documentos”. De esta manera, es que fue posible articular lo establecido en los documentos legales con los estudios e investigaciones vinculados con la carrera docente en la educación primaria.

En relación con la sistematización de este material documental se efectuó a través de fichas de trabajo, mismas que incluyeron: referencia de la fuente consultada, resumen de lo expuesto en el documento y la identificación de categorías analíticas. Estas categorías y fueron la base para referir el estudio, puesto que permitieron esquematizar el proceso de investigación y la metodología a seguir, basados en un estudio de carácter documental

centrado en la recolección y el análisis de las fuentes primarias y secundarias antes descritas; en los cuales se apoyaría el análisis *de la policy*.

En este aspecto es necesario detenerse, dado que, cada una de las fuentes requirió un tratamiento específico debido a que no era posible realizar la revisión y análisis de los documentos legales que norman a la carrera docente de los maestros de educación primaria en México (fuentes primarias), sin antes saber qué era la carrera docente y en qué marco se encontraba circunscrita (fuentes secundarias), ya que, al conformarse la carrera docente por estatutos y documentos legales que regulan la trayectoria profesional de los maestros fue necesario realizar en un primer momento la revisión y el análisis de las fuentes secundarias en las que se identificaron cuatro categorías analíticas: política educativa, reforma educativa, política docente y carrera docente. En lo que refiere a esta última categoría, se identificaron otras subcategorías denominadas: acceso a la carrera docente, que son los procedimientos por los que un docente inicia su vida laboral regular en el sistema educativo; sistemas de promoción laboral, que refieren a los ascensos profesionales que puede efectuar un maestro dentro de la misma función y/o en funciones ascendentes fuera del aula; procesos de evaluación de la función docente realizados a lo largo de la carrera docente para el ingreso, permanencia y promoción en la función; y procedimientos de salida de la carrera, que son los criterios por los que se da por terminada la relación contractual. De esta manera, a la luz de estas fuentes secundarias fue posible realizar el análisis de los documentos legales vigentes para los maestros de educación primaria en México desde 1973 y hasta 2013, el tratamiento de estos documentos legales se centró en la identificación y explicación de las estrategias, mecanismos y procesos vinculados con los ejes de la carrera docente: acceso, promoción, procesos de evaluación y procedimientos de salida, lo que permitió analizar el tránsito del enfoque burocrático al enfoque meritocrático. Dando como resultado la integración del presente estudio documental en el que se incorporó la información a manera de embudo partiendo de lo general en el referente teórico, a lo particular en el que se aborda la carrera docente en México, con lo que fue posible responder la pregunta y atender el objetivo planteado. Durante la redacción de la información y la lectura reflexiva de la tesis, fue posible ampliar el material documental, ya

que, se identificó y recopiló la información faltante y se incluyeron nuevas fuentes, quedando únicamente la información que debía integrarse en la tesis.

Cabe destacar que el empleo del estudio documental fue de gran utilidad para poder efectuar el análisis *de* la política desde una perspectiva técnica, debido a que, permitió la selección, revisión y análisis de los instrumentos legales que regularon a la carrera docente en la educación primaria antes de la RE 2013 y con la entrada en vigor de dicha norma. Aunado a que, la revisión de las fuentes junto con el proceso de lectura y escritura, posibilitaron la construcción de significados en torno al objeto de estudio (ITSE, 2013 y Morales, 2003) e hicieron posible contar con una visión amplia de los conocimientos que circundaban a la carrera docente en la educación primaria, elementos sobre los cuales se sostiene la problemática planteada.

Con base en esto es que la presente tesis se estructura en tres capítulos. El primer capítulo denominado *Referente teórico. La carrera docente en el marco de las políticas educativas*, aborda cuatro conceptos centrales en los cuales se apoya el presente estudio documental: políticas educativas, reforma educativa, políticas docentes y carrera docente, el objetivo de este capítulo es construir un referente que permita reelaborar teóricamente los enfoques burocrático y meritocrático de la carrera docente, con la finalidad de coadyuvar al análisis e interpretación de los instrumentos legales. El segundo capítulo se denomina *La carrera docente en educación primaria de 1973 a 2012: la consolidación del enfoque burocrático y la introducción de rasgos meritocráticos*, en este se explican los mecanismos y procedimientos por los cuales los maestros de educación primaria accedían, permanecían, se promovían, evaluaban y salían del servicio educativo, ejes que son analizados a partir de los términos que integran el referente teórico y de los instrumentos legales que normaron la carrera docente de los profesores en este periodo, la cual inicialmente se configura como perteneciente al enfoque burocrático y en la que posteriormente comienzan a esbozarse elementos propios de la meritocracia en el acceso, la promoción y en los procesos de evaluación dirigidos a los maestros. Posteriormente, para analizar esta transición de un enfoque a otro, en el tercer capítulo denominado *La carrera docente en educación primaria*



*en la Reforma Educativa 2013: el enfoque meritocrático* se analizan los momentos de la carrera docente para la educación primaria propuestos en la Reforma Educativa 2013, en la que se visualizan mecanismos y procedimientos propios del enfoque meritocrático, los cuales se contrastan con los ejes de la carrera implementados de 1973 a 2012. Finalmente, en las *Consideraciones finales* se expone de manera puntual cómo fue el tránsito del enfoque burocrático al enfoque meritocrático en la carrera docente de los maestros de educación primaria y las reflexiones desprendidas del estudio documental.

## Capítulo I. Referente teórico. La carrera docente en el marco de las políticas educativas

El sistema educativo debido a su capacidad intrínseca y real como factor de cambio y transformación, ha sido objeto de reforma constante. Dichas modificaciones se han asentado en formas y reglas institucionales, legales, racionales, culturales, políticas y financieras cuya finalidad ha sido potenciar su efectividad, mediante un conjunto de aspectos normativos que al ser filtrados o modulados por los centros, personas o actores políticos relacionados con la educación, pretenden encausar las conductas y prácticas del sistema educativo y de los actores que lo conforman hacia una dirección determinada, considerada como deseable (Flores-Crespo, 2008; Navarro, 2006; Rizvi y Lingard, 2013).

Inicialmente durante el siglo XX, las políticas educativas fueron *periféricas* en aras de la expansión y el crecimiento del sistema educativo. Sin embargo, a finales de la década de los 90 su contenido se orientó hacia políticas educativas *básicas* con la finalidad de mejorar la calidad y eficiencia del sistema educativo (Navarro, 2006). En ambas, los docentes se colocaron como una figura central, bajo la convicción de que un docente con buena formación dispuesto a perfeccionar sus prácticas coadyuvaría a una educación equitativa y de calidad (Sacristán, 2010), de ahí su importancia en su formación, modos de selección, carrera académica y grado de profesionalización, elementos que fueron modificándose en el tránsito de un siglo a otro (Viñao, 2006b).

En la actualidad, dos de los objetivos centrales de los sistemas educativos son: mejorar la calidad de la enseñanza y enseñar mejor (Vaillant, 2013), sobre los cuales se han cimentado reformas de carácter *organizativo* que modifican a los centros docentes en sus órganos de gobierno, gestión, organización y estructura académica (Viñao, 2006b) orientados a contribuir al mejoramiento de la profesión docente y alcanzar la calidad educativa<sup>3</sup>, uno de los propósitos que persiguen estas reformas es implementar nuevas

---

<sup>3</sup> Tiana (2006) destaca que el concepto de calidad es polisémico y ambiguo, pero generalmente incluye cuatro dimensiones: eficacia, eficiencia, pertinencia y satisfacción. Por ende, una educación de calidad sería aquella que ha alcanzado los objetivos propuestos, los cuales, son coherentes con las metas que se han planteado y

---

carreras docentes centradas en el mérito que sustituyan a las anteriores de carácter burocrático.

Comprender la carrera docente, implica incorporar explicaciones sobre las políticas educativas, las reformas educativas, las políticas docentes y los esquemas de carrera docente. Debido a que, ésta se deriva de políticas aplicadas al ámbito educativo, que a su vez se constituyen de reformas educativas y de políticas docentes en las que se diseñan los cursos de acción a seguir para lograr los objetivos propuestos vinculados con la regulación de la trayectoria laboral de los maestros en el servicio educativo. Bajo esta perspectiva, es que en este capítulo se presenta el referente teórico que permite comprender este engranaje.

### **1.1. Políticas educativas**

Como se ha presentado en la introducción, es necesario hacer una distinción entre política educativa, reforma educativa, política docente y carrera docente, de tal manera que ello posibilite la reelaboración teórica de los enfoques burocrático y meritocrático de la carrera docente. Con base en esto, es que el presente apartado tiene como objetivo explicar el concepto y los elementos de la política educativa, así como los actores intervienen, su proceso de elaboración y las tensiones que presenta en su puesta en acto.

Para Landau (1992) las políticas (*policies*), en términos generales, son la serie de hipótesis que se proponen para alterar alguna circunstancia o modo de conducta mediante un conjunto de medios con la finalidad de alcanzar la condición deseada. De modo que, las políticas funcionan como instrumentos cuya pretensión es incidir en la realidad mediante un conjunto de proposiciones de carácter hipotético, ratificadas y contenidas en los documentos legales con el objetivo de resolver las problemáticas existentes, motivo por el que no pueden considerarse *a priori* como correctas y por el que han de observarse al momento de ponerse en acción, sean de producto de una negociación, una lucha histórica o un conflicto (Aguilar, 1993 y Landau, 1992). Por su parte, Vaillant (2013) y Valenti y

---

con las necesidades sociales, lo que permite hacer uso de los recursos disponibles y satisfacer las expectativas de los agentes implicados.

---

Flores (2009) refieren que las *policies* son pues un conjunto de acciones sistemáticas desarrolladas y adoptadas por un actor o grupo de actores políticos con el objetivo de tomar decisiones respecto a una problemática de interés público: salud, bienestar o educación, para lo cual se definen las metas y los medios que permitirán resolverla. Por ende, las políticas parten del reconocimiento de una problemática específica sobre la cual se legisla y se proponen los cursos de acción a seguir para implementarlas y alcanzar la condición deseada. Situación que desde su definición hasta su implementación, requiere de la participación de diversos actores en la toma de decisiones y en el establecimiento de acuerdos.

Tal como destacan Rizvi y Lingard (2013) las *policies* expresan un patrón de decisiones tomadas por actores políticos en nombre de las instituciones desde posiciones de autoridad y al ser de carácter normativo expresan los términos y significados destinados a guiar las conductas de las personas, por lo que, la política implica la producción del texto, el texto en sí, las modificaciones posteriores al texto y los procesos de aplicación.

Ahora bien, una de las áreas sobre la cual se elaboran políticas es la educación. Las políticas educativas son acciones orientadas a la educación que imparte el sistema educativo con el fin de mejorar su funcionamiento, sea en términos de expansión o de calidad educativa (Navarro, 2006). Por lo que, fungen como instrumentos de cambio justificados por una autoridad educativa investida de poder público y legitimidad gubernamental que en conjunto con otros actores pretenden resolver las problemáticas identificadas en el sistema educativo con el propósito de formular líneas de acción contenidas en la *policie* (Bolívar, 2005 y Pedró *et al.*, 1998), en la que se emiten una serie de aspectos normativos que al ser filtrados y modulados por los centros o personas relacionados con la educación, tienen como propósito encausar las conductas y prácticas de los actores educativos hacia una dirección determinada (Rizvi y Lingard, 2013).

El sistema educativo al que la *policie* dirige se compone de un conjunto de instituciones de educación formal diferenciadas por ciclos o niveles relacionados entre sí; que son gestionadas y supervisadas por agentes públicos; costeadas, al menos en parte, por la

administración pública; además de estar a cargo de profesores formados y seleccionados por dichos agentes con cargo a un presupuesto público y de expedir certificaciones reguladas en cuanto a su valor formal por los poderes públicos (Viñao, 2006b). Es sobre estos sistemas que los gobiernos imaginan cambios, ofrecen una situación deseada y los medios para llegar a ella por medio de políticas, mismas que al ser puestas en acto tendrán consecuencias intencionales o no en la realidad educativa en la que operan (Rizvi y Lingard, 2013).

Lo anterior es relevante, ya que, como destacan Rizvi y Lingard (2013) los primeros estudios políticos se basaban en un enfoque racionalista, según el cual, las políticas educativas se formulaban, implementaban y evaluaban con base en elementos de eficiencia y efectividad. Lo que significaba que una política era elaborada a partir de una serie de pasos aplicados de manera rigurosa y metódica, en la que el problema era detectado por el Estado nacional, quien definía las prioridades y elaboraba programas o cursos de acción específicos para solucionar la problemática. No obstante, en la década de los 80 esta perspectiva comenzó a perder credibilidad, por diversas razones: limitaba el estudio de la política educativa; no producía el conocimiento político fiable y predecible que prometía; por el surgimiento de nuevas perspectivas que cuestionaban su neutralidad (teoría crítica, feminismo, entre otras); por los procesos emergentes de globalización que modificaron los contextos nacionales en los que se realizaban las políticas y en el que comenzaban a intervenir nuevos actores tales como los organismos internacionales; y por la naturaleza del sistema educativo, el cual, no es un objeto inanimado sino que se encuentra inmerso en un contexto y prácticas específicas en las que los actores (alumnos, maestros, directores, entre otros) llevan a cabo procesos educativos, de modo que: “las políticas educativas no son sólo lo que las personas dicen o hacen, las políticas educativas también están constituidas por los edificios y el dinero, las relaciones de poder y otras cosas” (Ball en entrevista con Avelar, 2016: 13). Esto indica que, si bien el propósito central de las políticas educativas es el de atender las problemáticas de los sistemas educativos en uno o varios de sus componentes (actores, programas, infraestructura, por ejemplo) el proceso no es lineal ni mecánico como se asumía desde una perspectiva racionalista.

En este sentido, Pedró *et al.*, (1998) mencionan que las políticas educativas se caracterizan por contar al menos con los siguientes elementos:

- Un contenido en el que se adoptan los resultados o productos concretos a conseguir para alcanzar la condición deseada.
- Un programa político, que expone los valores y opciones ideológicas concretas que guían la actuación de la política educativa.
- Una orientación normativa, referida a las decisiones que se adoptan y configuran a la política educativa, las cuales presuponen en los decisores una voluntad orientada a establecer normas, aprobar leyes.
- Un factor de coerción, investido por una autoridad educativa que garantice su concreción en la práctica (ministro, por ej.) y cuente con la legitimidad para hacerlo. Este factor presupone que las políticas pueden llegar a ser impuestas y resistidas.
- Una competencia social, que afecta a un sector concreto en cuanto a su situación, intereses, comportamientos, así como a grupos externos que pueden verse afectados directa o indirectamente por ella (alumnos, profesores, familiares, por ej.).

Estos elementos evidencian que lejos de ser un documento que el Estado produce y los sistemas educativos implementan, las políticas educativas irrumpen en una complejidad de intereses e influencias a partir de las cuales los actores realizan procesos de interpretación y apropiación dentro de una trama ininteligible de significados, sentidos y prácticas (Beech y Meo, 2016) que influyen en su puesta en acto.

La reacción de estos actores, puede verse influida por la clase de política educativa propuesta: sean *básicas* o *periféricas*, las primeras se orientan a mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos e implican una reorganización sustancial de los elementos que conforman el sistema educativo, por lo que, su aceptación es más restringida. En tanto, las segundas se relacionan con aspectos de expansión y crecimiento del sistema educativo y gozan de mayor aceptación (Navarro, 2006). Por ello, Bolívar

(2005) destaca la importancia de plantear políticas educativas coherentes, sistémicas y sostenidas en el tiempo, lo que demanda un compromiso político cimentado en: estudios que garanticen, reconstruyan y promuevan políticas orientadas a la mejora de los componentes del sistema educativo y no sólo modificaciones estructurales que lo que hacen es agravar el problema; la participación no sólo de los representantes del Estado (gobierno), de la autoridad educativa (Ministerio de Educación) o de los organismos sino también en la participación de los actores a los que se dirigen las acciones: docentes, directores, supervisores, entre otros; además de contar con sustentos legales vigentes y coherentes, así como con estrategias de implementación que tengan incidencia en la realidad escolar.

De este modo, la puesta en acto de este tipo de acción política no es lineal, los textos de las políticas no siempre son claros, obvios y coherentes y a menudo requieren de la creatividad de los actores para llevarlas a cabo mediante procesos de interpretación en los que discuten acerca de qué espera la política de ellos y qué quiere que hagan, y de procesos de traducción que implican cuestiones relacionadas con qué significa la política, qué dice y qué se supone que deben hacer los actores (Ball en entrevista con Avelar, 2016). En este sentido, aunque las políticas educativas establezcan una serie de términos y acciones orientados a guiar las conductas y prácticas de las personas e instituciones dentro del sistema educativo su aplicación no se efectúa de manera mecánica, pues como se ha señalado el contexto escolar en el que las *policies* irrumpen se encuentra precedido por una historia, vinculado a políticas anteriores y a individuos y agencias particulares que afectan y/o condicionan su puesta en acto (Rizvi y Lingard, 2013). Es decir, las políticas educativas, se implementan en un conjunto de prácticas que antes de la política ya existían, por lo que, son los actores quienes las interpretan y las reapropian acorde con el contexto y las complejidades de la institución escolar y del aula en que se ubican (Ball en entrevista con Avelar, 2016): “En la práctica, la política es un palimpsesto, ya que la política se relee, rescribe y pasa del texto a la práctica y del campo de producción política al campo de la práctica pedagógica” (Rizvi y Lingard, 2013: 90), lo que indica que continuamente las políticas se debaten entre lo “viejo” y lo “nuevo”.

Es aquí donde puede hablarse de una tensión entre la política elaborada y la política implementada, puesto que, las *policies* no se remiten sólo a un documento legal considerado como medio para resolver problemas (Beech y Meo, 2016), sino que, en su construcción y desarrollo se encuentra presente la participación de quienes la llevan a cabo y quienes son afectados por ella, actores que continuamente realizan interpretaciones y adaptaciones de la política, al estar situados en una historia, contexto y prácticas específicas en los que ellas irrumpen.

Al ser las políticas educativas enunciadas de forma abstracta y bajo una visión simplificada de la realidad, a menudo teoría (propuestas), legalidad (prescripciones) y práctica (aulas y centros docentes) no son coincidentes, pues al aplicarse las disposiciones legales en contextos institucionales distintos cargados de historia generan efectos no buscados (Viñao, 2006b). A ello se agrega lo referido por Pedró *et al.*, (1998) en cuanto a la dificultad de las políticas educativas para ser medidas en términos cualitativos, su visualización en la realidad después de bastante tiempo de ser implementadas por la autoridad educativa; y la inexistencia de la relación lineal y mecánica entre los bienes y los servicios producidos. Razones por las que se sugiere el empleo de mecanismos que den seguimiento a la política con la finalidad de evaluar sus resultados, los efectos que ha tenido en el sistema escolar y si es necesario reformularla o finalizarla.

Por tanto, entender a las políticas únicamente como medios para resolver problemas de interés general, limita su estudio y reflexión, como lo advierte Stephen Ball en entrevista con Avelar (2016: 6), al expresar que el ciclo de las políticas no es un documento, sino:

Una entidad social que se mueve a través del espacio y cambia mientras se mueve, y cambia a las cosas mientras se mueve, cambia los espacios a través de los cuáles [sic] se mueve. Es decir que cambia cosas y también es cambiada mientras se mueve. Hablamos de los contextos de la política: el contexto de la influencia, el contexto de producción del texto y el contexto de la práctica



Lo anterior da cuenta de que las políticas son generadas desde un ámbito en el que confluyen actores y factores directos e indirectos (contexto de influencia), que a través de las políticas a nivel de texto como valores, ideales o conceptos, indican quién puede hablar, cuándo y dónde (contexto de producción del texto), discursos que se insertan en la práctica de los actores, quienes las interpretan y adaptan (contexto de la práctica) (Espinoza, 2009; Rizvi y Lingard, 2013).

A diferencia de las posturas racionalistas que consideraban que el proceso de las políticas educativas era enteramente racional, Ball reconoce que la puesta en acto de éstas es un proceso creativo, que al momento de entrar en el contexto modifica y es modificado por los actores. Contrario a la visión de que las políticas son documentos que alguien escribe y diseña y otros implementan, Ball enfatiza en los procesos de interpretación y traducción de los actores, los cuales les permiten comprender y poner en práctica los textos legales en un contexto determinado (Avelar, 2016). Es así, que las políticas al ser hipótesis sobre las cuales se trabaja en la realidad son propensas a producir resultados diferentes a los que se espera en los documentos legales (Rizvi y Lingard, 2013).

Así pues, las políticas educativas funcionan como instrumentos de cambio justificados por una autoridad educativa generalmente proveniente del Ministerio de Educación investida de poder público y legitimidad gubernamental que en conjunto con otros actores elaboran políticas educativas con el fin de resolver las problemáticas existentes en la educación mediante la realización de diversos procesos encaminados a formular líneas de acción específicas (Bolívar, 2005 y Pedró *et al.*, 1998). En lo que refiere a los sistemas educativos la política es mediada siempre por la práctica de los actores y los centros escolares quienes la traducen para poder implementarla. Este proceso de traducción e interpretación es crucial, ya que a través de este se puede propiciar el cambio.

## **1.2. Reforma educativa**

Una de las expresiones concretas de las políticas educativas cuando éstas toman cuerpo en una ley o conjunto de leyes y conllevan una modificación sustancial del sistema escolar

son las reformas educativas. Éstas implican un cambio en el marco legal o estructural del servicio público de la educación al tratarse de un cambio derivado de la acción política y legislativa (Pedró *et al.*, 1998).

Para Viñao (2006a: 43), “las reformas educativas son intentos de transformación o cambio educativo generados e impulsados desde los poderes públicos ya se trate de los gobiernos centrales o estatales, autonómicos, regionales o municipales”, con el objetivo de corregir los problemas sociales y educativos existentes. Lo señalado por este autor sugiere que las reformas son impulsadas “desde arriba” por los poderes públicos, quienes realizan modificaciones en el marco legal o estructural del servicio educativo con la intención de cambiar la realidad práctico-pedagógica de la educación (Pedró *et al.*, 1998 y Sacristán, 2006). Según los referentes de Pedró *et al.*, (1998) y Viñao (2006a), estas modificaciones pueden ser de carácter:

- *Estructural*: cuando cambian la organización y estructuración del sistema educativo. Por ejemplo en sus niveles, ciclos, mecanismos de acceso o expedición de títulos.
- *Curricular*: cuando establecen por la vía legal y administrativa una determinada concepción de currículum en los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- *Organizativo*: cuando afectan la organización y estructura de los centros docentes en sus órganos de gobierno, gestión, organización y estructura académica o en sus condiciones de trabajo, por ejemplo.
- *Político-administrativo*: cuando alteran el modo de gobernar, administrar y gestionar los sistemas educativos.

En este punto es necesario detenerse, debido a que, la línea entre política educativa y reforma educativa es delgada, lo que puede dar lugar a confusiones. Por lo que, es importante aclarar que mientras la política educativa es la serie de acciones dirigidas a resolver las problemáticas identificadas en el sistema educativo, la reforma educativa es una acción específica de la política educativa en la que se crean, modifican y/o actualizan

leyes con la intención de entrar directamente en el hacer de los profesores, los alumnos, entre otros, con la intención de cambiar la realidad escolar en aspectos de carácter estructural, curricular, organizativo y/o político-administrativo.

Ahora bien, la construcción de las reformas, sea cual sea su carácter ha de contar al menos con tres elementos: alineamiento, en el que el tema se coloca como un problema público a atender derivado de la insatisfacción social respecto al sistema escolar; iniciativa, hechos o circunstancias que han situado al problema en la agenda política; y movilización, sea por parte de un actor político, empresario, grupo político u organización que promueve la reforma (Pedró *et al.*, 1998).

En relación con esto, Viñao (2006a) menciona que el proceso de elaboración de las reformas educativas conlleva: la presentación del diagnóstico de la situación educativa del país del que se desprende la problemática a atender; un periodo de debate o consulta en el que participa un número amplio de audiencias con las que los promotores de la reforma establecen acuerdos y negociaciones (sindicatos, por ejemplo); la sistematización de las propuestas, donde se recapitulan las aportaciones y se hacen correcciones; y la presentación del proyecto de ley por el gobierno al poder legislativo, en el que continúan las negociaciones con las entidades implicadas en la reforma para obtener el mayor número de adhesiones y lograr su aprobación. Proceso que indica que la reforma ha sido aceptada y que se poseen los textos legales para ponerla en acto.

Así, las reformas incorporan un triple componente: utópico, en tanto plantean una condición a alcanzar; retórico, porque en su presentación y aplicación incorporan formas, lenguajes, discursos explícitos e implícitos en los que se ven expresas las ideas y justificaciones que les subyacen; y práctico porque su pretensión es incidir en la realidad de los sistemas educativos por medio de sus profesores, directores, alumnos y demás actores (Viñao, 2006a), con la intención de que éstos hagan lo que “desde arriba” se dice que es el buen hacer (Sacristán, 2006) en la organización y estructura del sistema, el currículum o la administración de las instituciones educativas, según corresponda.

Al igual que en otras normas, en las reformas existen tensiones e influencias que condicionan o limitan su efecto real, en la medida en que éstas no son sólo procesos técnicos encargados de alterar el sistema escolar, sino también procesos políticos que se relacionan con un contexto e influencias concretas (Viñao, 2006a) propios de los sistemas educativos cuya estructura y organización se sedimenta en una cultura escolar conformada por actores, discursos, hábitos, normas, rituales, aspectos organizativos, institucionales y una cultura material<sup>4</sup> que es compartida por sus actores en el seno de las instituciones educativas (Viñao, 2006b), razón por la que no siempre representan un avance hacia la condición deseada y por el que los ritmos de cambio son lentos y parciales, presentando una asimetría entre los resultados que pretenden alcanzar y los que realmente consiguen (Sacristán, 2006).

Por ende, el éxito de una reforma no se debe a la consecución de los objetivos y las estrategias, puesto que, depende de los fenómenos de adaptación, burocratización o resistencias que enfrenta a lo largo de su puesta en práctica. Viñao (2006a) explica que las razones por las que una reforma fracasa se deben a la realización de diagnósticos erróneos, a la carencia de apoyos sociales y políticos que respalden su aprobación y aplicación; a los cambios y vaivenes políticos; a las resistencias y oposiciones de índole gremial; al presentismo ahistórico; a la falta de articulación entre problemas, entidades sociales e instituciones educativas y a la incapacidad estructural de los Estados para efectuar reformas de amplio alcance que atiendan a la complejidad del sistema escolar.

En relación con lo anterior, Navarro (2006) recomienda que en la elaboración de las reformas educativas se consideren tres dimensiones: 1) dimensión político-cultural, en la que se reconozca que el proceso de cambio se inserta en el marco de representaciones sobre la escuela y los docentes; 2) dimensión política, en la que se construya la viabilidad política

---

<sup>4</sup> Los actores hacen referencia a los profesores, padres, alumnos y personal de administración y servicios; los discursos, a los lenguajes y conceptos utilizados en el mundo académico y escolar como currículum, evaluación, por ej.; los aspectos organizativos e institucionales se relacionan con las prácticas y rituales de la acción educativa como la graduación y clasificación de los alumnos; y la cultura material alude al entorno físico-material de la escuela (Viñao, 2006b).

de la reforma para su implementación por medio del establecimiento de acuerdos y negociaciones con los principales grupos de interés; y, 3) dimensión organizativo-administrativa en la que se estructuren, vinculen y manejen los distintos tipos de decisiones y recursos para su inserción en la realidad acorde con el ensamblaje de objetivos y estrategias claras y congruentes con los recursos necesarios y disponibles.

Resumiendo, las reformas educativas son acciones normativas expuestas en una ley o un conjunto de leyes en los que puede plantearse que un organismo público o un grupo de personas gane la posesión o el acceso sobre un bien o una determinada actividad, o bien, que deba hacer obligadamente alguna actividad o tenga prohibido hacerla (Pedró *et al.*, 1998), lo que dependerá del carácter de la reforma: estructural, curricular, político-administrativo u organizativo, este último objeto del siguiente apartado.

### **1.3. Políticas docentes**

Las políticas dirigidas al profesorado en el aspecto organizativo, han sido nombradas por diversos autores como: *políticas educativas referidas a la formación docente* (Vaillant, 2013); *políticas docentes* (OREALC-UNESCO, 2013 y Vaillant, 2009a); *políticas de desarrollo profesional* (Terigi, 2009); *políticas para mejorar la calidad de los profesores* (Aguerrondo, 2004); y *políticas dirigidas al profesorado* (Ball, 2015), mismas que han centrado su atención hacia asuntos particulares de la profesión. De este modo, es posible identificar cinco tipos de políticas sobre el profesorado, las cuales se explican a continuación.

Las *políticas educativas referidas a la formación docente* enunciadas por Vaillant (2013), centran su atención en la formación inicial y continua de los profesores. Entre las cuestiones que estas políticas suelen contener, destacan: los criterios básicos a cumplir durante la etapa de formación; la determinación de requisitos para la titulación; el monitoreo de las instituciones de formación docente; los mecanismos de reclutamiento; la selección de formadores y programas de inserción a la docencia (Vaillant, 2013).

Por su parte, las *políticas docentes* descritas por la OREALC-UNESCO (2013) y Vaillant (2009a) tienen como finalidad dar solución a problemáticas vinculadas con la dificultad para retener a los buenos profesores; los escasos estímulos a la profesión; las condiciones inadecuadas de trabajo; la falta de formación inicial y desarrollo profesional adecuados. De acuerdo con ambos autores, para atender estas problemáticas las políticas han de estar bien diseñadas y operar en un entorno institucional definido, ser coherentes entre sí, mantenerse estables en el tiempo y contener componentes de evaluación, mejoramiento y rendición de cuentas. Las complejidades que presentan estas políticas es que son de alto costo, poco visibles para el público en su implementación y políticamente complejas.

Estos dos tipos de políticas del profesorado, centran su atención en la elaboración de acciones formativas que permitan reclutar, seleccionar e insertar en las instituciones educativas a los mejores docentes, la diferencia estriba en que las *políticas docentes* añaden elementos de corte laboral, relacionados con los estímulos y las condiciones de trabajo de los maestros.

En cuanto a las *políticas de desarrollo profesional*, son planteadas bajo la perspectiva de que los docentes tienen diferentes necesidades de formación a lo largo de su trayectoria laboral, por lo que, asumen dos compromisos: potenciar y mejorar el desempeño de los docentes en ejercicio y sostener sus cambios de función en ascensos verticales (dirección, por ej.) y horizontales (dentro de la docencia) (Terigi, 2009). A diferencia de los dos tipos de políticas ya mencionadas, éstas se enfocan en los docentes en servicio con el objetivo de elaborar procesos de acompañamiento y de formación continua a lo largo de su trayectoria en el servicio educativo.

En relación con las *políticas para mejorar la calidad de los profesores* tienen sustento en cambios normativos expresados en reglas, regulaciones y procedimientos que definen el marco legal y los procesos sobre los que los docentes han de actuar en el plano real (Aguerrondo, 2004), lo que implica elaborar acciones diversificadas acorde con las características de los profesores: edad, género, tipo de formación, entre otras. Este es un

elemento característico de este tipo de política docente, ya que, destaca la importancia de elaborar cursos de acción específicos que respondan a las necesidades reales y a la diversidad del profesorado que labora en las instituciones educativas.

Mientras que, las *políticas dirigidas al profesorado* no sólo tienen influencia en la manera en que los maestros trabajan, como son contratados o sus salarios, sino también ejercen transformaciones sobre la autoimagen de los maestros y la forma en que éstos se valoran y son valorados de acuerdo con una definición de buen profesor (Ball, 2015). Esta política se sitúa en el plano de las significaciones que realizan los docentes sobre el concepto de buen profesor, lo que demanda la construcción de marcos de buena enseñanza.

A partir de la identificación y caracterización de estas políticas es que en el presente estudio se ha optado por utilizar el término de políticas docentes con el propósito englobar las complejidades de las políticas orientadas a la profesión. De esta manera, las políticas docentes son el conjunto de intervenciones sistemáticas, colectivas e interdependientes que adoptan los gobiernos y otros actores políticos, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la profesión mediante acciones destinadas a apoyar su trabajo pedagógico en el ejercicio profesional en aspectos tales como: formación inicial y permanente, condiciones de trabajo y gestión institucional (Aguerrondo, 2004 y OREALC-UNESCO, 2012).

Vaillant (2009b) señala que algunos de los propósitos que persigue una política de este tipo son:

- *Políticas para la valoración social:* cuando el objetivo es la dignificación de la profesión.
- *Implementar una carrera docente para mejorar la calidad de la educación:* cuando se dirige a elaborar estrategias que instalen nuevas modalidades en la carrera profesional.

- *Impulsar modalidades de promoción:* para mantener a los docentes en sus funciones dentro del aula a través de criterios de ascenso e incentivos.
- *Pensar modelos alternativos de evaluación docente:* basados en el concepto de carrera profesional, en los que se determinan las competencias, capacidades y criterios necesarios para el ingreso a cada etapa de la carrera.
- *Otorgar incentivos para trabajar en zonas desfavorecidas:* cuando su objetivo es promover la movilidad y rotación de docentes experimentados en escuelas donde existen mayores necesidades de aprendizaje.
- *Atender las lagunas cualitativas:* referidas al reforzamiento de áreas tales como matemáticas y ciencias.

En este sentido, cabe cuestionarse sobre la utilidad práctica de las políticas docentes y su capacidad de adaptación, para las que es significativo incluir además del Estado, la participación de los actores implicados en la política: los docentes, para conocer sus intereses, necesidades, formas de participación y resistencias, y en caso de que ellos así lo demanden incluir la colaboración de los sindicatos o gremios docentes, padres de familia u otros actores, a través de diversos mecanismos: mesas de diálogo, debates, acuerdos, por mencionar algunos, pues la escasez de tal participación podría condicionar la viabilidad y puesta en acto de las políticas (Navarro, 2006 y OREALC-UNESCO, 2012).

Esto es relevante en la medida en que, las políticas docentes se insertan en una profesión que es el resultado de un marco sociocultural, ideológico y normativo que influye en su práctica, reconocimiento y legitimidad en su ámbito de actuación específico: las instituciones educativas (Vaillant, 2009b). Aunado a la heterogeneidad de la profesión, pues a pesar de que la mayoría de los docentes se encuentran sujetos a normas establecidas por el Estado presentan características diferenciadas en cuanto a su formación profesional, experiencia docente, nivel socioeconómico, entre otros (Vaillant, 2009a).



Al respecto, Tedesco (2010) destaca que para que una política contribuya al mejoramiento de la profesión ha de considerar los siguientes elementos:

- Integralidad, que establezca relaciones entre políticas, estrategias y acciones;
- Vínculo entre política y estrategia, esto es, que defina las secuencias de acción que establezcan cómo se va a comenzar y de qué manera se va a continuar;
- Articulación entre lo micro y lo macro, que se dirija a formar, capacitar y desarrollar profesionalmente a los docentes para que sean ellos quienes decidan lo que hay que hacer en el aula y la escuela, sin atentar contra la autonomía de la profesión; y,
- Pensar en las etapas a través de las cuales se construye un docente: elección de la carrera, formación inicial, entre otras.

Estos elementos resultan importantes, ya que, las políticas que sitúan a los docentes como actor prioritario frecuentemente se caracterizan por su tendencia a la uniformidad, por atender a cuestiones macroestructurales de corte político-administrativo, por ignorar la cultura escolar, por su tendencia a buscar fuentes externas a las instituciones educativas para comprender los procesos que acontecen en ellas dejando de lado la participación de los maestros (Viñao, 2006b) y por considerar que éstos son sólo espectadores a los que se les puede privar de su experiencia pedagógica y social a través de la instrumentación de las normas impuestas por alguien más (Ball, 2009), lo que se contrapone con la realidad en que los docentes ejercen su profesión. Esto, da cuenta de algunas de las razones que ocasionan tensión, ya que, cuando la política se materializa sin tomar en consideración estos aspectos y se traslada a la práctica tal cual genera dificultades en su operación, sea por las resistencias de los docentes, la falta de establecimiento de acuerdos, de infraestructura o de recursos para llevarlas a cabo.

#### **1.4. Carrera docente**

Gran parte de los docentes forman parte del empleo público y su labor está sujeta a normas estatales que regulan su tránsito en el sistema educativo en lo referente a su

formación inicial, a su ingreso en el sistema escolar, a su permanencia y promoción profesional, y a su jubilación. Ejes que se encuentran alineados con el tipo de política que se trate, sea *periférica* en términos cuantitativos de expansión y cobertura, o *básica* fundamentada en principios de calidad y eficiencia de los sistemas educativos.

Actualmente, se considera que: “El factor clave para conseguir una educación de calidad es contar con docentes de calidad. Desde esa perspectiva, una de las prioridades de los sistemas educativos ha de ser el mantener e incrementar la calidad de sus docentes” (OREALC-UNESCO, 2007: 15). Con sustento en este argumento se han elaborado políticas docentes que responden a cuatro dimensiones de la docencia: formación inicial, formación continua y desarrollo profesional, instituciones y procesos de políticas docentes, y carrera docente (Cuenca, 2015). Esta última con el propósito de *Implementar una carrera docente para mejorar la calidad de la educación*, bajo la convicción de que un docente con buena formación dispuesto a perfeccionar sus prácticas coadyuvará al cumplimiento de una educación equitativa y de calidad (Sacristán, 2010), de ahí la importancia en su formación, selección, carrera académica, estatus y grado de profesionalización (Viñao, 2006b).

Las políticas y reformas de tipo formal orientadas a este propósito derivan de temas emergentes como: la dificultad para atraer y retener a los buenos docentes; la falta de reconocimiento y estímulo de las buenas prácticas de enseñanza; condiciones salariales y laborales inadecuadas, bajo prestigio social; remuneración con base en características similares (antigüedad, título, méritos, por ej.) y no de acuerdo con el desempeño profesional; la dificultad para crear consensos para una evaluación formativa del desempeño; la falta de oportunidades de desarrollo profesional, por mencionar algunos (Morduchowicz, 2002 y OREAL-UNESCO, 2013).

A partir de lo anterior, y al ser la docencia un empleo público se han elaborado instrumentos legales en los que se explicitan reglas, regulaciones y procedimientos que afectan la vida profesional de los docentes con la finalidad de instalar nuevas modalidades en la carrera docente que sustituyan a las anteriores y que tengan como objetivo la calidad educativa (OREALC-UNESCO, 2013 y Vaillant, 2009b).

La carrera docente (OREALC-UNESCO, 2013 y Vaillant, 2009b) es una dimensión de las políticas docentes en las que suele tener otras denominaciones: “carrera profesional para el profesorado” (Sacristán, 2010), “ejercicio profesional” (Vaillant, 2005) “carrera docente ligada al desarrollo profesional docente” y “trayectorias laborales” (Terigi, 2009), cada una de las cuales construye perspectivas comunes y diferenciadas sobre la forma de comprender y analizar el tema.

Para este trabajo, se empleará la denominación de carrera docente que de acuerdo con la OREALC-UNESCO (2013), es el régimen legal que establece el ejercicio de la profesión dentro de un ámbito determinado, en el que se regula la trayectoria profesional de los maestros en lo relativo a su ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo y retiro del sistema educativo. Dicho régimen, identifica las diversas funciones que puede desempeñar un docente en el sistema escolar: docencia, funciones directivas, funciones de supervisión o técnico pedagógicas, mismas que se componen de mecanismos de formación, selección y desarrollo profesional con el objetivo de elevar el estatus de la profesión y lograr la calidad de la educación que imparte el sistema educativo.

Así pues, la carrera docente se conforma de estatutos e instrumentos legales que establecen los mecanismos y procedimientos necesarios en cada etapa para el ejercicio de la profesión en las instituciones educativas, de modo que, no sólo hace referencia a la formación inicial y continua relacionadas con los requerimientos y procesos de formación permanente para la adquisición de nuevas capacidades y conocimientos (Terigi, 2009), sino que incorpora las condiciones laborales, en las que se especifica el salario que corresponde a cada función, tomando en cuenta el programa vigente y la gestión institucional, basada por lo regular, en sistemas de evaluación docente (Aguerrondo, 2004 y Vaillant, 2005).

Sacristán (2010) añade que aunque la carrera docente es un instrumento para reconocer el mérito de los profesores en el desarrollo de su profesionalidad, ha de atender obligadamente a la mejora de las capacidades cognitivas y a la competencia reflexivo-práctica de los docentes, de modo que ello los motive para el ejercicio de sus funciones, refuerce su compromiso con la educación en general y reconozca el mérito de los mejores

profesionales: “[...] Desde el punto de vista estrictamente educativo, la carrera debe servir para la mejora de las prácticas de enseñanza que incidan en la mejora de los aprendizajes” (Sacristán, 2010: 243), al ser éste uno de los objetivos de las políticas docentes actuales: potenciar y mejorar el desempeño de los docentes en ejercicio (Terigi, 2009).

Asimismo, Sacristán (2010) expone que el establecimiento de los sistemas de carrera docente, considera en su arquitectura tres planos:

- Plano discursivo: responde al *por qué*, en este se expone la justificación que le subyace al sistema de carrera, la relevancia y efectividad de las facetas del rol docente así como sus complejidades y funciones.
- Plano metodológico: responde al *cómo* del sistema, y presenta el tipo de carrera a estructurar, sus categorías, niveles, estadios y funciones profesionales, con qué procedimientos, quiénes deciden y evalúan y cuál es su viabilidad.
- Plano práctico: responde al *para qué*, en este plano se establecen las acciones políticas articuladas para implementar la carrera docente, por ejemplo, política para la carrera docente, condiciones del desempeño docente y condiciones laborales, incentivos.

En relación con el plano metodológico, Cuenca (2015) y la OREALC-UNESCO (2007) destacan cuatro ejes de la carrera docente, los cuales se muestran a continuación:

**Cuadro 3. Ejes de la carrera docente**

<b>Eje</b>	<b>Descripción</b>	<b>Componentes</b>
Acceso a la carrera docente	Procesos o procedimientos por los que un docente inicia su vida laboral regular en el sistema educativo.	-Métodos de selección. -Requisitos de ingreso. -Diseño de la gestión.
Sistemas de promoción laboral	Forma en que se clasifican los ascensos profesionales en la carrera pública docente.	-Promoción vertical. -Promoción horizontal.
Procesos de evaluación de la función docente	Procesos valorativos efectuados a lo largo de la carrera docente.	-Evaluación para el ingreso. -Evaluación del desempeño. -Otros.
Procedimientos de salida de la carrera	Criterios por los que se da por terminada la relación contractual.	-Voluntaria y regular. -Sanciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenca (2015) y OREALC-UNESCO (2007).

Como se muestra en el cuadro 3, el eje de *acceso a la profesión* corresponde al modo en que los maestros ingresan al servicio educativo, para lo cual participan en ciertos métodos de selección tales como: concursos de oposición, concursos de mérito o selección libre, además de cumplir con determinados requisitos administrativos y profesionales, procesos que estipulan los requisitos que los maestros han de cumplir, los cuales, son gestionados por la autoridad educativa correspondiente. Los *sistemas de promoción laboral*, son las estrategias para ascender profesionalmente, hacia funciones intraescolares (director, subdirector) o fuera de la escuela (monitor) en el caso de la promoción vertical, o dentro de la misma función, en el caso de la promoción horizontal. Por su parte, el eje *procesos de*

*evaluación de la función docente* refiere a las evaluaciones en las que participa el docente, sea para ingresar al servicio, promoverse laboralmente o valorar su desempeño en el sistema educativo. Finalmente, los *procedimientos de salida de la carrera* especifican los criterios por los que se termina la relación contractual de los maestros, sea de manera voluntaria y regular, como la renuncia o jubilación, o por sanciones administrativas, laborales o profesionales estipuladas en los documentos respectivos (Cuenca, 2015).

En pocas palabras, la carrera docente es pues el conjunto de instrumentos legales que se producen en un contexto regulado por las instituciones, las cuales norman el ingreso, ejercicio, promoción y salida de los docentes en el servicio educativo (OREALC-UNESCO, 2007). Estas normas, argumenta Terigi (2009), pueden categorizarse en dos generaciones: la primera generación, perteneciente al Estado de bienestar en la que el trabajo docente se estructuró con mayor fuerza y se le reconocieron sus derechos laborales; y la segunda generación, desarrolladas en el auge del Estado neoliberal, volcadas hacia la eficiencia y el control de los docentes. Según autores como Cordero (2010); Cuenca (2015); Fernández (2001); Morduchowicz (2002); OREALC-UNESCO (2007); OREALC-UNESCO (2013) y Terigi (2009), las normas de primera generación corresponden con un enfoque burocrático de la docencia, en tanto, las de segunda generación se enmarcan en un enfoque meritocrático.

Con base en los estudios e investigaciones efectuados por los autores antes descritos en el ámbito de la carrera docente en los países de América Latina, las normas de primera generación, pertenecientes al enfoque burocrático, fueron desarrolladas de 1950 a 1990 en aras de la expansión de los sistemas educativos cuyo objetivo central era la cobertura educativa (Terigi, 2009). En este lapso, los maestros eran considerados servidores públicos con deberes y derechos laborales que respondían a un conjunto de procedimientos previamente establecidos en la legislación (Cuenca, 2015). Posteriormente en la década de los 90 el objetivo de los sistemas educativos comenzó a orientarse hacia la calidad de la educación, lo que demandó la introducción de modificaciones a la carrera docente que respondieran a tal objetivo. En el caso de América Latina estas modificaciones dieron lugar

a esquemas de carrera docente híbridos desarrollados de 1990 a 2000 que contenían elementos burocráticos y meritocráticos. En relación con los primeros, la dinámica de la carrera se encontraba basada en criterios de antigüedad, acumulación de certificaciones y en la estabilidad laboral asegurada por el Estado, mientras que en los elementos de la meritocracia destacaban la incorporación de nuevos sistemas de promoción laboral y evaluaciones del desempeño (Cuenca, 2015). Finalmente, de 2000 en adelante la carrera docente se diseñó bajo enfoques estrictamente meritocráticos, asociando la estabilidad laboral con los resultados de las evaluaciones del desempeño y con la primacía de la promoción horizontal, entre otros rasgos.

Con base en lo anterior y con el propósito de establecer una distinción clara entre el enfoque burocrático y meritocrático de la carrera docente es que se enuncian los elementos característicos de cada enfoque.

#### *Enfoque burocrático*

En palabras de la OREALC-UNESCO (2013: 76-77) en el caso de la carrera docente latinoamericana de carácter burocrático, los estatutos:

Siguieron el modelo de regulación estatal de las relaciones laborales y estructuraron carreras burocráticas de ascenso, escalafón y pautas de remuneración. Por lo general, también tendieron a configurar una carrera docente que premiaba la antigüedad y acumulación de experiencia laboral a través del ascenso escalafonario a cargos de mayor remuneración y responsabilidad o de asignaciones e incrementos salariales por dicho concepto

Esta cita destaca, entre otros elementos, el carácter credencialista de la carrera latinoamericana, debido a que, se premiaba la acumulación de certificaciones, cursos y carreras cortas que realizaban los maestros y tenían efectos en su salario, más no en su desempeño.

En palabras de Fernández (2001: 48), desde esta perspectiva:

Su base [de las profesiones burocráticas] no está en el mercado sino en el Estado y sus diversas agencias [...] El puesto en sí mismo es una profesión; su aceptación implica un deber específico de *fidelidad* a cambio de una existencia asegurada, a una finalidad objetiva impersonal (la de la organización). El funcionario disfruta de una *estimación social* estamental frente al público, en parte por sus diplomas y pruebas de acceso y en parte por un *estatuto* de funcionario. El cargo, en la práctica, es a *perpetuidad*, incluso si ha de ser ratificado periódicamente. La *remuneración* es fija, condicionada por el rango interno y la antigüedad y no por el trabajo realizado. El funcionario está colocado en un *escalafón* y aspira, en general, a automatizar el tránsito por el mismo.

Es decir, al ser la docencia una profesión de Estado los maestros eran reconocidos en la normatividad como servidores públicos con deberes y derechos laborales específicos que respondían a una estructura y a un conjunto de procedimientos preestablecidos (Cuenca, 2015) vinculados con el goce de estabilidad laboral en el servicio, un reconocimiento social adquirido por los diplomas y pruebas de acceso a las que se sometía, una remuneración fija relacionada con su rango como docente y por la antigüedad acumulada en el servicio, así como por la automatización en el tránsito de una función a otra de mayor jerarquía, lo que da cuenta de una estructura piramidal cimentada en el escalafón.

Con el objetivo de comprender los ejes de la carrera docente burocrática se expone el cuadro siguiente:



**Cuadro 4. Ejes de la carrera docente en el enfoque burocrático**

<b>Eje</b>	<b>Componentes</b>	<b>Características</b>
Acceso a la carrera docente	Métodos de selección	Selección libre de las autoridades.
	Requisitos	Nacionalidad, mayoría de edad, capacidad psicofísica, certificación de buena conducta legal y título.
	Diseño de la gestión	Proceso centralizado, es la autoridad educativa quien fija los requisitos y contrata a los docentes.
Sistemas de promoción laboral	Vertical	Ascenso vertical hacia cargos directivos o de supervisión, a través de un concurso que reconoce las credenciales y la antigüedad.
Procesos de evaluación de la función docente	La evaluación es incipiente, no existen sistemas consolidados que evalúen al maestro.	
Procedimientos de salida de la carrera	Voluntaria y regular	Renuncia y jubilación.
	Sanciones	Sanciones derivadas de comportamientos inapropiados o agresivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenca (2015); Morduchowicz (2002); OREALC-UNESCO (2007); OREALC-UNESCO (2013) y Terigi, (2009).

#### *Acceso a la carrera docente*

Como se muestra en el cuadro anterior, para que los maestros de educación primaria pudieran incorporarse al servicio, debían cumplir ciertos requisitos, la mayoría de ellos administrativos (nacionalidad, edad, entre otros), o bien, con una carga moral (certificado de buena conducta) (OREALC-UNESCO, 2007). Sin embargo, un requisito que llama la atención era el contar con título, aunque la legislación era flexible, dado que permitía

ingresar al servicio a maestros no titulados o sin la formación requerida (Cuenca, 2015). A ello se agrega que los maestros se formaban en estudios tempranos, breves y no universitarios (Fernández, 2001), por lo que, la planta docente era heterogénea. En relación con los mecanismos de selección, estos consistían en la selección libre por parte de las autoridades educativas, quienes fijaban los requisitos y contrataban a los maestros con o sin la formación requerida para enseñar en las escuelas.

Una vez que los maestros cumplían con los requisitos y mecanismos de selección se incorporaban al servicio educativo de forma permanente, es decir, la estabilidad laboral estaba asegurada por el Estado, salvo casos específicos vinculados con la moral y la ética de los maestros, o por procesos ordinarios de jubilación (Cuenca, 2015), lo que da cuenta de un sistema que priorizaba la permanencia a largo plazo en el servicio educativo (Terigi, 2009).

#### *Sistema de promoción laboral*

Después de cumplir con “n” tiempo de servicio, los maestros podían promoverse laboralmente hacia funciones de dirección o supervisión, con el objetivo de avanzar laboral y profesionalmente (OREALC-UNESCO, 2007). Los resultados obtenidos en el concurso estipulado permitían (o no) ascender verticalmente al maestro. Generalmente, estos concursos valoraban la antigüedad, la experiencia y los trayectos formativos acumulados (cursos, por ejemplo) (Cuenca, 2015). De igual manera, era un proceso centralizado en el que las autoridades educativas eran las que definían las plazas vacantes y los componentes a valorar en el concurso. Este tipo de promoción se instaló bajo el supuesto de atraer a los mejores maestros a posiciones de liderazgo y conducción de la escuela y del sistema educativo, por lo que, su estructura era piramidal (Cuenca, 2015). Sin embargo, los avances en la carrera significaban para los docentes dejar su función como maestros frente a grupo y ascender a funciones directivas o de supervisión para poder obtener una mayor compensación salarial y mayores responsabilidades (OREALC-UNESCO, 2013).

### *Procesos de evaluación de la función docente*

Desde esta perspectiva, los procesos de evaluación de la función docente se encontraban vinculados a los concursos para ascender laboralmente y calificaban rasgos como la antigüedad traducida en años de servicio y en la acumulación de cursos o certificaciones, el peso de esta evaluación era mínimo y sin consecuencias directas en el salario o en la carrera docente (Morduchowicz, 2002), con lo que se privilegiaba la permanencia a largo plazo.

### *Procedimientos de salida de la carrera*

Como se ha destacado, en el enfoque burocrático las únicas vías por las que un docente podía terminar la relación contractual era de manera voluntaria y regular a causa de la renuncia, muerte o jubilación de los maestros, o bien, por sanciones administrativas derivadas del comportamiento inadecuado de los mismos (Cuenca, 2015), pero de ningún modo se ligaba con aspectos profesionales.

En suma, las normas de primera generación centradas en un enfoque burocrático se caracterizaban por (Cuenca, 2015; Morduchowicz, 2002; Terigi, 2009 y Terigi, 2010):

- Mecanismos de selección libre.
- Priorizar la permanencia a largo plazo en el servicio educativo.
- La única forma de ascender salarial y profesionalmente era a través de estrategias de promoción vertical hacia funciones de dirección y supervisión, pero no todos los maestros podían efectuar estos movimientos.
- Remunerar el puesto de trabajo, más no la persona o la actividad.
- Estimular el credencialismo, ya que, a mayor cantidad de puntos obtenidos en procesos de capacitación y formación, mayor puntaje para ascender en la carrera docente.

- La experiencia y la antigüedad eran factores clave para definir los avances en la carrera y la remuneración entre los maestros. Sin embargo, no se estimaba su importancia en el acto educativo, sino el tenerla o no tenerla.

### *Enfoque meritocrático*

Así pues, las normas de corte burocrático planteadas en el periodo de 1950 a 1990 respondían a un ejercicio profesional docente sustentado en la expansión del sistema educativo y en una adhesión de la docencia como profesión de Estado con apego a los derechos laborales reconocidos en la normatividad. Sin embargo, como se ha destacado en 1990 el discurso educativo se orientó hacia la calidad de la educación, derivado de la injerencia de los organismos internacionales, las evaluaciones periódicas y los procesos de globalización, lo que trajo consigo modificaciones en la carrera docente relacionadas con la aparición nuevos sistemas de promoción laboral y de procesos de evaluación vinculados con el desempeño de los docentes, en los que convivieron estructuras burocráticas con elementos propios de la meritocracia. Pero es hasta la década de 2000 con el auge del Estado neoliberal que los ejes organizadores de la vida laboral de los docentes se centraron en la incorporación de los mejores docentes en las aulas a través de procesos de evaluación permanentes que abarcaron el ingreso, la permanencia y la promoción de los maestros, con el fin de reclutar a los mejores docentes, establecer salarios diferenciados por niveles de desempeño, considerar mecanismos de promoción laboral y despedir a aquellos que no cumplieran con el desempeño esperado, lo que trajo consigo una orientación de la carrera docente hacia los resultados.<sup>5</sup>

Al respecto, la OREALC-UNESCO (2013: 77) destaca que:

---

<sup>5</sup> Basado en el enfoque meritocrático de la carrera docente Morduchowicz (2002) elaboró una propuesta denominada *Modelo prototípico de carrera escalar*, en el que se desglosan tres niveles de la carrera: ingresante, profesional y experto, a cada uno de los cuales les asigna criterios de ascenso y responsabilidades específicas que van en orden ascendente, además establece la asignación de incentivos y aumentos salariales a quienes elijan progresar en la carrera profesional sin necesidad de abandonar el trabajo en el aula.

A partir de la década de 2000, en varios países los estatutos sufrieron modificaciones -consensuadas o no- introduciendo características diferentes de las regulaciones típicas de mediados del siglo XX. En algunos casos se enfatiza el carácter de carrera profesional y, junto con recompensas a las dimensiones de profesionalización de las trayectorias docentes, se introducen garantías estatales para el acceso a dichas condiciones [...] En otros casos las gestiones educativas han concebido las modificaciones de los estatutos como políticas asociadas al mejoramiento de la calidad educativa al introducir sistemas de evaluación con consecuencias directas en términos del salario y el escalafón, presionando sobre los docentes para el mejoramiento de los resultados.

Cabe destacar, que lo aquí expuesto no pretende hacer una clasificación de la carrera docente en educación primaria, sino una tipología de enfoques: burocrático y meritocrático, dado que esta transición de un enfoque a otro no se dio de manera lineal e incluso como destaca Cuenca (2015: 21):

En la actualidad, las carreras docentes latinoamericanas se ubican no sólo en estas dos generaciones, sino que es posible identificar casos que se encuentran en transiciones entre una generación y otra. Esto debido a que algunas de las características de las carreras fueron modificadas parcialmente. La más común de ellas es la alta consecuencia de la evaluación (separación del cargo) que coexiste con modelos más tradicionales de ascenso en la carrera (credencialismo).

La cita anterior enfatiza la coexistencia de esquemas burocráticos con elementos propios de la meritocracia, los cuales, asocian directamente el salario y los ascensos con el desempeño docente, lo que significa que le otorga mayor peso al desarrollo profesional que demuestran los maestros en las evaluaciones que se les realizan y cuyos bajos resultados dan lugar a la separación del cargo, por lo que sus puntos centrales son: desempeño, eficiencia y control (Morduchowicz, 2002). En este sentido, es necesario desglosar los ejes de este enfoque:

**Cuadro 5. Ejes de la carrera docente en el enfoque meritocrático**

<b>Eje</b>	<b>Componentes</b>	<b>Características</b>
Acceso a la carrera docente	Métodos de selección	Concursos de oposición.
	Requisitos	Personas tituladas con grados académicos distintos.
	Diseño de la gestión	Proceso descentralizado, incorporan instancias intermedias que participan en la operación de los concursos.
Sistemas de promoción laboral	Horizontal	Promoción horizontal con niveles de ascenso dentro de la docencia.
Procesos de evaluación de la función docente	-Evaluación para el ingresar a la carrera docente. -Evaluación del desempeño docente. -Evaluación para la promoción en la carrera. -Evaluación para obtener incentivos económicos y/o formativos.	
Procedimientos de salida de la carrera	Voluntaria y regular	Renuncia y jubilación.
	Sanciones	Sanciones derivadas de faltas éticas, administrativas y profesionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenca (2015); Morduchowicz (2002); OREALC-UNESCO (2007); OREALC-UNESCO (2013) y Terigi, (2009).

#### *Acceso a la carrera docente*

Para acceder al servicio educativo dentro de la carrera meritocrática, los docentes aplican un mecanismo denominado concurso de oposición, que es un proceso de evaluación cuyo criterio básico de selección es la calificación obtenida en un examen o prueba, en el que los candidatos demuestran sus competencias, capacidades y conocimientos para la docencia (OREALC-UNESCO, 2007). Respecto a la formación requerida, las normas de

segunda generación estipulan una regulación abierta que permite la entrada al servicio a profesionistas de áreas disciplinarias distintas y no solamente a maestros formados para ello (Cuenca, 2015), bajo la premisa de asignar el puesto docente al candidato mejor posicionado de acuerdo con una serie de criterios asignados por una instancia autónoma o independiente (Terigi, 2009).

### *Sistemas de promoción laboral*

A diferencia de la carrera burocrática en la que la única manera de ascender salarial y profesionalmente era saliendo del aula, la carrera meritocrática incorpora una nueva estrategia de promoción laboral para elevar la calidad de los maestros denominada horizontal, que consiste en una serie de niveles jerárquicos dentro de la misma función como docentes frente a grupo, por medio de la cual los maestros ven mejorada su condición económica, laboral y profesional, sin cambiar su desempeño como docente en el aula (Cuenca, 2015 y OREALC-UNESCO, 2007). Además, en este tipo de promoción se valoran otros aspectos, tales como: formación continua, acreditación de la experiencia, desempeño, entre otros.

### *Procesos de evaluación de la función docente*

Los procesos de evaluación efectuados en este enfoque son tres, principalmente: la evaluación para ingresar al servicio, que supone una definición *a priori* de lo que es un buen docente; evaluación para obtener incentivos salariales o promoverse en la carrera (de corte predominantemente sumativo), o bien, para fortalecer las áreas de oportunidad mediante trayectos formativos; y finalmente, la evaluación del desempeño docente, considerada de alto impacto, ya que, los malos resultados decantan en la pérdida de la estabilidad laboral del maestro en el servicio educativo (Cuenca, 2015). Al contrario de la carrera burocrática:

La meritocracia es un enfoque de organización de instituciones sociales en donde la permanencia en un nivel específico de la estructura, el declive de esa posición o la conquista de posiciones superiores son producto del mérito,

concebido como la capacidad individual que sumado al espíritu competitivo permite alcanzar los logros propuestos. Bajo este enfoque, las variables exógenas al ejercicio profesional, tales como la cultura, la etnia o la clase, no debieran influir en la manera de organización (Cuenca, 2015: 19).

Con ello, se liga el ingreso, la permanencia y la promoción de los docentes en el sistema escolar con el conjunto de acciones que los maestros son capaces de realizar en beneficio de su profesionalización sin la intervención de otros sujetos.

#### *Procedimientos de salida de la carrera*

Si bien la terminación de la relación contractual de los docentes puede darse de manera voluntaria y regular por medio de la renuncia, muerte o jubilación, y debido a sanciones éticas o administrativas, este enfoque incorpora sanciones profesionales asociadas con los bajos resultados obtenidos por los maestros en la evaluación del desempeño, que dan lugar al despido o salida de la carrera docente, medida que es considerada de alto impacto (Cuenca, 2015).

En suma, las normas de segunda generación de la carrera docente meritocrática cumplen con las siguientes condiciones (Morduchowicz, 2002 y Terigi, 2009):

- Un puesto docente puede estar ocupado por personas con grados académicos distintos, ligando el grado superior al desempeño y perfeccionamiento de la práctica docente.
- Los docentes pueden ascender profesionalmente de manera horizontal sin la necesidad de cambiar de función.
- Reconocen salarialmente a quienes presentan desempeños notables, ofrecen trayectos formativos y/o condicionan a los docentes que no los obtienen.
- La evaluación es un mecanismo de control y eficiencia del que depende el ingreso, la promoción y la estabilidad laboral de los docentes.



Por tanto, las normas meritocráticas se enmarcan en una filosofía centrada en las capacidades de las personas que ingresan o aspiran ingresar al servicio público, sean o no docentes, a quienes se les remueve del servicio educativo siempre y cuando demuestren que han fallado (a través de procesos de evaluación) a los principios de desempeño que rigen a la carrera docente (Cordero, 2010). De este modo, dos procesos elementales de la evaluación son: mejorar la calidad de la enseñanza y obtener información para tomar alguna decisión al respecto, la primera de tipo formativo y la segunda de tipo sumativo.

La evaluación se articula como un mecanismo con consecuencias “duras” que tiene repercusiones en el salario, la promoción y en el futuro de los docentes en el sistema educativo (OREALC-UNESCO, 2007). Estas conexiones más o menos explícitas entre evaluación y carrera docente, son utilizadas para tomar decisiones respecto a quién ingresa, permanece y/o se promueve en la carrera, o bien, en la asignación de recursos económicos, aumentos salariales y oportunidades de desarrollo profesional (Inzunza, 2008).

Resumiendo, mientras que la carrera docente burocrática se sustentaba en una carrera credencialista que privilegiaba la selección libre, la promoción vertical y la estabilidad laboral en la profesión considerando aspectos como la antigüedad, la experiencia y los trayectos acumulados, sin necesidad de estimar el valor de éstos en su desempeño, las normas meritocráticas de la carrera docente se orientan a los resultados, el desempeño obtenido por los docentes ratificado mediante auditorías, evaluaciones, exámenes y otras actividades que dan cuenta de los resultados cuantificables de su desempeño, en función de los cuales se otorgan recompensas o gratificaciones siempre y cuando los docentes demuestren sus competencias (Ball, 2015).

Según Aguerrondo (2004), la instalación ambos sistemas de carrera, puede verse afectada por las resistencias gremiales, y en el caso específico de la carrera meritocrática por la complejidad del aparato administrativo para gestionarlas y sostenerlas financieramente. Por ello, Sacristán (2010) señala que las estrategias diseñadas para la carrera docente no han de centrarse en convertir a la docencia en una carrera capaz de retener a los mejores (Sacristán, 2010), puesto que, esto propicia que las carreras se

constituyan como un proceso burocrático o administrativo y se centren más en reconocer el cumplimiento de los requisitos de formación, experiencia, mérito y desempeño.

Derivado de lo anterior, es que las políticas docentes cuyo propósito es implementar nuevas modalidades en la carrera docente no han recuperado la complejidad del ejercicio profesional (OREALC-UNESCO, 2013). Lo que indica que los mecanismos, procesos y procedimientos del sistema de carrera docente no son igualmente diversificados de la misma forma en la práctica docente real (Inzunza, 2008). Una perspectiva indica que es posible incorporar metodologías de índole cualitativo que precisen qué se entiende por buen maestro, buenas prácticas, por ejemplo (Inzunza, 2008 y Sacristán, 2010), con el fin de que las acciones incidan en la labor de enseñanza que realiza el docente día a día en el aula.

En definitiva, la carrera no ha de tener como finalidad la estandarización, clasificación y jerarquización del profesor, sino que su propósito ha de centrarse en comprender al profesor y las prácticas que éste realiza. Para ello Sacristán (2010) sugiere que el diseño, desarrollo, implementación y financiamiento de políticas que tengan como objetivo modificar la estructura de la carrera docente tienen como misión sustentarse en investigaciones sistemáticas que den cuenta de las necesidades reales que presenta la profesión, motivo por el que es importante conocer las posturas de los docentes, al ser ellos quienes emprenden cambios en su profesión al adaptarse a una nueva carrera y por el que es sustancial prever la transición del régimen anterior hacia el régimen vigente, para que los docentes conozcan el modo en que va a aplicarse, cómo les afectará y de qué manera incidirá en su práctica.

A partir de lo expuesto en este capítulo, se destaca que: las políticas educativas son instrumentos de cambio justificados orientados a la mejora de los sistemas educativos y aunque su proceso de elaboración sea sistemático, esto no las exime de presentar tensiones durante su implementación, no sólo por la naturaleza del sistema educativo sino también por las peculiaridades de los actores a los que se dirigen. Lo mismo sucede con las reformas educativas, fundamentadas en la creación y/o modificación de leyes que atienden al sistema educativo en aspectos de carácter estructural, curricular, político-administrativo u organizativo, mismas que debido a su triple componente: utópico, retórico y práctico,

presentan una asimetría entre la reforma elaborada y la reforma implementada. En este sentido, cabe hablar de las políticas docentes ya que al ser acciones encaminadas a la transformación de la profesión generan resistencias tanto por las medidas que implementan como por la estructura, organización y desarrollo de la docencia, la cual, se inserta en un marco de representaciones sobre la profesión, la escuela y la educación, además de estar precedida por acciones anteriores que configuraron una determinada manera de ejercer la profesión, lo que desde la carrera docente encargada de regular la trayectoria laboral de los maestros genera desigualdades entre las nuevas medidas que norman su tránsito en el sistema escolar y los procesos de interpretación y adaptación que elaboran los maestros para poder ceñirse a los nuevos requerimientos y mecanismos. Así pues, no es de esperarse que los procesos políticos sean enteramente racionales y gocen de una aplicación y aceptación automática de los maestros, puesto que, éstos no pueden despojarse de su experiencia pedagógica de inmediato. En este sentido, puede afirmarse que los procesos políticos en sí generan tensiones, sin embargo existen factores que pueden llegar a perpetuarlas e incrementarlas si en el proceso de elaboración no se considera la participación de los maestros en la que se identifiquen y reconozcan sus necesidades reales.

## **Capítulo II. La carrera docente en educación primaria de 1973 a 2012: la consolidación del enfoque burocrático y la introducción de rasgos meritocráticos**

Como se ha explicado en los apartados anteriores, la carrera docente es el régimen legal que norma el ejercicio de la docencia a lo largo de su trayectoria profesional en el servicio educativo (OREALC-UNESCO, 2013). Estos ejes, han sido denominados por Cuenca (2015) y la OREALC-UNESCO (2007) como: mecanismos de acceso a la carrera docente, estrategias de promoción laboral, procesos de evaluación de la función docente y procedimientos de salida de la carrera docente, cuya orientación corresponde al enfoque utilizado: burocrático o meritocrático.

El presente capítulo tiene como propósito *explicar los ejes de la carrera docente en la educación primaria en México durante el periodo de 1973 a 2012*, para lo cual se utilizaron los constructos desarrollados en el capítulo anterior vinculados con la carrera docente en su dimensión burocrática y meritocrática, pero en este caso aplicados a nuestro país.

Con base en lo anterior, es que en el primer apartado *Acceso a la carrera docente: formación inicial y formación continua* se explican los requisitos, métodos de selección y el diseño de la gestión, bajos los cuales, los maestros ingresaban al servicio en la educación primaria. En el segundo apartado *Permanencia en la carrera docente: seis meses y un día de servicio* se expone la condición de “inamovilidad” que regía la situación laboral de los maestros. En el tercer apartado se presenta la *Promoción laboral en la carrera docente: vertical y horizontal*, que corresponde a las estrategias de promoción laboral: vertical, con Escalafón y horizontal con Carrera Magisterial. En el cuarto apartado, se desglosan los *Procesos de evaluación en la carrera docente: sin consecuencias laborales* en los que participaban los maestros, destacando procesos evaluativos en el acceso y la promoción, así como los programas derivados de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) signada en 2008: Programa de Estímulos a la Calidad Docente y Evaluación Universal. Y en el quinto apartado denominado *Procedimientos de salida de la carrera docente: voluntaria y regular y sanciones* se explican los procedimientos por los que un maestro salía de la

carrera en la educación primaria. A partir de lo mencionado, es que se presentan algunas líneas de discusión en torno a la orientación de la carrera docente durante este periodo.

## **2.1. Acceso a la carrera docente: formación inicial y formación continua**

El acceso a la carrera docente refiere a los procesos por los que un maestro inicia su vida regular en la educación primaria, los cuales, se relacionan con tres componentes: requisitos de ingreso, métodos de selección y diseño de la gestión (Cuenca, 2015).

En México, durante el periodo de 1973 a 2012 la carrera docente en educación primaria estuvo normada por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) de 1963, la cual, fue reformada en 1998 y 2006 sin que ello implicara modificaciones sustanciales al trabajo docente. Previo a la LFTSE, la norma que regía la situación laboral de los maestros era el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión creado en 1938 y reformado en 1941, pero con la entrada en vigor de la LFTSE de 1963, éste fue derogado.

Así pues, la LFTSE (1963) reconoció a los maestros como “trabajadores del Estado”, y por extensión, como “trabajadores de la educación” al contar con un reglamento propio: el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP de 1946 (Arnaut, 2013).

Los trabajadores del Estado eran quienes prestaban un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento expedido (LFTSE, 1963, art. 3). Para poder prestar tales servicios la Secretaría de Educación Pública (SEP) fijó en el Reglamento de 1946 los requisitos que debían cumplir los maestros, los cuales, eran de carácter administrativo y formativo. Entre los primeros destacaban: ser mexicano, tener mínimo 16 años cumplidos<sup>6</sup>, presentar la solicitud con el formato de la SEP con datos que permitieran conocer los antecedentes y condiciones personales del solicitante, ejercer derechos civiles y

---

<sup>6</sup> El artículo 13 de la LFTSE (1963) estipulaba que los menores de edad con más de 16 años tienen capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercer los derechos establecidos por el Estado.

políticos correspondientes con su sexo y edad, y gozar de buena reputación. Mientras que, en los requisitos de carácter formativo destacaba sólo uno: “Tener los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo, a juicio del Jefe de la dependencia donde exista la vacante, o sujetarse al concurso o pruebas de competencia que fije la Secretaría [...]” (Reglamento SEP, 1946, art.12 fracc. VIII).

De acuerdo con De Ibarrola (2014) este último requisito enfatizaba el carácter intelectual del trabajo docente, al demandar procedimientos precisos de formación y espacios de desempeño laboral y profesional específicos. El Reglamento de la SEP (1946) señalaba que en caso de que los aspirantes a la docencia no contaran con esta formación debían someterse a un concurso o prueba fijada por la SEP, pero no se ahonda en el tema. Así, se ingresaba como maestro en la educación primaria después de cumplir con los requisitos de carácter administrativo y recibir la formación necesaria para desempeñar el cargo. Esta formación contaba con dos subsistemas: formación inicial y formación continua (Arnaut, 2010). Los maestros del subsistema de formación inicial eran los provenientes de las escuelas normales, tradicionalmente encargadas de proveer de tales conocimientos a los maestros. Estas escuelas eran reconocidas, sostenidas y acreditadas por el Estado, quien desde 1921 y aún con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, tuvo la facultad de definir los planes y programas de estudio impartidos en ellas (De Ibarrola, 2014). De este modo, se consideraba que eran los maestros ahí formados quienes sabían cómo enseñar los contenidos básicos de los programas oficiales: “El maestro es el que sabe enseñar y a eso se dedica profesionalmente. Para eso, por eso y de eso vive: eso es lo que distingue a la enseñanza normal del resto de las enseñanzas profesionales” (Arnaut, 1996: 26). Por ende, quienes ingresaban al ejercicio de la profesión en este subsistema debían contar con una formación previa: la de maestro normalista, y a partir de 1984 la de licenciado en educación primaria (De Ibarrola *et al.*,

1997: 73), debido a las variaciones históricas en los requisitos de ingreso y a los planes de estudio impartidos en las escuelas normales (De Ibarrola *et al.*, 1997).<sup>7</sup>

La formación normalista era un requisito central para acceder al servicio, ya que, era el Estado a través del gobierno federal y de la SEP quien autorizaba y supervisaba a las escuelas normales para impartir esa formación. Bajo este argumento se obtuvo por presiones sindicales el “pase automático”, al estar garantizado el conocimiento profesional (De Ibarrola, 2014): “[...] En 1960 el Congreso de la Unión emitió un decreto que reglamenta esta obligación de la SEP de destinar a los egresados de las escuelas normales federales a las nuevas plazas que anualmente se vayan creando, lo que establece una relación prácticamente automática entre el egreso de una Normal federal y el ingreso a una plaza en el sistema público de educación” (De Ibarrola *et al.*, 1997: 74). Por tanto, una vez que los maestros egresaban de las normales se incorporaban a trabajar en los centros escolares rurales y/o urbanos (Arnaut, 2013).

Aunque los maestros contaran con formación normalista, ésta no era homogénea debido a los cambios acaecidos en la propia formación derivados de las modificaciones en los requisitos y planes de estudio impartidos en la Escuela Normal, esta situación y otras como las contrataciones de maestros no normalistas realizadas por las autoridades educativas (Arnaut, 1996)<sup>8</sup>, dieron origen al subsistema de formación continua. Con el objetivo de nivelar profesionalmente a los maestros normalistas y no normalistas, el Estado impulsó

---

<sup>7</sup> En 1926 uno de los requisitos para ingresar a las escuelas normales era contar con cuatro a seis grados de primaria; para 1940 y hasta 1969, el ingreso era posterior a la secundaria y los maestros cursaban el plan de tres años de educación normal; de 1969 a 1984, la formación del magisterio se realizó mediante el plan de cuatro años cuyo ingreso era posterior a la secundaria y ofrecía el grado de bachiller (Arnaut, 2013; De Ibarrola *et al.*, 1997 y Ornelas, 2008), en ese último año (1984) y después de varios intentos por otorgarle a la profesión docente el mismo rango que el resto de las carreras universitarias, Miguel de la Madrid publicó un acuerdo por el que la educación normal se elevó a rango de licenciatura con el antecedente obligatorio del bachillerato (Arnaut, 1996).

<sup>8</sup> Desde la década de los cuarenta hasta inicios de los ochenta, la Secretaría de Educación Pública (SEP) contrató a miles de maestros bajo la consigna de brindar “educación para todos” (Ornelas, 2008), lo que generó dificultades profesionales, ya que, las autoridades educativas recurrieron a la contratación de maestros no normalistas con estudios de bachillerato y a veces de secundaria, para poder cubrir las plazas, sobre todo en las zonas rurales de educación primaria (Arnaut, 1996).

programas de formación continua impartidos por el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y otras instituciones (Arnaut, 1996 y Arnaut, 2013)<sup>9</sup>, los cuales, permitieron a los maestros mejorar sus condiciones laborales, profesionales y salariales.

Estas acciones emprendidas por el Estado tenían sustento en la LFTSE (1963) en la que se establecía que una de las obligaciones de los titulares era “Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido” (art. 42 fracc. V), por lo que era una obligación adquirida del Estado impulsar acciones formativas, así como una obligación de los trabajadores la de “Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia” (LFTSE, art. 44 fracc. VIII).

Ambos subsistemas produjeron una hibridación en la conformación del magisterio, en el que convivían maestros con estudios en programas e instituciones con tradiciones académicas distintas (Arnaut, 2013):

De este modo, el grueso de los miembros de la profesión (egresados del IFCM, de las licenciaturas conforme al plan de 1975 y de las normales con un plan de estudios de tres años después de la secundaria) estaba sometido a una doble tensión: la que provenía de la creación de instituciones y programas de formación y actualización con credenciales mucho más altas, como la UPN y la elevación de toda la enseñanza normal al rango de licenciatura, y la que

---

<sup>9</sup> Los programas impulsados fueron: 1) programas de formación continua ofrecidos por el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) que en 1944 permitió a los maestros completar sus estudios de secundaria y obtener su título de profesor; 2) programas ofertados en la década de los cuarenta en las Escuelas Normales Superiores y en los Centros de Actualización de Maestros; 3) el reemplazo en 1971 del IFCM por la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional orientada a la actualización, capacitación y mejoramiento profesional del magisterio; 4) la creación de la UPN en 1978 contó con dos sistemas: uno escolarizado en el que ingresaban egresados de las escuelas normales y del bachillerato general, y otro a distancia que ofreció la posibilidad a los maestros en servicio de completar sus estudios y con ello mejorar su posición en los programas de promoción laboral; y 5) la fundación del Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP) y las acciones ejecutadas por las Instituciones de Educación Superior (IES), que desde 1995 permitieron a los maestros realizar maestrías, diplomados, cursos, entre otros (Arnaut, 1996 y Arnaut, 2013).



provenía del reclutamiento de maestros e instructores inhabilitados para la docencia, después de haber cursado sus estudios de secundaria (Arnaut, 1996: 178).

Lo expuesto, da cuenta de al menos dos métodos de selección para el ingreso como maestro en la educación primaria: el primero de ellos el “pase automático” (De Ibarrola, 2014), esto es, una vez que los maestros egresaban de las escuelas normales se incorporaban a una escuela primaria pública, y el segundo de ellos, respondía a cuestiones de carácter circunstancial vinculadas con la necesidad del sistema educativo de cumplir con la cobertura educativa de la población para lo cual se contrataban personas sin la formación requerida, que mediante una serie de programas eran nivelados para ejercer la docencia.

El tránsito de la Escuela Normal a una plaza como maestro en alguna primaria pública, se realizó sin ningún problema durante la década de 1960 debido a que el número de egresados de las escuelas normales era menor al número de plazas docentes de nueva creación. Sin embargo, esta condición se modificó en décadas posteriores, debido a la sobre-oferta de maestros y la decreciente demanda de sus servicios, por lo que las plazas se volvieron cada vez más escasas y disputadas (Arnaut, 2013). A consecuencia de esto, las escuelas normales se incorporaron a la educación superior en 1984 lo que demandaba a los estudiantes cursar el bachillerato, por lo que, siguió privilegiándose la formación normalista en la asignación de plazas docentes. El INEE (2015b), destaca que también existían otros mecanismos no escritos como la selección libre de servidores públicos o por recomendación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Para 1994, México bajo la dirección de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se incorpora a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con lo que adquirió compromisos importantes en materia de política pública. Además, de que como destacan Cuevas y Moreno (2016: 3):

A mediados de la década de 2000, los organismos internacionales comenzaron a destacar que uno de los principales factores para el logro de la calidad de los

sistemas de educación básica es el desempeño docente. El Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han hecho sugerencias a los sistemas educativos nacionales en torno a tres puntos: incorporar a los mejores docentes, desarrollarlos profesionalmente y asegurar la permanencia de los más aptos. En estas recomendaciones la evaluación de la docencia adquiere un lugar relevante porque, desde la perspectiva de estos organismos, se convierte en un medio para contar con mejores maestros.

En este contexto y con la injerencia de los organismos internacionales en la educación, es que en 2002 México firma el Compromiso Social por la Calidad de la Educación que planteó como uno de sus objetivos: “[...] Incidir en el fortalecimiento de los perfiles de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio y la promoción de los docentes y directivos se lleve a cabo por medio de concursos de oposición” (Arias y Bazdresch, 2003: 76). Aquí, puede rastrearse la propuesta de un mecanismo de acceso a la carrera docente distinto al pase automático: el examen de ingreso, como vía para seleccionar a los mejores docentes, el cual no logró concretarse debido a la falta de acciones puntuales y a las resistencias gremiales.

Para 2003, la SEP impulsó una Política Nacional para la Formación y Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica, en la que propuso un examen de ingreso como la única forma de incorporarse al servicio docente. No obstante, en este momento los mecanismos de selección y contratación funcionaban de manera heterogénea en el país (INEE, 2015b). Sólo algunos estados aplicaban procesos de evaluación en el ingreso al servicio<sup>10</sup> para atender problemas de insuficiencia de plazas; el ingreso al servicio del

---

<sup>10</sup> De acuerdo con la OCDE (2004 citado en INEE, 2015b) de las 31 entidades existentes en el país y un Distrito Federal: 8 aplicaban el examen para el ingreso al servicio y obtener una plaza, y realizaban concursos de oposición para las plazas de nueva creación y plazas por incidencia; 5 entidades aplicaban pruebas en algunas modalidades y servicios educativos, en tanto que las 19 restantes no aplicaban ningún proceso de

personal sin el perfil requerido; la existencia de mecanismos y procedimientos poco transparentes (influencias, comercialización de plazas, por ej.), entre otros (OCDE, 2004 citado en INEE, 2015b).

Es hasta el año 2008, con la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) donde logra concretarse un nuevo mecanismo de acceso a la carrera docente: el concurso nacional público con dictaminación independiente (ACE, 2008), con el objetivo de seleccionar a los mejores candidatos para ocupar las plazas docentes de educación básica (INEE, 2015b).

Producto de esto, es que el 28 de julio de 2008 la SEP lanzó la convocatoria pública para los docentes que aspiraban ingresar al sistema educativo<sup>11</sup> (Amador, 2009). El 11 de agosto del mismo año, se llevó a cabo el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes para que los maestros se incorporaran a la educación primaria en el ciclo escolar 2008-2009. Esta evaluación comprendió 18 tipos de exámenes<sup>12</sup> y contó con la supervisión de la SEP y el SNTE en la ejecución del Examen Nacional de Conocimientos, Habilidades y Competencias Docentes (ENCHCD)<sup>13</sup> compuesto por 140 reactivos de opción múltiple distribuidos en tres áreas: Habilidades intelectuales, Conocimiento de la educación básica y Competencias docentes (Amador, 2009; INEE, 2015b y Navarro, 2009). Su aplicación fue simultánea en el país y las plazas se asignaron dando prioridad a quienes obtuvieron mayor puntaje (INEE, 2015b).

---

evaluación. Algunos de los requisitos solicitados en las 13 entidades que aplicaban procesos de evaluación eran: contar con formación profesional pertinente al nivel educativo al que deseaban ingresar, contar con título profesional o ser egresados de escuelas normales públicas, ser originarios de la entidad federativa y contar con un promedio mínimo en la carrera.

<sup>11</sup> También lanzó una convocatoria para los docentes en servicio, la cual se dirigió a los maestros con nombramiento provisional y contrato por honorarios, quienes aspiraban a una plaza de base o de tiempo completo y quienes buscaban incrementar sus horas a la semana (Amador, 2009).

<sup>12</sup> Las evaluaciones fueron especializadas por tipo de plaza para maestros de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y educación especial, en el caso de los maestros de secundaria los exámenes fueron específicos acorde con la modalidad y la materia impartida (Amador, 2009).

<sup>13</sup> El ENCHCD fue elaborado por el Órgano de Evaluación Independiente con carácter Federalista (OEIF), la SEP, el SNTE y con apoyo del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) (INEE, 2015b).

En el ciclo escolar siguiente, se aplicó el mismo examen en el proceso de selección, pero esta vez fue un concurso abierto para los egresados de la Escuela Normal, Normal de Estudios Superiores, de la UPN y otras IES (Amador, 2009 y Navarro, 2009). Según Bensusán y Tapia (2014), en cierta medida este nuevo mecanismo puso fin al ingreso automático de los egresados de las escuelas normales. Sin embargo, uno de los requisitos que continuo teniendo peso fue el contar con formación normalista.

Pese al cambio en los mecanismos de acceso, el diseño de la gestión permaneció como un proceso centralizado (aún con la descentralización de 1992), ya que, era la SEP quien fijaba los procesos de formación y los requisitos de ingreso a la carrera. La diferencia estriba, en que antes el gobierno federal se colocaba como el principal empleador de los maestros de educación primaria (Arnaut, 2013) al contraer el compromiso de dar plaza a los egresados de la Normal (Reyes, 1972), y después con los procesos implementados en 2003 y con la legitimación de los exámenes de ingreso en 2008, fueron los egresados de las normales quienes tenían que competir por una plaza en la educación primaria.

La gestión no sólo se encontraba a cargo de la SEP, sino también del SNTE quien a partir de 1943 agrupó a todos los maestros de educación básica de manera obligatoria manteniendo así la titularidad de las relaciones colectivas nacionales. Su participación abarcó la definición, el diseño, la implementación y evaluación de políticas educativas en lo referente a los planes de estudio, formación docente, estímulos docentes y asignación de puestos (Cuevas y Moreno, 2016).<sup>14</sup> Configurándose como uno de los actores más grandes y con mayor influencia en la educación e incluso con la firma del ANMEB y las tendencias internacionales provenientes de la OCDE, el Sindicato aseguró sus intereses en los aspectos

---

<sup>14</sup> Previo al SNTE existieron federaciones y confederaciones que se interesaron en la organización del magisterio, pero fue éste quien en 1943 se configuró como el principal representante de los intereses laborales, profesionales, técnicos y políticos del magisterio (Ornelas, 2008), al contar con la mayor porción de empleados “de base” en la administración federal y estatal (95%) (Arnaut, 2013). A partir de este momento, el Sindicato sería el único titular de las relaciones colectivas de los maestros (Latapí, 2004) y se caracterizaría por ser: único, aglutinador, autofinanciado por sus miembros, autoritario (porque para realizar cualquier actividad se requería la autorización previa del Comité Ejecutivo Nacional), corporativo (comprometido a apoyar al Estado y a sus instituciones); piramidal y centralista (Ornelas, 2008).

estratégicos para el mejoramiento de la calidad sin que ello trastocara los privilegios políticos y laborales adquiridos con anterioridad (Del Castillo-Alemán, 2012).

De esta manera, el diseño de la gestión en la educación primaria era bipartita: SEP-SNTE, de modo tal que la Secretaría era la encargada de nombrar libremente a los trabajadores que debían cubrir las plazas de las categorías presupuestales más bajas (nueva creación o vacantes); de nombrar libremente a quienes debían cubrir las vacantes temporales (menores a seis meses); y remover a su arbitrio a todo trabajador de nuevo ingreso antes de que cumpliera seis meses y un día de servicio a partir de la fecha del nombramiento (Reglamento de la SEP, 1946). Y en lo referente al Sindicato, la relación laboral de los maestros se veía mediada por éste desde su ingreso a la carrera, ya que, los maestros eran afiliados al Sindicato y debían aportar una cuota por dicho concepto.

Así pues, la participación del SNTE abarcaba desde asuntos profesionales del magisterio (contratación, asignación de plazas, permisos, licencias, cambios de adscripción) (Ornelas, 2008), hasta asuntos de política educativa (definición, procedimientos e implementación) (Arnaut, 2013). En la práctica, era quien asignaba más de la mitad de las plazas docentes disponibles (Latapí, 2004b).

De acuerdo con Arnaut (2013) desde 1938 y hasta 2012, el marco jurídico de los docentes se conservó en sus elementos esenciales, ya que, ni en 1992 con la firma del ANMEB y la transferencia del gobierno federal a los estados se reformó la relación del personal docente y no docente transferido. Incluso, la normatividad se mantuvo vigente en el año 2008 con la firma de la ACE en la que se estableció el concurso público para el ingreso a la carrera docente.

## **2.2. Permanencia en la carrera docente: seis meses y un día de servicio**

Una vez que los maestros cumplían con los requisitos y se sometían a los mecanismos de selección descritos, la SEP les expedía un nombramiento con el que podían prestar sus servicios en la educación primaria, los cuales podían ser de carácter definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada (LFTSE, 1963). Las vacantes definitivas eran aquellas

ocurridas por muerte, renuncia, abandono o cese del trabajador en los efectos del nombramiento y se caracterizaban por brindar un trabajo permanente, en cambio, en las vacantes con nombramiento interino<sup>15</sup> los periodos de trabajo eran menores a seis meses y al igual que los nombramientos por tiempo fijo u obra determinada correspondían con un trabajo temporal (Reglamento de la SEP, 1946).

Los maestros de educación primaria eran considerados por el Reglamento de la SEP (1946) y por la LFTSE (1963) como *trabajadores de base*, condición que adquirirían después de cumplir seis meses y un día de servicio contados a partir de la fecha de ingreso con nombramiento definitivo a una plaza que no fuera de confianza (Reglamento de la SEP, 1946).<sup>16</sup> Una de las características de este tipo de trabajadores es que eran *inamovibles*, aunque se especificaba: “[...] Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente” (LFTSE, 1963, art. 6).<sup>17</sup>

La condición de *inamovilidad*, garantizaba la estabilidad laboral de los maestros, la cual, difícilmente podía verse interrumpida. Las únicas causas por la que un trabajador podía ser suspendido temporalmente eran por: la comisión de algún delito; contraer una enfermedad que implicara un peligro para las personas que trabajaban con él; la prisión preventiva del maestro; la sentencia absolutoria o el arresto impuesto por una autoridad judicial o

---

<sup>15</sup> De acuerdo con De Ibarrola *et al*, (1997) los interinatos se subdividían en dos: limitado, cuando era por un periodo no mayor a seis meses, e ilimitado, este tipo de plaza no ofrecía ninguna seguridad laboral, dado que, ante el eventual regreso del titular, el trabajador interino perdía el empleo.

<sup>16</sup> Un puesto era considerado de confianza cuando para ejercer el trabajo se requería la aprobación del Presidente de la República, por ejemplo, eran trabajadores de confianza los Directores de las Escuelas Normales del D.F. (LFTSE, 1963).

<sup>17</sup> Los artículos 71 y 81 del Reglamento de la SEP (1946) establecían infracciones y recompensas para los maestros. Las infracciones daban lugar a: extrañamientos y amonestaciones verbales y escritas (tres extrañamientos, igual a una nota mala), notas malas en la hoja de servicio (eran permanentes pero podían ser compensadas con notas buenas por servicios extraordinarios), pérdida de derechos para percibir sueldo, suspensión del empleo/cargo/comisión y cese de los efectos del nombramiento. En tanto, las recompensas se derivaban de los servicios meritorios que los maestros prestaban en el desempeño de sus funciones, las cuales pueden consistir en: notas buenas en la hoja de servicios y felicitaciones por escrito.

administrativa (LFTSE, 1963, art. 45 y Reglamento SEP, 1946, art.58), pero ninguna de ellas significaba el cese de su función.<sup>18</sup>

Teóricamente, la LFTSE de 1963 ofrecía garantías de estabilidad laboral a los maestros de educación primaria (Alcalde, 2014), al exponer: “Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa” (LFTSE, 1963, art. 46), a menos que el Tribunal Federal resolviera que debía tener lugar el cese del trabajador.

De acuerdo con De Ibarrola (2014) la inamovilidad de los docentes y el hecho que de no pudieran ser removidos se mantuvo hasta el año 2012 como una verdad irrefutable, producto de la inercia en el nombramiento, la asignación de plaza de base y de la defensa firme del SNTE a esta condición. En 2003 y en 2008 se realizaron exámenes para ingresar y promoverse en el servicio, sin embargo, el resultado de éstos no afectaba la permanencia de los docentes en el servicio educativo. Con ello, en esta carrera burocrática la permanencia en el sistema escolar era un derecho adquirido por los docentes.

### **2.3. Promoción laboral en la carrera docente: vertical y horizontal**

A lo largo de su trayectoria profesional, los maestros podían realizar promociones en la carrera docente. De 1973 a 2012<sup>19</sup> fueron dos las estrategias en las que pudieron efectuarlas: Escalafón, que era una estrategia de promoción vertical que permitía a los

---

<sup>18</sup> Los trabajadores contaban con permisos y licencias que les permitían ausentarse de su cargo como maestros frente a grupo. Las licencias eran de dos clases: sin goce de sueldo, para desempeñar puestos de confianza, cargos de elección popular, comisiones sindicales o arreglar asuntos particulares, cuyo periodo variaba de acuerdo con los años de servicios; mientras que las licencias con goce de sueldo se obtenían cuando los maestros contraían enfermedades profesionales o no profesionales comprobadas médicamente e informadas en un periodo de 72 horas, y por otras razones hasta por tres días en tres ocasiones distintas separadas al menos por un mes dentro de cada año (Reglamento SEP, 1946, arts. 51-52, 62).

<sup>19</sup> El 13 de mayo de 1987 se creó el Esquema de Educación Básica (EEB) con el objetivo de promover el mejoramiento de la calidad de la educación mediante el pago de un estímulo a los maestros por las horas dedicadas a actividades cocurriculares (SEP, 2013). Este Esquema, consideró la creación de plazas por hora-semana-mes y contó con tres categorías: plaza inicial con valor de 25 horas-semana-mes- todas docentes; plaza de jornada  $\frac{3}{4}$  de tiempo con valor de 33 hora-semana-mes, veinte docentes y el resto extradocentes; y plaza de tiempo completo con valor de 40 h-s-m, 20 docentes y 20 extradocentes (Arnaut, 1996). Sin embargo, fue reemplazado en 1993 por Carrera Magisterial, debido a la nula movilidad en sus categorías y a la carencia de mecanismos de control y seguimiento destinados al fortalecimiento curricular (SEP, 2013).

docentes realizar ascensos hacia funciones directivas intraescolares (directores, subdirectores, por ej.) o fuera de la escuela (supervisores, monitores), y Carrera Magisterial (CM), que les ofreció la posibilidad de desarrollarse profesionalmente sin dejar de ejercer como maestros en el aula (Cuenca, 2015).

### **2.3.1. Promoción vertical: Escalafón**

El programa de promoción vertical Escalafón tuvo como antecedente inmediato la Ley de Escalafón del Magisterio de las Escuelas Primarias y de los Jardines de Niños dependientes de la Secretaría de Educación Pública de 1930, misma que fue reformada en 1933 convirtiéndose en la Ley de Escalafón del Magisterio de Educación Primaria Federal, la cual, fue sustituida el 22 de diciembre de 1947 por el nuevo Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Educación Pública que estuvo regido por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941. Posteriormente, en 1963 con la aprobación de la LFTSE se deroga el Estatuto anterior, y en 1973 se reforma el Reglamento de Escalafón. Con base en estas dos normas es que se explica el presente apartado.

La LFTSE (1963) estipulaba que los trabajadores podían realizar cambios tanto por elección personal como por órdenes de la dependencia. Tales movimientos eran efectuados con base en el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la SEP suscrito entre ésta y el SNTE en 1973.<sup>20</sup> El Reglamento de Escalafón marcaba las pautas por las que un maestro de educación primaria podía ascender a funciones directivas o de supervisión, o bien, realizar cambios para prestar sus servicios en otra dependencia o entidad, pues de acuerdo con el artículo 24 del Reglamento de la SEP era un derecho de los trabajadores el ser ascendidos en los términos que el Escalafón determinara. El cuadro 6 sintetiza sus elementos centrales:

---

<sup>20</sup>Escalafón se creó en 1930 y fue reformado en tres ocasiones: 1933, 1947 y 1973.



**Cuadro 6. Elementos del programa de promoción vertical Escalafón**

<b>Periodo de implementación</b>	<b>1930-2012</b>
<b>Definición</b>	Sistema organizado para efectuar promociones de ascenso de los trabajadores de base y autorizar permutas.
<b>Estructura</b>	Unidad escalafonaria: grupo escalafonario, subgrupo, rama y especialidad.
<b>Instancias responsables</b>	Comisión Nacional Mixta de Escalafón Subcomisiones Auxiliares de Escalafón Subcomisiones Regionales de Escalafón
<b>Participantes</b>	Trabajadores de base de la SEP con un mínimo de seis meses de servicio en plaza inicial, vacante, definitiva o de nueva creación.
<b>Carácter</b>	Optativo
<b>Proceso de calificación</b>	Concurso escalafonario
<b>Tipo de promoción</b>	Vertical

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento de Escalafón (1973).

Escalafón era un sistema de promoción vertical optativo que producía un cambio en la categoría de personal o en el nivel de sueldo de los maestros (INEE, 2015a). La implementación de este programa estaba a cargo de tres instancias: la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, facultada para autorizar ascensos y permutas, elaborar los expedientes de los maestros, convocar a los concursos escalafonarios, demandar violaciones y resolver inconformidades; las Subcomisiones Auxiliares de Escalafón, responsables de difundir el Reglamento y elaborar anteproyectos de dictámenes para que los Secretarios pudieran elaborar los proyectos escalafonarios; y finalmente, las Subcomisiones Regionales de Escalafón encargadas de difundir el reglamento, catálogos, boletines y demás documentos emitidos por la Comisión (Reglamento de Escalafón, 1973).<sup>21</sup> En lo que respecta a la

---

<sup>21</sup> La composición de las instancias encargadas de su implementación era bipartita, pues estaban conformadas por igual número de representantes de la SEP y del SNTE, y por un Presidente Árbitro designado de común acuerdo. La Comisión Nacional Mixta de Escalafón estaba conformada por dos representantes de la SEP, dos del SNTE y un Presidente Árbitro designado de común acuerdo, mientras que las Subcomisiones Auxiliares y

Comisión Nacional Mixta de Escalafón, órgano rector del programa, contaba con cuatro Secretarios Nacionales: dos de la SEP y dos del SNTE, encargados de cuatro grupos escalafonarios: I y IV, y II y III respectivamente, sobre los cuales elaboraban proyectos de dictamen y de catálogo nacional.<sup>22</sup> En el caso específico de la educación primaria los grupos eran el I (SEP) y el II (SNTE), las ramas escalafonarias del primer grupo eran las primarias diurnas y nocturnas de los estados y territorios federales, mientras que las del segundo eran las escuelas primarias, diurnas y nocturnas del Distrito Federal (Reglamento de Escalafón, 1973).

Únicamente podían participar en Escalafón los trabajadores de base de la SEP, que se subdividían en tres grupos, uno de ellos era el de docentes, a los que se les definía como trabajadores que desempeñaban funciones pedagógicas y que para fines escalafonarios eran separados en maestros titulados y maestros no titulados, dadas las características heterogéneas de los maestros (Reglamento de la SEP, 1946).<sup>23</sup>

Para ascender a funciones directivas o de supervisión, los maestros debían participar en el concurso escalafonario, que era el procedimiento por el que la Comisión Nacional Mixta reconocía los derechos de los maestros para promoverse a partir de la calificación obtenida en el concurso. Los factores calificados en Escalafón eran los siguientes:

---

Regionales estaban integradas (cada una) por un representante de la SEP, uno del SNTE y un Presidente Árbitro designado de común acuerdo (Reglamento de Escalafón, 1973).

<sup>22</sup> Los catálogos de Escalafón eran elaborados a partir de la relación oficial de plazas de base proporcionadas por la Dirección General de Personal y los informes de los institutos, departamentos u otras instancias, documentos entregados por los trabajadores a la Comisión y los resultados de los documentos e informes anteriores. Estos catálogos contenían: nombre, categoría, clave y especialidad del trabajador, número y fecha del dictamen de la plaza docente en propiedad y puntuación escalafonaria (Reglamento de Escalafón, 1973).

<sup>23</sup> Los otros dos grupos eran: técnicos, quienes para desempeñar el puesto requerían un título profesional debidamente legalizado, y administrativos, quienes no realizaban tareas técnicas ni docentes (Reglamento de la SEP, 1946).

**Cuadro 7. Factores escalafonarios**

<b>FACTOR</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>ACREDITACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Conocimientos	Posesión de principios teóricos y prácticos requeridos para el desempeño de una plaza, con base en su preparación (20%), mejoramiento profesional y cultural (25%).	Título, diplomas, certificados, estudios de especialización, trabajos de investigación u otros estudios para plazas que no requerían título pero eran considerados conforme a una tabulación especial.	45%
Aptitud	Suma de facultades físicas y mentales, calificadas a partir de la iniciativa, laboriosidad (5%) y eficiencia (20%) para llevar a cabo sus funciones.	-Iniciativa: actividades realizadas dentro y fuera del ámbito pedagógico, tales como divulgación científica o mejoramiento de la vida sindical, por ejemplo.  -Laboriosidad: obras publicadas, artículos periodísticos, por ej.  -Eficiencia: calidad, cantidad, técnica y organización del trabajo.	25%
Disciplina	Observancia de los reglamentos de trabajo y acatamiento de órdenes superiores fundadas en las disposiciones legales.	Exactitud y orden en el trabajo desarrollado.	10%
Puntualidad	-	Formas adecuadas de registro.	
Antigüedad	Tiempo de servicios prestados en la SEP a partir de la fecha en que se expide el primer nombramiento.	Formas adecuadas de registro.	20%

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento de Escalafón (1973).

De los factores calificados al que se le otorgaba mayor peso era al factor “conocimientos” (45%), acreditado en función de la posesión de títulos u otras credenciales debidamente legalizadas. Por su parte, la “aptitud” era valorada a partir de tres subfactores uno de ellos la “iniciativa” a la cual no le correspondía porcentaje alguno y se relacionaba

con funciones realizadas dentro y fuera del ámbito pedagógico, por ejemplo, realizar actividades que contribuyeran al mejoramiento de la vida sindical. La “disciplina” y la “puntualidad” eran calificadas mediante formas de registro consideradas en las escuelas primarias. La “antigüedad” aunque no tenía el mayor porcentaje cobraba importancia en caso de igualdad de méritos, situación en la que el Escalafón se corría en beneficio del trabajador con mayor antigüedad (Reglamento de Escalafón, 1973).

El hecho de que la LFTSE de 1963 y el Reglamento de la SEP de 1946 establecieran que era obligación de los titulares preferir en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados de quienes no lo estaban, a quienes acreditaran mejores derechos conforme a escalafón y a quienes anteriormente hubieran prestado sus servicios, le otorgaba a la carrera docente una orientación predominantemente burocrática y credencialista, al cimentar las promociones en la acumulación de acciones formativas y en los años de antigüedad en el servicio, además de estructurar piramidalmente la promoción en la que se automatizaba el tránsito de la función docente a la de director con base en la calificación de los factores mencionados. Asimismo, la preferencia de los maestros sindicalizados respecto a quienes no lo estaban confirma la injerencia del SNTE también en los procesos de promoción, al reconocerse de manera formal su participación en la Comisión Nacional Mixta de Escalafón y en el Reglamento que regía a este programa.

Después del primer ascenso y de seis meses un día contados a partir de la fecha del último dictamen, los maestros podían participar en la promoción escalafonaria, siempre y cuando la Comisión reportara una vacante<sup>24</sup> y ellos decidieran efectuar el ascenso (Reglamento de Escalafón, 1973). Si bien las vacantes se otorgaban a quienes acreditaban mejores derechos, el Reglamento de Escalafón (1973) autorizaba a la SEP para cubrir provisionalmente las plazas vacantes con nombramientos de carácter interino, hasta que la Comisión las otorgara en forma definitiva.

---

<sup>24</sup> Las vacantes temporales mayores de seis meses eran ocupadas por escalafón (LFTSE, 1963, art. 64).

Los derechos escalafonarios se suspendían cuando los maestros cometían alguna de las faltas establecidas en el artículo 45 de la LFTSE (enfermedad, prisión preventiva, desempeñar un puesto de confianza, licencias, por ejemplo); y se perdían por renuncia, abandono de empleo o cese originado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (Reglamento de Escalafón, 1973).

Normativamente el Escalafón era un sistema para ascender a funciones directivas o de supervisión (subdirectores, directores, inspectores, jefes de enseñanza, inspectores generales y jefes de sector), pero en la práctica se configuró como un sistema piramidal con poca movilidad, debido a que, para ascender al nivel inmediato superior era necesario que se dieran retiros, renunciaciones, jubilaciones, defunciones o que se crearan nuevas plazas. Aunado a que, las promociones se efectuaban mediante calificaciones, no evaluaciones (SEP, 2013), los ascensos eran restringidos e implicaban el abandono de trabajo frente a grupo (De Ibarrola *et al.*, 1997). Y en muchos casos los nombramientos de directores y supervisores se realizaban por prerrogativa sindical y se les obligaba a concentrar su atención en asuntos sindicales en detrimento de sus obligaciones educativas (Latapí, 2004b).<sup>25</sup>

Hasta este momento, Escalafón era el único sistema por el que los maestros podían promoverse salarial y profesionalmente en la escala jerárquica. Sin embargo, como se destacó anteriormente a mediados de la década de los 90 los organismos internacionales (BM, OCDE y UNESCO) comenzaron a tener injerencia en la política educativa mexicana a través de recomendaciones centradas en el logro de la calidad educativa y en la profesión docente, por lo que, a partir de este periodo México instauró políticas orientadas a estos propósitos, las cuales, se reflejaron en la firma del ANMEB en 1992 que estipuló la creación de Carrera Magisterial (CM) orientada a la revaloración social de la función magisterial.

---

<sup>25</sup> Cabe destacar que muchos de los maestros de educación primaria eran comisionados a funciones de dirección o supervisión y aunque en su nombramiento se especificara que eran maestros frente a grupo, sus actividades eran meramente directivas o de supervisión.

### 2.3.2. Promoción horizontal: Carrera Magisterial

Carrera Magisterial (CM) surgió en 1993 como producto de la firma del ANMEB, con lo que se posicionó como una nueva estrategia de promoción para el mejoramiento profesional, material y social de los maestros dentro de la misma función:<sup>26</sup>

**Cuadro 8. Elementos del programa de promoción horizontal Carrera Magisterial**

<b>Programa</b>	<b>Carrera Magisterial</b>
<b>Periodo de implementación</b>	1993-2014
<b>Definición</b>	Sistema de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo.
<b>Estructura</b>	Niveles de estímulos: “A”, “B”, “C”, “D” y “E”.
<b>Instancias</b>	Comisión Nacional SEP-SNTE Comisión Paritaria Estatal Órgano de Evaluación Escolar (1993 y 1998)/Consejo Técnico Escolar (2011)
<b>Participantes</b>	Maestros ubicados en todos los niveles o modalidades de la educación básica con nombramiento código 10 (alta definitiva) o código 95 sin titular (interinato ilimitado) que se desempeñen en alguna de las tres vertientes.
<b>Carácter</b>	Optativo
<b>Tipo de promoción</b>	Horizontal

Fuente: Elaboración propia a partir de: ANMEB (1992); SEP-SNTE (1998) y SEP-SNTE (2011a).

<sup>26</sup> Cabe destacar que a partir de la crisis generada en la profesión desde la década de 1980, emergieron un sinnúmero de manifestaciones y movimientos encabezados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), quienes demandaban procesos democráticos en beneficio de la mejora salarial y sindical de los maestros (Santibañez y Martínez, 2010). Frente a esta problemática, la SEP buscó un sistema de incentivos meritocrático que compensara a los mejores maestros, mientras que el Sindicato abogó por el desarrollo de un sistema de promoción horizontal que retribuyera por igual a todos los maestros y resolviera la crisis salarial de 1980. Después de diversas negociaciones en 1990 Carrera Magisterial fue formulada en los resolutivos del Primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE en Tepic, Nayarit (SEP-SNTE, 1998). Con lo que se planteó su creación en el ANMEB para 1993 y fue reformada en dos ocasiones: 1998 y 2011.

Como se observa, Carrera Magisterial fue un programa de promoción horizontal de carácter voluntario e individual que otorgaba diferencias salariales significativas y jerarquías entre los maestros en función de determinados criterios (De Ibarrola *et al*, 1997).

Al igual que en Escalafón, la composición de las instancias encargadas de implementar CM era bipartita. La Comisión Nacional SEP-SNTE era el órgano máximo facultado para emitir normas, supervisar, evaluar y promover la mejora e innovación del programa, y de asesorar y capacitar a las Comisiones Paritarias Estatales, responsables de difundir y hacer respetar las normas en las entidades federativas, de elaborar dictámenes y promover la participación de los docentes; mientras que la tercera instancia encargada de difundir y operar el programa en el centro de trabajo, proporcionar información a los docentes y validar la documentación correspondiente era el Órgano de Evaluación Escolar, que en 2011 cambió su nombre a Consejo Técnico Escolar (SEP-SNTE, 1998 y SEP-SNTE, 2011a).<sup>27</sup>

Al ser una estrategia de promoción horizontal, Carrera Magisterial permitía a los maestros acceder a mejoras salariales sin necesidad de cambiar de función (Martínez y Vega, 2007), para lo cual, el programa establecía cinco niveles de estímulos: “A”, “B”, “C”, “D” y “E”.

**Cuadro 9. Años de permanencia en cada nivel para poder promoverse al siguiente nivel**

Niveles	“A”	“B”	“C”	“D”	“E”	
Zonas	Años de permanencia					Total (años)
Urbana y rural	3	3	4	4	-	14
Bajo desarrollo	2	2	2	2	-	8

Fuente: SEP-SNTE (2011a).

Como lo muestra el cuadro 9, los niveles de estímulos eran consecutivos y seriados, por lo que, se ingresaba en el nivel “A” y se accedía a los demás niveles por periodo de

<sup>27</sup> El Consejo Técnico Escolar era integrado por los profesores, un representante sindical y el director del plantel (Martínez y Vega, 2007).

promoción. El estímulo económico era ascendente, conforme se transitaba de un nivel a otro. Una vez que el docente accedía al nivel “A” no podía perder el estímulo salarial conseguido, incluso si decidía nunca más evaluarse y permanecer en el mismo nivel (Santibañez y Martínez, 2010).

Para incorporarse a Carrera Magisterial y acceder a los estímulos económicos, los maestros de educación primaria debían cumplir con los requisitos siguientes: contar con nombramiento definitivo o interinato ilimitado (SEP-SNTE, 1998)<sup>28</sup>, estar afiliados al SNTE, laborar en los diferentes niveles o modalidades de la educación básica pública (SEP-SNTE, 2011a) y cumplir con los estudios requeridos para el nivel o modalidad educativa.

De 1992 y hasta antes de 2011, CM demandaba a los maestros de primaria general contar con estudios de Normal Primaria, y a los de educación primaria indígena contar con esta formación o al menos 6° semestre de la licenciatura en educación indígena de la UPN, en caso de que los maestros no contaran con esta formación debían comprobar 15 años de antigüedad en el servicio, con los últimos diez en el nivel o modalidad en que deseaban promoverse (SEP-SNTE, 1998). Para 2011, la Comisión SEP-SNTE (2011a) solicitó a los maestros de educación primaria e internados, estudios de Normal Básica Primaria o licenciatura en primaria, y para los de educación primaria indígena contar con Normal Básica Primaria, licenciatura en primaria o licenciatura en educación primaria de la UPN, con lo que se elevó el requisito a nivel licenciatura.

Una de las vertientes en la que podían participar los maestros de educación primaria era como docentes frente a grupo, definidos como los responsables del proceso de enseñanza-aprendizaje, encargados de atender a los alumnos y desarrollar los planes y programas de

---

<sup>28</sup> En el caso de los docentes con plaza inicial debían cubrir con la antigüedad señalada en el servicio, el grado académico correspondiente, entregar cédula de inscripción, participar en la evaluación global y obtener el puntaje requerido en esa etapa; los docentes con doble plaza debían cumplir con los requisitos establecidos para cada una de ellas; en tanto que los docentes incorporados que cambiaban de la primera y/o segunda a la tercera vertiente debían cumplir con todos los años de permanencia en el nivel que ostentaban, independientemente de los que acreditaron en su vertiente de origen, mientras que si el cambio era de la tercera vertiente a la primera o segunda vertiente se conserva la permanencia acumulada y para fines de promoción debían someterse a la evaluación y obtener el puntaje requerido (SEP-SNTE, 1998).



estudio aprobados por la SEP (SEP-SNTE, 1998 y SEP-SNTE, 2011a).<sup>29</sup> Asimismo, para transitar de un nivel a otro los maestros debían cumplir con los años de permanencia asignados en el nivel y evaluarse en todos los aspectos relacionados con la vertiente a la que pertenecieran (Martínez y Vega, 2007):

**Cuadro 10. Factores de la evaluación global en CM: 1993, 1997 y 2011**

<b>Año</b>	<b>Factores</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Total</b>
1993	Antigüedad	10%	<b>100%</b>
	Grado académico	15%	
	Preparación profesional	25%	
	Cursos de actualización y superación profesional	15%	
	Desempeño profesional	35%	
1998	Antigüedad	10%	<b>100%</b>
	Grado académico	15%	
	Preparación profesional	28%	
	Cursos de actualización y superación profesional	17%	
	Desempeño profesional	10%	
	Aprovechamiento escolar	20%	
2011	Antigüedad	5%	<b>100%</b>
	Preparación profesional	5%	
	Formación continua	20%	
	Actividades cocurriculares	20%	
	Aprovechamiento escolar	50%	

Fuente: Elaboración propia a partir de INEE (2015b); Latapí (2004b); Ornelas (2008); SEP-SNTE, (1998) y SEP-SNTE, (2011a).

Después de participar en la evaluación global, los docentes pasaban por la dictaminación, en la que las Comisiones Paritarias Estatales determinaban qué docentes debían ser incorporados o promovidos con base en la normatividad vigente, los recursos

<sup>29</sup> Otras vertientes en las que participaban eran como Maestros en funciones directivas o de supervisión o como Profesores en actividades técnico pedagógicas con incidencia en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

disponibles y los resultados de la evaluación global (SEP-SNTE, 1998 y SEP-SNTE, 2011a).

Inicialmente, los factores a evaluar en la primera vertiente fueron cinco: “antigüedad”, evaluada bajo el principio “a mayor antigüedad, mayor puntaje”; “grado académico” valorado en función del grado acreditado; “cursos de actualización” certificados mediante una constancia; y “desempeño profesional” (35%) y “preparación profesional” (25%), a los que se les asignó mayor peso en la evaluación. El primero de ellos evaluado por el Órgano de Evaluación Escolar en tres dimensiones: planteamiento y ejecución del proceso de enseñanza-aprendizaje, participación en el funcionamiento de la escuela y participación en la interacción escuela-comunidad, y el segundo, mediante un instrumento elaborado por la SEP (ver ANEXO 1).

Para 1998, los factores mencionados fueron conservados aunque con algunas variaciones en los porcentajes de “preparación profesional” (de 25% a 28%), “cursos de actualización y superación profesional” (de 15% a 17%) y “desempeño profesional” (de 35% a 10%). Además de que se incorporó el factor “aprovechamiento escolar” para los maestros frente a grupo, evaluado en función de un examen realizado a los alumnos, que a partir de 2006 fue la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). En estos lineamientos, al factor que se le dio mayor peso fue “preparación profesional” (28%), evaluado a través de un instrumento (ver ANEXO 1).

De acuerdo con Ornelas (2008) la incorporación del aprovechamiento escolar hizo que los docentes incurrieran en faltas éticas como elegir a los alumnos más aplicados para que pasaran las pruebas, robarse exámenes, proporcionar respuestas a los alumnos, entre otras.

Posteriormente, la reforma efectuada a CM en 2011, le otorgó mayor importancia al “aprovechamiento escolar”, con un porcentaje de 50% en la evaluación global. Además se caracterizó por reducir los porcentajes de la “antigüedad” (de 10% a 5%), la “preparación profesional” (de 28% a 5%) y el “desempeño profesional” (de 35% a 10%); añadió el rubro “actividades cocurriculares” en todas las vertientes y eliminó los requisitos de grado

académico y desempeño profesional, en tanto que, la acreditación de cursos pretendió transformarse en una actividad más general denominada “formación continua” (INEE, 2015b), que se remitió a la realización de cursos, diplomados, especialidades, maestrías y doctorados con una carga horaria definida. Por su parte, el factor “actividades cocurriculares” (20%) consistió en la ejecución de actividades docentes fuera del horario de trabajo destinadas a fortalecer el aprendizaje de los alumnos, dichas actividades eran evaluadas por el Consejo Técnico Escolar en torno al cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de CM y al número de horas laboradas fuera del horario asignado (ver ANEXO 1).

Como señala Arnaut (2013), en un inicio CM otorgó mayor peso a la formación inicial y continua y posteriormente inclinó la balanza hacia el desempeño de los docentes medido por los resultados obtenidos por los alumnos en la prueba estandarizada elaborada por la SEP: ENLACE, que desde 2006 funcionó como medidor del desempeño de los maestros en su ingreso y movilidad dentro de CM. Esta transición en el esquema de promoción horizontal se ve precisada en los objetivos específicos del programa, ya que, en 1993 y 1998 éstos se enfocaron en el reconocimiento, estímulo, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes (SEP-SNTE, 1998). Mientras que, para 2011 los objetivos se centraron en el desarrollo de estrategias, procedimientos didácticos y actividades extraclase realizadas por los docentes para favorecer el aprendizaje y desarrollo de los alumnos, así como fomentar una cultura de la evaluación y la permanencia de los docentes en sus funciones (SEP-SNTE, 2011a).

Los maestros de educación primaria conservaban CM cuando cambiaban de función, categoría, nivel o modalidad dentro de la educación básica y cumplían con lo establecido en el programa. Era motivo de pérdida cuando cambiaban de una entidad federativa a otra sin el aval de la Comisión Nacional de Cambios Interestatales, cuando la permuta del maestro no se encontraba en el mismo nivel del programa, cuando la categoría no estaba autorizada en el catálogo, por renuncia voluntaria o por incurrir en faltas durante la evaluación: falsificar documentos, robar instrumentos, por ejemplo (SEP-SNTE, 1988 y SEP-SNTE, 2011a).

Con la inclusión de CM, México se convirtió en uno de los países pioneros que vinculaba el estímulo salarial con el desempeño docente (Santibañez y Martínez, 2010). La finalidad era reconocer el mérito, contribuir a la profesionalización y actualización del magisterio y estimular a los maestros que mostraran un mejor desempeño en la evaluación global. De acuerdo con Iaies y De los Santos (2010) este programa fue una de las primeras grandes transformaciones de la carrera docente, ya que surgió con la idea de dar mayor dinamismo a la carrera y a la promoción de los docentes mediante la implementación de nuevos modelos de incentivos asociados con la mejora de la calidad. Normativamente con CM “[...] Los maestros frente a grupo no [tenían] que esperar a una plaza de director para tener más ingresos y prestigio [...]” (Ornelas, 2008: 107), ya que, podían acceder a bonos salariales sin la necesidad de abandonar su función frente a grupo (Cordero, *et al.*, 2013).

CM le dio a la carrera docente el primer matiz meritocrático, al ofertar nuevas formas de promoción dentro de la misma función y asociar los incentivos con el desempeño de los docentes. No obstante, el programa se insertó en estructuras burocráticas bajo la administración de la Comisión Nacional SEP-SNTE y durante su implementación presentó desviaciones, como la compra de guías para aprobar los exámenes, recomendaciones de líderes (Ornelas, 2008) o el acceso de maestros a rutas informales para mejorar sus condiciones de trabajo y su estatus profesional, cuya relación con el sistema educativo era poca o nula: labores sindicales, político-partidistas o el desempeño de puestos administrativos (Arnaut, 2013). Al respecto, en 2005 el entonces secretario de educación pública Reyes Tamez reconoció que el programa se había convertido más en un esquema de promoción laboral que en un esquema de mejora de la docencia (Ornelas, 2008).

Esta situación se reflejó en la evaluación realizada por la RAND Corporation<sup>30</sup> entre 2004 y 2007 cuyos resultados arrojaron que: las pruebas de los maestros estaban alineadas

---

<sup>30</sup> La RAND Corporation es una corporación estadounidense que reúne a los mejores investigadores del mundo y utiliza herramientas analíticas para efectuar investigaciones y análisis rigurosos de política pública en diversos ámbitos: seguridad, salud, educación, sostenibilidad, crecimiento y desarrollo (RAND, 1994-2017).

con los planes y programas de estudio y referían a habilidades cognitivas de bajo nivel (memorización); la evaluación del desempeño profesional era problemática, ya que, no había una definición clara de los niveles de desempeño deseados; la calificación entre pares producía sesgos; y el impacto del programa en la calidad educativa era poco (Santibáñez y Martínez, 2010).

Cabe destacar que la participación de los maestros en CM era predominantemente urbana en relación de los docentes rurales, cuya participación era limitada (Amador, 2009). Asimismo, la distribución de los docentes en los niveles de CM era también inequitativa, pues para 2010 más de 700 000 plazas docentes se habían inscrito y evaluado en CM, lo que representaba dos terceras partes de las plazas docentes de educación básica, de las cuales el 90% se encontraba en los niveles “A” y “B”(Santibáñez y Martínez, 2010). Esta situación se mantuvo durante el ciclo escolar 2011-2011, pues de acuerdo con el INEE (2015b), el grueso de los participantes de CM se concentraba en el nivel “A” e iba descendiendo hasta llegar al nivel “E”.

De esta manera, de 1973 a 1992 Escalafón fungió como una estrategia de promoción vertical que permitió a los maestros de educación primaria ascender a puestos de dirección o supervisión con base en su formación y antigüedad y con ello obtener mejoras profesionales y salariales (Santibáñez y Martínez, 2010). Para 1993 y con el objetivo de contribuir al desarrollo profesional y laboral de los maestros de educación primaria se creó Carrera Magisterial, por lo que, a partir de entonces corrieron de forma paralela ambos programas, pues como destaca Arnaut (2013) Escalafón se mantuvo vigente y fue un marco constitucional, legislativo y reglamentario para el personal docente y no docente transferido en 1992.

#### **2.4. Procesos de evaluación en la carrera docente: sin consecuencias laborales**

Los procesos de evaluación refieren a los tipos de evaluación asociados con el ingreso, permanencia o promoción de los maestros en la carrera docente (Cuenca, 2015), mismos

que pueden ir acompañados de procesos de formación continua, ascensos profesionales y salariales con el objetivo de que los docentes mejoren su desempeño (Terigi, 2009).

De 1973 a 2012, la evaluación educativa en México fue transformándose. En lo que respecta al ingreso de los maestros al servicio en la educación primaria, desde antes de 1960y hasta 2008 , los maestros ingresaban de manera casi automática, debido a que existía un convenio entre las escuelas normales y la SEP, que legitimaba la formación ahí recibida, ya que al ser la docencia una profesión de Estado era éste quien tenía la facultad de definir los conocimientos profesionales que se requerían para desempeñar la función docente, al determinar, autorizar y supervisar los planes y programas de estudio impartidos en las escuelas normales (De Ibarrola, 2014). En este lapso, no existían procesos de evaluación consolidados que indicaran si los maestros podían ingresar o no al sistema escolar. En 2003 algunas entidades federativas comenzaron a realizar concursos de oposición para elegir a los mejores candidatos, debido a la insuficiencia de plazas, al ingreso de personal sin el perfil requerido y a la necesidad de hacer frente a mecanismos y procedimientos poco transparentes. Sin embargo fue hasta 2008 con la firma de la ACE que el ingreso al servicio docente se realizó mediante un concurso nacional público, mismo que ponderó el ingreso de los maestros con formación normalista, no obstante este mecanismo presentó inconsistencias en su aplicación.

En el caso de la promoción laboral de los docentes, la situación fue diferente, ya que, los maestros desde 1930 con Escalafón participaban en sistemas de calificación para ascender a funciones directivas intraescolares o fuera de la escuela mediante los concursos escalafonarios, cuyo reglamento fue reformado por última vez en 1973. A la par de este programa de promoción en 1993 se agregó la evaluación global de Carrera Magisterial, reformada en 1993 y 2011, que permitió a los docentes acceder a estímulos económicos y ascender dentro de la misma función en alguna de las tres vertientes, una de ellas como docentes.

En el lapso de 1973 y 2012, no sólo existieron los procesos de evaluación ya descritos, sino que a partir del Acuerdo de Cooperación México-OCDE (2008-2010) firmado entre la

Organización y el gobierno federal. La OCDE elaboró un diagnóstico de la situación educativa del país y estableció recomendaciones en el informe “Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México” enfocadas a consolidar una profesión docente de calidad a través de tres áreas: evaluación docente, gestión escolar y participación social, enfocadas a la mejora de la educación (Cordero *et al.*, 2013). Con base en estas recomendaciones sustentadas investigaciones sobre los bajos resultados de los alumnos, la distribución inequitativa de los recursos, la falta de un sistema de evaluación docente consolidado, la necesidad de atraer, retener y desarrollar profesionalmente a los mejores docentes a las aulas, es que México en 2008 firma la ACE con la pretensión de hacer frente a estas problemáticas y atender el desempeño del profesorado a través de dos programas: Programa de Estímulos a la Calidad Docente y Evaluación Universal.

El Programa de Estímulos a la Calidad Docente se introdujo en 2008 y a partir de entonces se realizaron dos ciclos del programa en la educación primaria: 2008-2009 y 2009-2010. En sus lineamientos, signados entre el titular de la SEP y la presidente del SNTE, se especificó que era un programa orientado a distribuir estímulos económicos a los docentes con base en los resultados obtenidos por sus alumnos en la prueba ENLACE. De esta manera, la evaluación fungió como un medio para identificar las fortalezas y oportunidades del sistema educativo, y en función de ello premiar y estimular a los maestros (SEP-SNTE, 2011b), lo que da cuenta de que la evaluación fungió como un instrumento para la asignación de estímulos:

**Cuadro 11. Características del Programa Estímulos a la Calidad Docente**

<b>Programa</b>	<b>Programa de Estímulos a la Calidad Docente</b>
<b>Año de implementación</b>	2008
<b>Definición</b>	Programa orientado al reconocimiento del desempeño y logro académico de los docentes, coordinadores, subdirectores, directores y personal de apoyo técnico pedagógico, en función del logro de sus alumnos.
<b>Instancias responsables</b>	Comisión Rectora de la ACE Autoridades Educativas Estatales Secciones Sindicales del SNTE Comisiones Mixtas Estatales
<b>Estructura</b>	Asignación de estímulos en dos modalidades: individual y colectiva.
<b>Participantes</b>	Docentes, coordinadores, subdirectores, directores y personal de apoyo técnico pedagógico de centros escolares públicos de educación básica.
<b>Tipo de evaluación</b>	Resultados de la prueba ENLACE
<b>Carácter</b>	Optativo

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP-SNTE (2011b).

Las instancias encargadas de ejecutar el programa eran: la Comisión Rectora de la ACE facultada para validar al personal acreedor de los estímulos, emitir disposiciones, supervisar y evaluar el desarrollo del programa; las Autoridades Educativas Estatales encargadas de conformar plantillas del personal de los centros escolares públicos de primaria (validadas por las Comisiones Mixtas Estatales<sup>31</sup>), y de entregar los recursos a los maestros (en caso de defunción o discapacidad era entregado a sus beneficiarios); mientras que las Secciones del SNTE y las Comisiones Mixtas Estatales, integradas por un representante de la

<sup>31</sup> Las plantillas del personal contenían: entidad federativa, municipio, localidad, Clave de Centro de Trabajo (CCT), nombre del Centro de Trabajo, nivel educativo, sistema educativo, servicio educativo, turno, nombre completo, género, CURP, RFC, función realizada, grado, grupo asignatura, si laboró o no el ciclo escolar completo. Esta información era validada por las Comisiones Mixtas Estatales y enviada al portal diseñado para tal efecto (SEP-SNTE, 2011b).



Autoridad Educativa Estatal y de cada una de las secciones del SNTE, validaban las plantillas, diseñaban mecanismos adicionales para la inscripción de docentes que no contaran con acceso a internet y supervisaban la entrega de estímulos (SEP-SNTE, 2011b).

Al ser un programa de carácter optativo, podían inscribirse los maestros y centros escolares de manera voluntaria, ya que, los estímulos eran otorgados en dos modalidades: individual y colectiva. En la modalidad individual se inscribían los maestros y directivos frente a grupo de 3° a 6° grado de primaria, quienes podían registrar las materias, grupos, centros de trabajo y ciclos escolares en los que deseaban participar, mientras que en la modalidad colectiva se inscribían maestros, directores y demás personal docente que conformara el centro escolar público. Ambas inscripciones se realizaban a través de un sistema informático puesto a disposición por la SEP<sup>32</sup>, quien en la modalidad colectiva recibía y validaba las plantillas del personal elegible a los estímulos. En la modalidad individual eran las Comisiones Mixtas Estatales quienes validaban los requerimientos (SEP-SNTE, 2011b).

La asignación de los estímulos se realizaba en función del resultado de la prueba ENLACE, cuyas asignaturas eran: español, matemáticas e historia. En la modalidad individual, el logro académico de los alumnos de los maestros participantes debía estar reflejado en los mejores puntajes de esta evaluación. Mientras que en la modalidad colectiva, el logro educativo de los alumnos estaba representado por el mayor porcentaje promedio en la evaluación nacional y por el mayor incremento del logro académico en relación con los resultados obtenidos en el ciclo escolar anterior (SEP-SNTE, 2011b).<sup>33</sup> El

---

<sup>32</sup> El formato establecido requería los datos siguientes: entidad federativa, municipio, localidad, Clave de Centro de Trabajo (CCT), nombre del Centro de Trabajo, nivel educativo, sistema educativo, servicio educativo, turno, nombre completo, género, CURP, RFC, grado, grupo asignatura, ciclo escolar, si laboró o no el ciclo escolar completo y correo electrónico. Las Comisiones Mixtas Estatales diseñaban mecanismos de registro para las zonas en las que no había acceso a internet (SEP-SNTE, 2011b).

<sup>33</sup> El cálculo de los estímulos era realizado por la SEP y validado por la Comisión Rectora, para ello se creaban agrupaciones de escuelas públicas que tomaban en cuenta: entidad federativa, nivel educativo (primaria), tipo de servicio educativo (primaria general e indígena), tipo de localidad (rural o urbana) e índice de marginación (alto, medio o bajo). Para los estímulos individuales se seleccionaba a los docentes frente a grupo de 3° a 6° grado cuyo logro de los alumnos reflejaba el mayor puntaje promedio de la evaluación nacional. Mientras que para los estímulos colectivos se seleccionaba el porcentaje de escuelas públicas de

personal de un mismo centro escolar podía participar en ambas modalidades, siempre y cuando obtuviera los puntajes correspondientes en cada una.

La distribución del recurso era realizada bajo el lema: “A mejor resultado, mayor monto del estímulo” (SEP-SNTE, 2011b: 8). Aunque con dos precisiones: a los centros escolares ubicados en zonas rurales y de alta marginación se les otorgaba un 10% adicional a lo que recibía un centro escolar urbano en condiciones similares y la entrega de los estímulos era proporcional al tiempo laborado durante la evaluación.

A este programa de estímulos se sumó Evaluación Universal, el cual, tuvo sustento en la ACE y en la firma del Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de la Educación Básica, signado entre la SEP y el SNTE el 31 de mayo de 2011. Posterior a esto, fue que el 01 de marzo de 2012 se elaboraron los lineamientos que regularon su implementación (SEP-SNTE, 2012b).<sup>34</sup>

Previo Evaluación Universal, el sistema educativo mexicano no contaba con un esquema universal e integral que permitiera tener diagnósticos de las competencias profesionales y del desempeño de los docentes. Si bien existían programas en los que docentes frente a grupo se evaluaban, estos eran procesos voluntarios como Escalafón, Carrera Magisterial o Estímulos a la Calidad Docente (SEP-SNTE, 2012a), por lo que, la introducción de este programa marcó un hito en la evaluación al ser de carácter obligatorio para todos los maestros de educación primaria pública y privada, estuvieran o no incorporados a alguno de los programas anteriores, lo que significó adaptarse a un nuevo proceso de evaluación.

---

nivel primaria que obtenían el mejor desempeño en la evaluación nacional y al porcentaje de escuelas que obtenían el mayor incremento en los resultados respecto al ciclo anterior. Se calculaba por centro escolar, número total de docentes, coordinadores, subdirectores y demás personal educativo que había laborado durante la evaluación (SEP-SNTE, 2011a).

<sup>34</sup> Los lineamientos de Evaluación Universal exponen que fueron firmados el 01 de marzo de 2011, sin embargo, de acuerdo con Cordero *et al.*, (2013) ello puede significar una fe de erratas pues parece ilógico que se hayan suscrito antes del acuerdo.

**Cuadro 12. Características de Evaluación Universal**

<b>Programa</b>	<b>Evaluación Universal</b>
<b>Año de implementación</b>	2012
<b>Definición</b>	Programa que permite obtener diagnósticos integrales de las competencias profesionales de todos los docentes frente a grupo, directivos y docentes en actividades técnico pedagógicas, así como del logro de sus alumnos, y en función de ellos elaborar trayectos de formación continua.
<b>Instancias responsables</b>	SEP y SNTE Comisión Rectora de la ACE Autoridades Educativas Estatales Comisiones Mixtas Estatales
<b>Participantes</b>	-Docentes frente a grupo en funciones directivas, de supervisión y actividades técnico pedagógicas de base o interinatos ilimitados de educación básica pública. -Docentes frente a grupo, directivos y docentes en actividades técnico pedagógicas de educación básica de sostenimiento particular.
<b>Tipo de evaluación</b>	Sistema de evaluación a partir de dos componentes: Aprovechamiento Escolar y Competencia Profesional
<b>Carácter</b>	Obligatorio

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP-SNTE (2012a).

En este programa, la SEP fue la responsable de formular estrategias de difusión, diseñar instrumentos de evaluación en colaboración con el INEE, además de aplicar la evaluación, elaborar diagnósticos, publicar resultados y diseñar los trayectos formativos. Estos procesos contaron con el apoyo de tres instancias: la Comisión Rectora de la ACE quien formuló los lineamientos del programa y dio seguimiento a los programas de formación continua; las Autoridades Educativas Estatales encargadas de realizar actividades de difusión y coadyuvar en la integración de bases de datos y en el diseño de los instrumentos de evaluación; y las Comisiones Mixtas Estatales conformadas por la representación de la

Autoridad Educativa Estatal, de las Oficinas Federales de Apoyo a la Educación y del SNTE, cuyas tareas fueron: difundir y aplicar los lineamientos, coadyuvar en la integración de bases de datos y dar seguimiento a la entrega de los resultados y a la oferta de los trayectos formativos (SEP-SNTE, 2012a y SEP-SNTE, 2012b).

Una de las vertientes en la que participaban los maestros de educación primaria pública y privada era como docentes frente a grupo (SEP-SNTE, 2012a)<sup>35</sup>, quienes participaban en el sistema de evaluación siguiente:

**Cuadro 13. Sistema de evaluación**

<b>Componente</b>	<b>Definición</b>	<b>Evaluación</b>	<b>Puntaje</b>
Aprovechamiento Escolar	Logros de aprendizaje obtenidos por los alumnos en un grado o asignatura en un ciclo escolar.	Prueba ENLACE aplicada a alumnos de 3° a 6° de primaria.	40 puntos
Competencias Profesionales <sup>36</sup>	Preparación profesional: habilidades, conocimientos, capacidades y competencias profesionales requeridas para desarrollar sus funciones.	Exámenes estandarizados de acuerdo al nivel, modalidad, grado y asignatura.	5 puntos

<sup>35</sup> En el caso de los docentes de educación básica pública hay algunas precisiones: los participantes con doble plaza que correspondieran al mismo tipo de examen presentaban sólo uno pero los resultados se integraban en ambas funciones, si las plazas tenían un examen diferente, debían realizar ambos; y, en caso de que los docentes comisionados en funciones directivas atendieran grupo participaban como docente en el tipo de examen, identificando el grado y grupo que atendieran (SEP-SNTE, 2012a).

<sup>36</sup> Le correspondían 50 puntos y se calculaba a partir de los resultados obtenidos por los alumnos con base en los criterios siguientes: docentes frente a grupo, resultado promedio que obtenido por los alumnos del grupo o grupos que atiende; directivos, puntaje promedio obtenido por los alumnos de los docentes de la escuela, zona y sector escolar, nivel o modalidad educativa en la que se desempeñaba el participante; docentes en actividades técnico pedagógicas, puntaje obtenido por los docentes y directivos de la escuela, zona o sector escolar, nivel o modalidad educativa de acuerdo con su adscripción (SEP-SNTE, 2012b).

	Desempeño profesional: valoración de la práctica docente en el aula a través de Estándares de Desempeño y Gestión Escolar.	La evaluación incorporaba lo que el docente sabe, dice y hace en aspectos como: planeación, diseño de estrategias didácticas, gestión curricular, gestión didáctica, evaluación de los alumnos, entre otras.	25 puntos
	Formación continua: trayectos formativos cursados por los participantes para fortalecer sus competencias académicas y continuar con su superación profesional.	Evaluación de los trayectos formativos sugeridos por los diagnósticos de Evaluación Universal.	20 puntos

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP-SNTE (2012a) y SEP-SNTE (2012b)

El objetivo de esta evaluación era obtener un diagnóstico de necesidades y a partir de éste definir los requerimientos formativos (Arnaut, 2013), elaborar programas académicos pertinentes y políticas educativas que tuvieran efectos deseables en el aprendizaje de los alumnos, en el desempeño de los docentes y en la calidad de la educación, por lo que, era definida como: diagnóstico-formativa (SEP-SNTE, 2012a).

Evaluación Universal se reconocía como un programa de carácter obligatorio basado en el respeto a las condiciones laborales de los trabajadores. No obstante, durante su implementación en 2012 la evaluación estuvo llena de tensiones y dificultades, muestra de ello es que en el estado de Guerrero en el nivel primaria únicamente acudieron a evaluarse poco más de 10% de maestros que no participaban en Carrera Magisterial (Uribe, 2014).

En este momento el sistema de evaluación presentaba deficiencias, debido a que: 1) los lineamientos establecían que la SEP seguiría desarrollando mecanismos para evaluar a los alumnos de 1° y 2° grados de primaria, puesto que ENLACE aplicaba a partir de 3° grado; y 2) el diagnóstico era elaborado con dos componentes: “aprovechamiento escolar” y

“preparación profesional”, pues la implementación de los factores “desempeño profesional” y “formación continua” se preveía para 2015 (SEP-SNTE, 2012a). Con esto, se deja entrever la ausencia de un elemento señalado por Tedesco (2010), que corresponde a la articulación entre política y estrategia, debido a que no existieron secuencias claras sobre el proceso de aplicación de Evaluación Universal (Tedesco, 2010)

Cabe destacar que los resultados obtenidos en “aprovechamiento escolar” y “preparación profesional” también eran de utilidad para que los docentes acreditaran los factores correspondientes a Carrera Magisterial y Estímulos a la Calidad Docente, lo que significaba que los programas se encontraban ligados.

Cordero *et al.*, (2013) destacan que el fin último de estos programas era el aprendizaje y el logro educativo de los alumnos a través de distintas vías: el Programa de Estímulos a la Calidad Docente se basaba en la compensación salarial mediante evaluaciones de tipo sumativo con carácter optativo, en las que el incentivo adicional dependía del desempeño docente, en cambio la orientación de Evaluación Universal era la formación y profesionalización de los docentes con una evaluación de tipo formativo obligatoria.

Con lo expuesto hasta entonces se observa que desde 1973 los docentes de educación primaria se sometían voluntariamente a concursos escalafonarios para poder ascender verticalmente en el servicio dentro del programa Escalafón. Más tarde, con la introducción de CM en 1993 los docentes pudieron participar en la evaluación global del programa para ascender dentro de la misma función. Aunque estos procesos no tenían repercusiones en la plaza docente, sí representaban un ascenso salarial y profesional en la carrera. Posteriormente entre 2003 y 2008, es que puede rastrearse otro proceso de evaluación esta vez de carácter obligatorio y vinculado con el acceso a la carrera: la instauración del examen de ingreso y del concurso nacional público como mecanismos de selección. A estos procesos se sumaron dos derivados de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE): el Programa de Estímulos a la Calidad Docente (2008), mediante el cual los maestros podían obtener estímulos económicos con base en los resultados de las evaluaciones estandarizadas realizadas a los alumnos; y Evaluación Universal (2012) de

carácter obligatorio, cuyo objetivo era obtener un diagnóstico de necesidades de los docentes y con base en éste definir sus trayectos formativos.

Es importante resaltar que ninguna de las evaluaciones anteriores, fuera de carácter optativo u obligatorio, tenía consecuencias de alto impacto en la vida laboral de los maestros, ya que, se encontraban acordadas de manera bilateral entre la SEP y el SNTE. Como fue descrito, el Sindicato se aseguraba de estar presente en todos los ámbitos de la política educativa, con lo que aseguraba su representación y extendía su poder en la esfera educativa, sin que ello representara un riesgo. Sin embargo, es justamente en la década de los 90 y 2000, cuando comienza a visualizarse la intervención de los organismos internacionales en la política educativa mexicana, así como la aparición de nuevos mecanismos y programas de evaluación con la finalidad de motivar y comparar el desempeño de los docentes en términos de resultados y la necesidad de incluir a nuevos actores en el diseño y la aplicación de los instrumentos de evaluación tal como es el caso del INEE.

## **2.5. Procedimientos de salida de la carrera docente: voluntaria y regular y sanciones**

En este último apartado se abordan los procedimientos de salida de la carrera, en los que se especifican los criterios por los que se daba por terminada la relación contractual de los maestros de educación primaria (Cuenca, 2015).

Un elemento sobre el que se ha insistido a lo largo del capítulo, es la estabilidad laboral de la que gozaban los maestros de educación primaria. En el caso mexicano, se habla de *inamovilidad* en el empleo condición que era propia de los trabajadores de base y que se adquiría después de seis meses de servicio contados desde su fecha de ingreso con nombramiento definitivo a una plaza que no fuera de confianza (LFTSE, 1963, art. 9). Una vez que adquirían esta condición difícilmente podían ser cesados de sus funciones frente a grupo, pues tal y como lo menciona la LFTSE (1963, art. 46): “Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa”. Esta abstracción, es propia de la carrera burocrática en la que

el puesto en sí mismo implica un deber específico de *fidelidad* a cambio de una existencia asegurada, en la que se prioriza la permanencia a largo plazo en el servicio educativo (Fernández, 2001) y cuya trayectoria sólo puede verse interrumpida de manera voluntaria y regular, o debido a sanciones éticas y/o administrativas que decantan en la salida del servicio en la educación primaria.

### **2.5.1. Voluntaria y regular**

La salida de los docentes en servicio podía efectuarse de manera voluntaria y regular a través de la renuncia y la jubilación. En el caso de la primera, la LFTSE (art. 46) establecía que la renuncia era una de las causas por las que el nombramiento o designación dejaba de surtir efecto sin responsabilidad para los titulares de la dependencia, aunque se mencionaban otras por ejemplo: abandono de empleo, conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, por incapacidad permanente física o mental del maestro.<sup>37</sup>

Si bien uno de los derechos de los maestros era renunciar al empleo, ello contraía una obligación especificada en el Reglamento de la SEP (1946, art. 25 fracc. X): la de no dejar el servicio, sino hasta que hubiera sido aceptada la renuncia y hubiera entregado la documentación requerida. Esta documentación se conformaba de una solicitud interpuesta por el docente y la carta de servicios extendida por la SEP con copia al SNTE, en la que se especificaba el tiempo, la calidad y el salario del puesto y/o funciones que hubiese desempeñado el docente a lo largo de su trayectoria laboral (Reglamento de la SEP, 1946, art. 87).

---

<sup>37</sup> En caso de incapacidad permanente o física, el artículo 67 del Reglamento de la SEP (1946) establecía que el trabajador podía optar entre percibir una indemnización respectiva u obtener otro empleo equivalente para el cual no estuviera imposibilitado. La Ley de ISSSTE (1983, art. 23 fracc. II) añadía que cuando la enfermedad incapacitara al trabajador para la realización de sus labores tendría derecho a la licencia con goce de sueldo o sin goce de sueldo cuya duración era determinada previo dictamen y vigilancia médica. En 1983 la ley consideraba que no era un riesgo de trabajo si el accidente ocurría en estado de embriaguez, bajo la acción de algún narcótico o droga, por ser ocasionado intencionalmente o resultado de un intento de suicidio o riña. Para 2007, la ley añade que las enfermedades consideradas crónico degenerativas (no relacionadas con el trabajo) no son un riesgo de trabajo (art. 59 fracc. V).



Por otra parte, las prestaciones, incapacidades, cambios de actividad, pensiones y jubilaciones operaban (y operan) a través del sistema social que ampara a todos los trabajadores del Estado: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (OREALC-UNESCO, 2007). Lo que da cuenta, de una carrera burocrática que se cimenta en el Estado y sus diversas agencias, una de ellas el ISSSTE reglamentado por la Ley del ISSSTE que en 1983 establecía que los docentes como trabajadores del Estado podían pensionarse por jubilación, en el caso de los hombres debían cumplir 30 años o más de servicio y en el caso de las mujeres 28 años o más de servicio. Otra modalidad era la pensión por edad y tiempo de servicios, siempre y cuando cumplieran 55 años de edad, con mínimo 15 años de servicio cotizados en el Instituto, si los docentes decidían continuar en el servicio gozaban de una prerrogativa hasta que decidieran jubilarse (Ley ISSSTE, arts. 61-66). Otra de las causas de jubilación era en caso de inhabilitarse física o mentalmente por causas ajenas al servicio, a solicitud del docente y previo dictamen médico, esto únicamente si habían cumplido con sus cuotas al ISSSTE al menos durante 15 años (Ley ISSSTE, arts. 67-68). O bien, por cesantía en edad avanzada si es que los trabajadores decidían separarse voluntariamente después de los 60 años, con un mínimo de 10 años cotizados (Ley ISSSTE, art. 82); en caso de muerte los familiares eran quienes recibían la pensión, para lo que se requerían al menos 15 años de servicio o 10 años para los docentes mayores de 60 años de edad.

La Ley del ISSSTE fue reformada en 2007 y estableció que era una pensión garantizada cuando los docentes cumplían 60 años, con un mínimo de 25 años reconocidos por el ISSSTE (Ley ISSSTE, artículo 92), los mismos requisitos eran en caso de cesantía avanzada, si no cumplían con los años de cotización podían retirar el saldo hasta entonces generado y en caso de pensión por vejez los docentes debían cumplir con 65 años de edad, mínimo 25 años cotizados (Ley ISSSTE, artículo 89). Además, la Ley del ISSSTE en su artículo décimo transitorio destacó que los docentes que no optaran por el Bono

PENSIONISSSTE<sup>38</sup> de 2008 a 2009 tendrían derecho a pensión por jubilación si habían cotizado 30 años o más, en el caso de los docentes hombres, o bien, 28 años o más en el caso de las mujeres. Por concepto de pensión por cesantía en edad avanzada, podían jubilarse los docentes que decidieran separarse voluntariamente del servicio o que quedaran privados de trabajo después de los 60 años de edad con un mínimo de 10 años cotizando en el ISSSTE. En lo que refiere a la modalidad por edad y tiempo de servicios, los años cotizados eran 15 o más, y la edad mínima era de 55 años. Este tiempo de años de cotización y edad mínima aplicó de 2008-2010, y como se muestra en el cuadro siguiente los años requeridos aumentaron de forma proporcional al paso del tiempo:

**Cuadro 14. Requerimientos para la pensión de los docentes en las distintas modalidades en el periodo 2010-2013**

<b>Modalidad</b>	<b>Periodo</b>	<b>Requerimientos</b>
Pensión por jubilación	2010-2011	30 años (o más) cotizados y una edad mínima de 51 años en el caso de los hombres y 49 años en el caso de las mujeres
	2012-2013	30 años (o más) cotizados y una edad mínima de 52 años en el caso de los hombres y 50 años en el caso de las mujeres
Pensión por cesantía en edad avanzada	2010-2013	Mínimo 25 años cotizados.
	2010-2011	Mínimo 10 años cotizados y una edad mínima de 61 años.
	2012-2013	Mínimo 10 años cotizados y una edad mínima de 62 años.
Pensión por edad y tiempo de servicios	2010-2011	15 años (o más) cotizados y una edad mínima de 56 años
	2012-2013	15 años (o más) cotizados y una edad mínima de 57 años.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto vigente de la Ley del ISSSTE.

<sup>38</sup> El Bono PENSIONISSSTE es una cuenta individual cuyo monto se calcula a partir de los años de cotización del trabajador, su edad y el sueldo básico mensual. No aplica si el trabajador decide optar por el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, reformada en 2016.

Cabe aclarar que la cesantía en edad avanzada podía comprenderse en dos sentidos: 1) si los docentes decidían separarse voluntariamente del servicio o quedaban imposibilitados, debían tener más de 60 años de edad con un mínimo de 10 años cotizados; y 2) para gozar de estas prestaciones sin que existiera de por medio ninguna de las causas anteriores, los docentes debían contar con 25 años de cotización en el Instituto (Ley del ISSSTE, art. 84).

De acuerdo con la Ley podían obtener una pensión garantizada quienes cumplieran con los requisitos señalados para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y contar con mínimo 25 años de cotización (Ley del ISSSTE, art. 92).

Un elemento importante en la jubilación, es que la Ley del ISSSTE en su décimo transitorio fracción III enfatizaba que el cómputo de años de servicio consideraba sólo uno de los empleos, aún cuando se hubieran desempeñado en otros de forma simultánea. Lo que en el caso de la profesión docente adquiere un curso particular debido a que algunos maestros tenían doble plaza dentro de la misma escuela, en diferentes horarios (matutino y/o vespertino) o en diferentes funciones, las cuales no podían ser consideradas en el proceso de jubilación.

### **2.5.2. Sanciones éticas y administrativas**

Las sanciones por las que un maestro podía salir de la carrera respondían a faltas éticas y administrativas. En relación con las faltas éticas la LFTSE en su artículo 46 exponía las siguientes: incurrir en faltas de probidad u honradez, por destrucción intencional de edificios, materias primas y demás objetos de trabajo, por revelar los asuntos secretos o reservados de los que tuviera conocimiento con motivo de su trabajo, por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad de la dependencia donde presta sus servicios o de las personas que ahí se encuentran, por desobedecer reiteradamente y sin justificación órdenes de sus superiores, por concurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de narcóticos, entre otras.

Respecto a las faltas administrativas, estas podían ser ocasionadas por faltar más de tres días consecutivos a las labores sin causa justificada (LFTSE, 1963), lo que era considerado

abandono de empleo. En relación con esto, el artículo 60 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (1946) destacaba: “El abandono de empleo [...] se considerará consumado al cuarto día después de que el trabajador haya faltado tres días consecutivos sin aviso ni causa justificada, o si en las mismas condiciones faltare un día después de haber dejado concurrir a sus labores sin aviso ni justificación en ocho ocasiones en los 30 días anteriores a la falta que motive el abandono [...]”.

Con base en lo anterior, puede decirse que la estabilidad laboral de los docentes en el servicio educativo era un derecho adquirido, sustentado en el reconocimiento de sus derechos laborales. Por ende, dicha estabilidad en la carrera docente únicamente podía verse interrumpida por causas como la jubilación, la renuncia o la muerte, o bien, por faltas éticas o administrativas, lo que de ningún modo se vinculaba con el desempeño de los docentes o con su idoneidad académica (Aguerrondo, 2004).

A lo largo de este capítulo pudo analizarse la arquitectura de la carrera docente de los maestros de educación primaria durante el periodo de 1973-2012, en el plano metodológico que corresponde con la estructuración de la carrera, los ejes, categorías y procedimientos empleados en los enfoques correspondientes (Sacristán, 2010).

Según la tipología elaborada por Cuenca (2015), la OREALC-UNESCO (2007) y Terigi (2009) estas normas de primera generación desarrolladas de 1950 a 1990 en aras de la expansión del sistema educativo, estructuraron una carrera docente centrada en el enfoque burocrático, cuya base no estaba en el mercado sino en el Estado y en sus diversas agencias, mismas que reconocían socialmente a los maestros de educación primaria como trabajadores de base al servicio del Estado con deberes y derechos laborales que respondían a procedimientos establecidos en la legislación (Cuenca, 2015 y Fernández, 2001).

Inicialmente, el acceso de los maestros a la educación primaria demandaba cumplir ciertos requisitos, la mayoría de ellos administrativos (nacionalidad, edad, por ej.), o bien, con una carga moral (antecedentes y condiciones personales del solicitante) (OREALC-UNESCO, 2007). El único requisito profesional era contar con la formación requerida que

inicialmente respondía a estudios normalistas tempranos, breves y no universitarios, que en 1984 alcanzaron el estatus de educación superior. Además, la legislación era flexible y permitía ingresar a la educación primaria a maestros no titulados o sin la formación requerida (Cuenca, 2015), mismos que eran nivelados mediante acciones formativas ejecutadas por el Estado. Con base en esto es que la planta docente era heterogénea y contaba con dos subsistemas: formación inicial y formación continua.

Toda vez que los docentes ingresaban al servicio gozaban de estabilidad laboral e inamovilidad en el empleo, siempre y cuando contaran con nombramiento definitivo y con seis meses y un día en el servicio (Reglamento de la SEP, 1946). Con el cumplimiento de estos requisitos los docentes eran reconocidos como trabajadores de base. Cuenca (2015) señala que la estabilidad laboral estaba asegurada por el Estado, salvo casos específicos vinculados con la moral, la ética de los maestros o por procesos ordinarios de jubilación, con lo que se priorizaba la permanencia a largo plazo en el sistema (Terigi, 2009).

La única forma de promoverse laboral y profesionalmente desde 1973 hasta 1992 fue el programa Escalafón, que era un sistema de promoción laboral vertical que permitía a los docentes ascender hacia funciones de dirección o supervisión (OREALC-UNESCO, 2007). Este tipo de promoción se instauró bajo el supuesto de atraer a los mejores maestros a posiciones de liderazgo y conducción de la escuela, lo que significaba para los docentes salir de sus funciones como maestros frente a grupo (Cuenca, 2015). La manera en que se transitaba de un escalafón a otro era a través de los resultados obtenidos en los concursos escalafonarios, los cuales le otorgaban mayor peso a la cantidad de acciones formativas acumuladas y los puntos obtenidos a partir de éstas, más no su incidencia en la práctica docente (Cuenca, 2015).

Así, de 1973 a 1990 los procesos de evaluación aún no se encontraban consolidados, ya que, sólo existía un proceso de calificación: los concursos escalafonarios de carácter optativo para ascender verticalmente en la carrera.

Para 1992 con la firma del ANMEB, se introdujo un nuevo sistema de promoción laboral: Carrera Magisterial (CM) que en 1993 comenzó a aplicarse en la educación primaria, este programa permitía a los maestros promoverse dentro de la misma función y para poder efectuar la promoción los maestros participaban en la evaluación global del programa, cuyos factores fueron variando al paso de las reformas efectuadas a éste en 1998 y 2011. De este modo, de 1993 en adelante los maestros de educación primaria pudieron ascender verticalmente con Escalafón y horizontalmente con Carrera Magisterial. De acuerdo con Cuenca (2015) y la OREALC-UNESCO (2007) este último sistema de promoción laboral se reconoce como una estrategia de la carrera meritocrática cuyo objetivo es alcanzar la calidad educativa tomando como referente al maestro, incluso señalan que con esta acción México transitó hacia las normas de segunda generación. No obstante, esta no puede considerarse tal, puesto que, CM se instaló en estructuras burocráticas centralizadas (SEP-SNTE), el mecanismo de acceso seguía siendo la selección libre, el peso de la evaluación era mínimo y no valoraba el desempeño de los docentes.

Al paso del tiempo la selección libre como método para ingresar al servicio fue agotándose, debido a la escases y a la falta de creación de plazas docentes, lo que entre 2002 y 2008 dio origen a nuevos mecanismos de selección, mismos que agregaron matices meritocráticos a la carrera docente en la educación primaria. En 2002, Compromiso Social por la Calidad de la Educación, estipuló el examen de ingreso como mecanismo para acceder al servicio en la educación primaria, sin embargo este compromiso fue más retórico que práctico (Loyo, 2010), ya que no todos los estados lo aplicaban, o bien, lo aplicaban junto con otros mecanismos. Para 2008 la ACE refirió como único mecanismo de selección el concurso nacional público con dictaminación independiente, del cual se desprendieron dos convocatorias: en la primera participaron únicamente los egresados de las escuelas normales y la segunda fue un concurso abierto para profesionistas provenientes de las escuelas normales y otras IES. La introducción de este nuevo mecanismo de selección meritocrático y la apertura a otros profesionistas para que se incorporaran al servicio en la educación primaria se instauró con el objetivo de contar con los mejores docentes, sin embargo tampoco funcionó de manera uniforme en el país.

A los procesos de evaluación admitidos hasta este momento se agregaron dos: Programa de Estímulos a la Calidad Docente en 2008, y Evaluación Universal en 2012. El primero centrado en el otorgamiento de estímulos económicos individuales y/o colectivos a los docentes de educación primaria con base en los resultados obtenidos por los alumnos en ENLACE. Y Evaluación Universal, programa de evaluación obligatorio para maestros de educación primaria pública y privada con el fin de valorar sus competencias profesionales y desarrollar trayectos formativos, lo que marcó un hito en los procesos de evaluación efectuados hasta entonces que en su totalidad eran de carácter optativo. Como ya se ha destacado, ninguno de los procesos de evaluación tenía consecuencias en la permanencia de los docentes en el servicio, aunque sí representaba un ascenso salarial y profesional.

Es así que puede decirse que la arquitectura de la carrera docente se componía de elementos predominantemente burocráticos aunque con matices propios de la meritocracia, ubicados en la promoción laboral horizontal (CM), la introducción de un nuevo mecanismo de selección (concurso nacional público) y la introducción de nuevos procesos de evaluación (Programa de Estímulos a la Calidad Docente y Evaluación Universal). En términos generales la estructura de la carrera docente era piramidal, se premiaba la antigüedad y la acumulación de la experiencia y en la práctica el cargo era a perpetuidad, por lo que, las únicas formas por las que podía verse interrumpida era por elección personal del docente (renuncia o jubilación), por eventos imprevistos (muerte) o por cuestiones morales (comportamientos impropios) (Cuenca, 2015, Fernández, 2001 y Terigi, 2009).

De esta manera, se identifica que de 1973 a 2012 los instrumentos legales que rigieron la trayectoria profesional de los docentes permanecieron estables y sostenidos en el tiempo. Según Latapí (2004a) esto hizo que estas políticas docentes se configuraran como *políticas de Estado* al contar con bases en la legislación y con preceptos claros que trascendieron largos periodos de gobierno, además de aplicarse a nivel nacional y gozar de aceptación por parte de los docentes, misma que se sustentó en la participación activa del SNTE, quien en todo momento fungió como mediador de las relaciones laborales de los docentes e intervino en la política educativa del país (Ornelas, 2008) mediante convenios que le permitieron

impulsar reformas que no afectaran su relación laboral con la SEP (OREALC-UNESCO, 2013). Por ello, no es extraño observar que tanto los acuerdos como los programas de promoción y los procesos de evaluación se encontraran respaldados y centralizados en el SNTE y en la SEP, encargados de dirigir todos los procesos y procedimientos de la carrera docente en la educación primaria, desde el ingreso de los maestros hasta su salida del servicio educativo. Con lo que, el poder del SNTE no sólo era formal y reconocido en las políticas impulsadas, sino también informal con su influencia más allá del sector educativo en la asignación de plazas docentes, ascensos escalafonarios, entre otros (Del Castillo, 2012).

Esta estabilidad de la política educativa, no sólo tuvo influencia sobre la manera en que los maestros trabajaban o eran contratados, sino que también ejerció una transformación sobre la autoimagen de los maestros, es decir, sobre la forma en que se valoraban de acuerdo con una definición de buen profesor (Ball, 2015), sustentada en la formación recibida por los maestros en las escuelas normales, por su reconocimiento como trabajadores de Estado y de la educación, por el goce de sus derechos laborales, la injerencia del SNTE, entre otros aspectos.



### **Capítulo III. La carrera docente en educación primaria en la Reforma Educativa 2013: el enfoque meritocrático**

Como se expuso en el Capítulo II, la carrera docente en educación primaria sufrió modificaciones en el lapso de 1973 a 2012. En un inicio el esquema de carrera docente se consolidó como un enfoque burocrático, aunque posteriormente con las políticas educativas signadas en 1993 (ANMEB), 2002 (Compromiso Social por la Calidad de la Educación) y 2008 (ACE), se perfilaron nuevos mecanismos de ingreso, de promoción y evaluación para los docentes de educación primaria, y en las cuales participó la OCDE a través de recomendaciones puntuales a la profesión docente, lo que abrió paso a un esquema meritocrático, el cual, se refuerza en la firma del Pacto por México en 2012 y en la aprobación de la Reforma Educativa en 2013.

Para dar cuenta de esta ruptura en la trayectoria profesional de los maestros de educación primaria es que se construyó el presente capítulo, cuyo propósito es *analizar los ejes de la carrera docente en la educación primaria en México a partir de la aprobación de la Reforma Educativa 2013*, la cual se ubica en un esquema de carrera meritocrático por los mecanismos y procesos que incorpora. Para ello, es que se han desarrollado los siguientes apartados. En el primer apartado denominado *La aprobación de la Reforma Educativa 2013* se expone el contexto general de la aprobación de esta norma, esto es, la firma del Pacto por México, los compromisos derivados de éste y los instrumentos legales en los que se sustenta la Reforma Educativa 2013. En el segundo apartado, *Acceso a la carrera docente: concursos de oposición* se explican los nuevos requisitos, el método de selección y el diseño de la gestión propuestos para el ingreso de los maestros a la educación primaria. En el tercer apartado *Permanencia en la carrera docente: nuevas condicionantes* se exponen los nuevos procesos que afectan la estabilidad laboral y profesional de los docentes. En el cuarto apartado *Promoción laboral en la carrera docente: vertical y horizontal* corresponde a las estrategias de promoción laboral derivadas de la RE 2013: vertical, con los concursos de oposición y horizontal con el Programa de Promoción en la Función por Incentivos. En el quinto apartado, se desglosan los *Procesos de evaluación en*

*la carrera docente: eje rector de la trayectoria profesional* en los que participan los maestros, destacando procesos evaluativos en el acceso, permanencia y promoción de los docentes, para enseguida presentar el sexto apartado *Procedimientos de salida de la carrera docente: incumplimiento de las obligaciones y resultados de las evaluaciones* en el que se explican los elementos que repercuten en la estabilidad laboral de los maestros e interrumpen su continuidad en el servicio educativo. Finalmente, a partir de lo descrito se contrastan el enfoque que prevaleció de 1973 a 2012 con el implementado en 2013 para proponer algunas líneas de discusión en torno a su desarrollo y operación.

### **3.1. La aprobación de la Reforma Educativa 2013**

Las políticas educativas son instrumentos de cambio justificados por una autoridad que goza de poder público y legitimidad gubernamental, que junto con otros actores pretenden resolver las problemáticas detectadas en la educación con base en diversas investigaciones y estudios que dan cuenta de tales problemáticas, a partir de las cuales se elaboran líneas de acción específicas que pueden dar lugar a una reforma educativa. Este tipo de acciones se consideran: políticas de Estado cuando son plasmadas en una base de la legislación con aplicación nacional y de carácter estratégico, y son consideradas así cuando trascienden largos periodos de gobierno como fue el caso de la carrera docente implementada de 1973 a 2012; en tanto, se habla de políticas públicas cuando las acciones de gobierno incorporan la participación de la ciudadanía (y de los actores a los que éstas afectan) tanto en la definición de las problemáticas como en sus soluciones, y se dice que son políticas de gobierno cuando son acciones definidas y ejercidas por el gobierno en turno (Corzo, 2012 y Latapí, 2004a).

En lo referente a la aprobación de la Reforma Educativa (RE) 2013 puede decirse que cumple al menos con las siguientes características: cuenta con bases en la legislación (CPEUM, LGE, LINEE y LGSPD), atiende a materias de tipo estratégico (docentes y su trayectoria profesional), es de aplicación nacional (con carácter obligatorio), y fue definida y ejecutada por el gobierno en turno durante los primeros días de la gestión de Enrique Peña Nieto (2012-2018), con lo que en cierto sentido puede considerarse como una política

de Estado y como una política gubernamental, no así como una política pública, dado que en su elaboración y diseño se omitió la participación de los actores a los que pretende normar: los docentes. Para dar cuenta de estos elementos es que en este apartado se explicará de manera general cómo se dio la aprobación de esta Reforma.

Durante los primeros días de su gestión Enrique Peña Nieto (2012-2018) expuso las líneas de acción que serían el eje rector de su gobierno “Entre las cuales destacaron la iniciativa de reformar el artículo tercero Constitucional para establecer un Servicio Profesional Docente y un Instituto Nacional de Evaluación Educativa [sic] para examinar a los maestros y lograr la calidad educativa. [Además de] recuperar el control de la educación básica, ya que la presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación controlaba o bien influía en muchas de las decisiones en materia educativa” (Gutiérrez, 2014: 36). Este antecedente perfiló la constitución de un Servicio Profesional Docente que condujera la trayectoria laboral de los maestros de educación primaria así como modificaciones legales que sustentaran su creación, aunado a que, se replanteó la participación reconocida del INEE para desarrollar y aplicar la evaluación de los maestros en los distintos momentos de la carrera docente y se dio lugar a la ruptura de la injerencia del SNTE cuyo poder se había extendido en la esfera formal e informal de la educación, sobre todo en lo referente a la cuestión docente.

El documento en el que se asentaron dichos empeños fue el Pacto por México, firmado el 02 de diciembre de 2012 por Enrique Peña Nieto y los principales partidos políticos del país: PRI, PAN y PRD. Respecto a la carrera docente el *compromiso 12* de este documento acordó: la creación del Servicio Profesional Docente, el establecimiento de un sistema de concursos que con base en méritos profesionales y laborales permitiera ocupar las plazas de maestros de nueva creación o vacantes, la constitución de reglas para obtener una plaza definitiva y promover el progreso económico de los docentes en función de su evaluación y desempeño (Pacto por México, 2012). Estos compromisos se reafirmaron legalmente en la RE 2013, constituida por las reformas a los artículos tercero y setenta y tres Constitucionales aprobadas en febrero de 2013, la reforma a la Ley General de Educación

(LGE), y la creación de dos leyes: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), las dos primeras efectuadas en agosto de 2013 y esta última en septiembre del mismo año (Flores, 2014).

Pese a que se mencionó que en la elaboración de la RE 2013 participaron maestros, directores escolares, especialistas y funcionarios, su diseño se presentó doce meses antes desde la presentación de dicha Reforma, lo que evidencia que en su elaboración poco se consideró las prácticas de enseñanza de los maestros (Cuevas y Moreno, 2016). De esta manera, la aprobación de la RE 2013 se instauró en un entorno mediático que invisibilizó la participación de los maestros, lo que desde entonces ha promovido la desconfianza en los docentes y en la escuela pública (Arnaut, 2014). Al respecto, han existido discusiones por parte de docentes y académicos, quienes expresan que la LGSPD es reduccionista al recurrir al despido laboral de los docentes para solucionar los problemas del sistema educativo, incluso hay quienes han admitido que esta Ley es de carácter inferior a la LFTSE, ya que, aún con la aprobación de la Reforma ni la LFTSE ni el Reglamento de la SEP sufrieron modificaciones (Alcalde, 2014).

La RE elevó a rango constitucional el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad<sup>39</sup> y la obligación del Estado de proporcionársela; incluyó a nuevos actores como parte del sistema educativo (padres de familia, Servicio Profesional Docente, por ejemplo); la necesidad de contar con docentes y directivos idóneos seleccionados mediante concursos de oposición; además de otros tópicos, como la obligatoriedad de la evaluación, la autonomía del INEE<sup>40</sup>, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE),

---

<sup>39</sup> En la fracción IV del artículo 8° de la Ley General de Educación se establece que la calidad es la congruencia entre objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.

<sup>40</sup> El INEE se creó en 2002 como organismo descentralizado de la SEP y posteriormente se configuró como un organismo dessectorizado, pero es hasta 2013 que se le concede la figura de organismo público con autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y de organización interna, encargada de coordinar el SNEE y de diseñar, regular y operar el SPD (LINEE, 2013).

del Sistema de Información y Gestión Educativa<sup>41</sup> como instrumento para la gestión y administración de los recursos en las escuelas, y el más importante: la creación del Servicio Profesional Docente (SPD) (Bracho, 2014).

En su artículo 5 fracción XI la LINEE define al SPD como el “conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo que imparta el Estado y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal con funciones de docencia, de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior”. De acuerdo con esto, la finalidad del SPD es garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente mediante actividades y mecanismos para el ingreso, promoción y permanencia en la carrera, los cuales, se sustentan en la LGSPD.

Uno de los propósitos declarados de la LGSPD es asegurar la idoneidad de conocimientos, capacidades y un desempeño suficiente del personal docente<sup>42</sup> (Flores, 2014), por lo que, esta Ley, bajo la conducción de la SEP, es la encargada de regular a los maestros en todo el país, establecer los perfiles, parámetros e indicadores, derechos y obligaciones del SPD, asegurar la transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos de evaluación (LGSPD, art. 2). Cabe destacar que la elaboración de los concursos para el ingreso, permanencia y promoción de los docentes en el servicio educativo se basa en los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación, definidos por la SEP y el INEE, a los que pueden añadirse perfiles complementarios sugeridos por las autoridades educativas estatales, mismos que han de pasar por la aprobación de la SEP (LGSPD, art. 21).

---

<sup>41</sup> López (2013) refiere que la creación del Sistema de Información denota que los datos proporcionados por la SEP durante años no eran confiables y que no se contaba con un sistema que los proporcionara.

<sup>42</sup> A este objetivo se agregan otros como: mejorar la práctica profesional, estimular el reconocimiento de la labor docente, otorgar apoyos necesarios para que el SPD desarrolle sus fortalezas y supere sus debilidades, garantizar la formación, capacitación y actualización continua de los miembros del SPD y desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño docente, esto con el objetivo de garantizar el derecho a una educación de calidad (Flores, 2014).

Así, puede notarse un cambio en el diseño de la gestión, pues anterior a 2013 la toma de decisiones se encontraba centralizada en la coalición SEP-SNTE y ahora con la puesta en acto de la RE 2013 es la SEP, el INEE y las autoridades educativas estatales, las encargadas de regular, supervisar y vigilar la trayectoria laboral de los docentes, lo que implica una ruptura con el viejo modelo laboral-sindical (Bensusán y Tapia, 2014) cimentado años atrás con la participación reconocida y formal del SNTE en los procesos de la política educativa y que con la aprobación de la RE se ve fragmentada su participación al ponderar el ámbito de incidencia del INEE en los distintos procesos de evaluación de la carrera docente.

En lo que refiere a la distribución de responsabilidades y atribuciones, a la SEP le corresponde: proponer los perfiles, parámetros e indicadores generales y los de carácter complementario sometidos a consideración por las autoridades locales; las etapas, aspectos y métodos de los procesos de evaluación obligatorios para la selección de los mejores aspirantes; los niveles de desempeño mínimos; los procesos e instrumentos de evaluación; el perfil, los criterios de selección y capacitación de quienes participarán como evaluadores del SPD (LGSPD, art. 55). En tanto, el INEE es el encargado de definir los procesos de evaluación; establecer los criterios para la evaluación del desempeño; definir junto con las autoridades educativas los programas anual y de mediano plazo para efectuar los procesos de evaluación; expedir los lineamientos a los que han de sujetarse las autoridades educativas de educación básica y las funciones que les corresponden para el ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento en el servicio educativo, además de capacitar y certificar a los evaluadores (Silas, 2014 y LINEE, art. 28).<sup>43</sup>

La responsabilidad de la SEP y el INEE es dar a conocer los resultados de las evaluaciones, puesto que, la información derivada de la LGSPD es pública, transparente y con apego a la protección de los datos personales e incluye los resultados de la evaluación y las recomendaciones individuales derivadas de ellos (LGSPD, art. 79). Además de estos actores se incluye la participación de otros, como el SNTE para realizar tareas de

---

<sup>43</sup> La participación del INEE se extiende a la evaluación del aprendizaje de los alumnos, el funcionamiento de las instituciones educativas, los programas educativos, las escuelas, entre otros (Bracho, 2014).

observación en los procesos de evaluación; las autoridades educativas locales encargadas de la aplicación de la evaluación y de enviar recomendaciones sobre el contenido de las pruebas (Rueda *et al.*, 2016) y las instituciones educativas, quienes han de otorgar las facilidades y colaborar con el INEE en la aplicación de los procesos evaluativos (LGE, art. 30).

En relación con lo anterior, Flores (2014: 197) reconoce que “la normatividad tiene dos grandes virtudes: a) detectará a aquellos docentes que no responden a las expectativas que requiere la educación de calidad que mandata la Carta Magna; y b) excluye elementos político-sindicales en la determinación del ingreso, permanencia y promoción del servicio docente”. En este sentido, el autor sostiene que al garantizar una plaza docente con base en los méritos y en la preparación profesional, son factores de carácter técnico y pedagógico los ejes rectores de la dinámica para el ingreso al servicio.

### **3.2. Acceso a la carrera docente: concursos de oposición**

A diferencia de la normatividad vigente en el periodo de 1973 a 2012, en la RE 2013 sí se conceptualiza el ingreso a la carrera docente, el cual, es descrito como el proceso de acceso formal al Servicio Profesional Docente (LGSPD, art. 4 fracc. XIV). Al respecto, la Ley estipula que quienes desempeñen funciones de docencia:

Deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan (LGSPD, art. 12).

De esta manera, para acceder al SPD los docentes no sólo han de reunir las cualidades personales y competencias profesionales, sino que también deben demostrarlas en las evaluaciones y procesos respectivos. Este componente es propio de la meritocracia, ya que, es a través de evaluaciones sustentadas en criterios básicos de selección estipulados en el perfil, parámetros e indicadores que se asigna el puesto docente al candidato mejor

posicionado de acuerdo con su capacidad individual y los resultados mostrados en los procesos respectivos, contrario a la carrera burocrática en la que al egresar de las escuelas normales los maestros ingresaban al servicio educativo de manera casi automática debido al reconocimiento de esta institución como formadora de docentes.

A propósito, la LGE en su artículo 21 señala que:

Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes [...] En el caso de los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español [...].<sup>44</sup>

Con base en esto, puede decirse que los requisitos para ingresar a la carrera dependerán de los señalamientos realizados por las autoridades educativas, sin embargo, implícitamente se reconoce que el nivel mínimo de formación es la licenciatura y que solamente en el caso de los maestros de educación indígena que no cuenten con ésta se les brindarán programas de capacitación.

La LGSPD (art. 24) afirma que el perfil académico debe corresponder con la formación docente pedagógica o áreas afines relacionadas con los niveles educativos correspondientes. Como señala De Ibarrola (2014) en esta Ley no se encuentra expreso el requisito de título de profesor de educación primaria otorgado en las escuelas normales, con lo que irrumpe en el mercado de trabajo en el que históricamente habían participado sólo los egresados de las normales y en el que ahora se incorporan los egresados de las IES

---

<sup>44</sup> El artículo 21 de la LGE especifica que para garantizar la calidad de la educación obligatoria brindada por los particulares, las autoridades educativas evaluarán el desempeño de los maestros que presten sus servicios en ellas, estas evaluaciones se derivarán de procedimientos análogos a los determinados por los lineamientos por el INEE para evaluar el desempeño de los docentes de educación básica. Las autoridades educativas otorgarán la certificación correspondiente a los maestros que hayan obtenido resultados satisfactorios y ofrecerán cursos de capacitación para quienes presenten deficiencias, para lo cual, las instituciones particulares brindarán las facilidades necesarias a su personal.



(Arnaut, 2013). Situación que cuestiona la atribución del Estado de determinar los planes y programas de estudio de la educación normal (De Ibarrola, 2014), los cuales, se dice deberán estar actualizados conforme a los perfiles y parámetros de la LGSPD y los resultados de las evaluaciones (LGE arts. 13, 48).

A diferencia de la carrera burocrática en la que la formación normalista daba lugar al otorgamiento de una plaza, la carrera meritocrática propone los concursos de oposición como única vía para determinar la idoneidad de los docentes y acceder al servicio. Incluso, aunque la autoridad educativa esté facultada para asignar las plazas docentes que queden vacantes durante el ciclo escolar debe hacerlo con apego a los puntajes de quienes resultaron idóneos en el último concurso de oposición cuya vigencia será de un ciclo escolar (LGSPD, art. 23). Esta afirmación se sustenta en los derechos y obligaciones del SPD, que en el ingreso se vinculan con participar en los procesos de evaluación, conocer con tres meses de anticipación el perfil, parámetros e indicadores y recibir junto con los resultados un dictamen que incluya las necesidades de regularización y formación continua, mientras que, las obligaciones de los docentes son sujetarse a la evaluación correspondiente y abstenerse de prestar los servicios sin contar con la autorización requerida o sin cumplir con lo establecido en la LGSPD (Flores, 2014). En este sentido, los concursos de oposición como nuevo mecanismo de ingreso implican una ruptura en el acceso de los maestros con formación normalista, ya que, los concursos permiten la entrada al servicio de profesionistas de áreas disciplinarias distintas, por lo que implican una adaptación de las nuevas exigencias relacionadas con el cumplimiento de los puntajes en la evaluación sustentada en el perfil, parámetros e indicadores, lo que da cuenta de una regulación abierta.

En consecuencia, el objetivo declarado de los concursos de oposición es garantizar la idoneidad de conocimientos y capacidades necesarias para la función docente, al ser concursos públicos pueden participar las personas que cumplan con los requisitos que establezca la convocatoria sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional (LGSPD, art. 24). Este último elemento es importante, debido a que, en esta carrera

meritocrática se establece una regulación abierta que permite la entrada a otros profesionistas y no solamente a maestros formados para ello, de acuerdo con la cual, las variables exógenas tales como la cultura, la etnia o la clase no debieran influir (Cuenca, 2015), bajo la premisa de asignar el puesto docente al candidato mejor posicionado de acuerdo con la calificación obtenida en los concursos de oposición, con lo cual se liga el grado superior y el desempeño con la idoneidad en la práctica docente (Morduchowicz, 2002). Al respecto, varios autores han enfatizado en las consecuencias de esta apertura, ya que, muchos profesionistas son formados para un área del conocimiento específica pero no para la enseñanza en la educación primaria, lo que puede dar lugar a una desprofesionalización y a una pérdida de identidad sobre lo que significa ser docente.

Según la LGSPD (art. 21) las convocatorias de los concursos de oposición de carácter ordinario para ingresar al SPD en la educación primaria han de publicarse anualmente al inicio del ciclo escolar, sólo en caso de justificarse pueden abrirse convocatorias extraordinarias.<sup>45</sup> Al respecto, la Ley destaca que los primeros concursos debían efectuarse en 2014, en los que únicamente podían participar los egresados de las normales y en caso de no ser cubiertas las plazas se emitirían convocatorias públicas abiertas (Flores, 2014), posterior a estos concursos podrían participar profesionales no egresados de las normales.

En efecto, en el ciclo escolar 2014-2015 se emitieron dos convocatorias para ingresar como docente en la educación primaria, la primera de ellas estableció como requisito de preparación contar con nivel de licenciatura en primaria o educación primaria, haciendo referencia sólo a los egresados de las escuelas normales y demás instituciones públicas y privadas formadoras de docentes de educación básica (SEP, 2014). Y la segunda, fue pública y abierta para egresados de otras IES, incluyendo a los de la UPN (INEE, 2015b).

A partir del ciclo escolar 2015-2016 los concursos fueron públicos y abiertos, por lo que, el requisito de preparación se amplió a aquellos que tuvieran nivel de licenciatura en alguna de las áreas de conocimiento siguientes: educación, pedagogía, educación primaria,

---

<sup>45</sup> Las convocatorias describen: perfil de los aspirantes, plaza a concurso, etapas, métodos y aspectos de la evaluación, sedes de aplicación, publicación de resultados y criterios de asignación (Flores, 2014).

educación básica, psicología educativa, innovación educativa o ciencias de la educación (SEP, 2015c).

De acuerdo con el INEE (2015b) los concursos de oposición incluyeron la aplicación de dos instrumentos: el Examen de Conocimientos y Habilidades de la Práctica Docente y el Examen de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-Profesionales, elaborados a partir de las dimensiones indicadas en *Perfil, parámetros e indicadores*. Cada sustentante debía resolver un examen en común el de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-Profesionales y el Examen de Conocimientos que correspondiera con sus funciones en la educación primaria: docente de educación primaria en inglés, docente de educación primaria y docente en educación primaria indígena.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Algunas entidades federativas pueden definir si es necesario aplicar un examen complementario como en el caso de los aspirantes a ocupar una plaza en alguna primaria indígena, quienes deben presentar el examen de Comunicación de la Lengua Indígena cuyas tareas evaluativas implican el conocimiento de habilidades comunicativas orales y escritas en las lenguas de los sustentantes y en las utilizadas en las escuelas donde se requiere ese perfil (INEE, 2015b).

**Cuadro 15. Evaluación de las dimensiones de los concursos de oposición para el ingreso al servicio docente 2014-2015**

<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Dimensiones a evaluar</b>
Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dimensión 1. Un docente que conoce a sus alumnos, sabe cómo aprenden y lo que deben aprender.</li> <li>- Dimensión 2. Un docente que organiza y evalúa el trabajo educativo y realiza una intervención didáctica pertinente.</li> </ul>
Examen de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-Profesionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dimensión 3. Un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje.</li> <li>- Dimensión 4. Un docente que asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de los alumnos.</li> <li>- Dimensión 5. Un docente que participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de INEE (2015b: 131).

Como se observa, el Examen de Conocimientos evaluó las dimensiones 1 y 2 en aspectos como: dominio de contenidos y enfoques de enseñanza en el nivel y disciplina correspondientes, y habilidades y capacidades para la resolución de problemas didácticos, mientras que el Examen de Habilidades que evaluó las dimensiones 3, 4 y 5, se enfocó en aspectos vinculados con las capacidades de comunicación, estudio, reflexión y mejora continua de la práctica así como actitudes necesarias para la profesión, la gestión escolar y el vínculo con la comunidad (INEE, 2015b).

Los concursos de oposición son de carácter criterial, lo que significa que los resultados alcanzados por los docentes son comparados con un estándar previamente definido,

característica propia del enfoque meritocrático en el que los candidatos deben demostrar sus capacidades, competencias y conocimientos para la docencia de acuerdo con una serie de criterios asignados por una instancia autónoma, en este caso el INEE (Terigi, 2009 y OREALC-UNESCO, 2007). Cada examen evalúa distintos dominios y tiene una estructura de diseño propia, por lo que, no pueden sumarse los puntajes para generar una evaluación global compensatoria sino que la idoneidad de los sustentantes significa obtener al menos el Nivel II (100 puntos) en todos los instrumentos de evaluación que integran el proceso (INEE, 2015b):

**Cuadro 16. Descriptores genéricos de desempeño**

<b>Nivel de desempeño</b>	<b>Descriptor</b>
<b>Nivel I</b> <b>(NI)</b>	Dominio insuficiente de los conocimientos y habilidades contemplados en el instrumento, los cuales se juzgan indispensables para un adecuado desempeño docente.
<b>Nivel II</b> <b>(NII)</b>	Dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades contemplados en el instrumento, los cuales se juzgan indispensables para un adecuado desempeño docente.
<b>Nivel III</b> <b>(NIII)</b>	Dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades contemplados en el instrumento, los cuales se juzgan indispensables para un adecuado desempeño docente, con amplia capacidad de generalización a situaciones didácticas novedosas y complejas.

Fuente: INEE (2015b: 130).

Para acceder al SPD, las autoridades educativas dan prioridad a los aspirantes a maestros que obtuvieron el mayor nivel de desempeño en los concursos de oposición. En el ciclo escolar 2014-2015 se encontró que “La probabilidad de lograr un resultado idóneo para ingresar al SPD en educación básica se asocia con: a) ser mujer, b) haber obtenido un promedio de calificaciones alto durante la licenciatura, c) ser joven, d) haber concluido los estudios recientemente, y e) haber cursado la carrera en una escuela normal pública” (INEE, 2015b: 152). Elementos que han de ser considerados para futuros estudios e

investigaciones con la intención de analizar y explicar las tendencias en el ingreso a la carrera docente en educación primaria.

En todo este proceso Arnaut (2014) destaca que la distribución de las atribuciones es inequitativa, dado que, a las autoridades educativas federales les corresponde organizar el SPD en sus lineamientos, indicadores, perfiles y parámetros y realizar autorizaciones en relación con éstos; mientras que a las autoridades educativas locales se les delegan atribuciones operativas como reclutar evaluadores, evaluar a los maestros y elaborar convocatorias para los concursos de ingreso conforme a los lineamientos, indicadores, perfiles y parámetros definidos por las autoridades federales y el INEE, elaborar propuestas para la definición de los dispositivos de las evaluaciones y convocatorias asociadas al SPD, extender los nombramientos a los maestros y despedir a otros. A parte de estos actores, la RE 2013 institucionaliza a nuevos actores como el SNTE, los padres de familia y las Organizaciones No Gubernamentales<sup>47</sup>, para participar como observadores de los procesos de evaluación para el ingreso y la promoción (Bensusán y Tapia, 2014). Pese a esto, la gestión sigue estando centralizada en la SEP y en las autoridades federales quienes se encargan de autorizar los componentes de la evaluación e incluso aunque se habla de una evaluación contextualizada, las autoridades educativas locales pueden elaborar propuestas para la evaluación pero éstas han de pasar por la aprobación de las autoridades federales, además de que se excluye la participación de los docentes en este proceso.

Posterior a la aprobación del concurso de oposición es que los docentes idóneos de educación primaria acceden al servicio docente. El ingreso trae consigo un nombramiento expedido por la autoridad educativa para formalizar la relación jurídica con el personal docente. La temporalidad de este nombramiento puede ser: provisional, que corresponde

---

<sup>47</sup> En 2005, Mexicanos Primero se constituyó como una asociación civil sin fines de lucro, integrada por miembros de algunas de las familias más poderosas del país, bajo el lema “Sólo la educación de calidad cambia a México”, a partir de entonces ha realizado campañas de comunicación que han intentado penetrar en la opinión política respecto a la educación (Loyo, 2010). Esta organización ha sido uno de los principales grupos que ha intervenido en la Reforma Educativa a través del impulso de campañas, como el documental *De panzazo*, que han ayudado a establecer una agenda anti-maestros que ha caracterizado a la política educativa del régimen actual (Rueda *et al.*, 2016).

con una vacante temporal menor a seis meses; por tiempo fijo, esto es, por un plazo previamente definido; y definitivo, que es un nombramiento de base que se da por tiempo indeterminado (LGSPD, art. 4 fracc. XVIII). Estos tres nombramientos guardan cierta correspondencia con la normatividad de la carrera burocrática para la educación primaria de 1973-2012, no obstante, se eliminan los interinatos (Alcalde, 2014).

Una vez que los docentes ingresan al servicio han de participar en un proceso de inducción de dos años ininterrumpidos, en el que tendrán el acompañamiento de un tutor designado por las autoridades educativas con el propósito de fortalecer sus capacidades, conocimientos y competencias (Flores, 2014). Durante este periodo los docentes serán evaluados en dos ocasiones: al término del primer año escolar, cuyos resultados serán de utilidad para fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias; y al final del periodo de inducción, para determinar si en la práctica el docente favorece el aprendizaje de los alumnos y cumple con su función (LGSPD, art. 22). Esta evaluación es efectuada por las autoridades educativas, si los docentes no obtienen resultados favorables en ésta serán separados del servicio y en caso de que resulten idóneos y cuenten con más de seis meses de servicio sin nota desfavorable en el expediente se les otorgará un nombramiento definitivo (Silas, 2014), que como se expondrá más adelante tendrá que ser ratificado cada cuatro años.

### **3.3. Permanencia en la carrera docente: nuevas condicionantes**

La permanencia de los maestros de educación primaria, es definida como la “continuidad en el servicio educativo, con pleno respeto a los derechos constitucionales” (LGSPD, art. 4 fracc. XXII). En relación con este eje, la carrera meritocrática añade nuevas condicionantes a la estabilidad laboral de los docentes, abordadas en seguida.

Toda vez que los docentes ingresan al servicio educativo y aprueban el periodo de inducción, les es entregado un nombramiento definitivo, con el cual los docentes contraen la obligación de participar en la Evaluación del Desempeño cada cuatro años. Esta evaluación es de carácter obligatorio y tiene como propósitos: valorar el desempeño

docente para garantizar un nivel de suficiencia en quienes ejerzan labores de enseñanza y con ello asegurar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad; identificar las necesidades de formación de los docentes para generar acciones sistemáticas de formación continua, tutoría y asistencia técnica; regular la función docente en los procesos de promoción en la función y en su reconocimiento profesional (SEP, 2015a).

La Evaluación del Desempeño es elaborada a partir del perfil, parámetros e indicadores del desempeño docente autorizados por el INEE y la SEP, los cuales se dice deben considerar el contexto sociocultural y las condiciones específicas en que el docente realiza su labor. Hasta 2015 las etapas que conformaron esta evaluación fueron cuatro (SEP, 2015a):

- Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales. Cuestionario estandarizado emitido por el director escolar que valoraba: planeación didáctica, atención a los alumnos, promoción de ambientes para la sana convivencia, colaboración en la escuela e integración con sus pares, vinculación con padres de familia y normalidad mínima.
- Expediente de evidencias de enseñanza. Integrado por cuatro evidencias de alumnos con distinto desempeño (alto y bajo): dos del campo de formación *Lenguaje y Comunicación* y dos de *Pensamiento matemático*, las cuales, debían subirse a una plataforma digital acompañadas del contexto educativo, la narración de la estrategia didáctica y el análisis de los resultados de aprendizaje de los alumnos.
- Examen de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos. Instrumento estandarizado integrado por 20-25 casos, con tres a cinco tareas evaluativas cada uno, con un total de 100 reactivos a resolver. Examen que requería habilidades de descripción, explicación y argumentación.
- Planeación argumentada. Realizada a partir de un tema del currículo correspondiente con el nivel educativo, incluía: descripción del contexto interno y externo de la escuela, diagnóstico del grupo, elaboración del plan de clase, fundamentación de las estrategias



de intervención didáctica y de evaluación, valoradas por evaluadores certificados por el INEE mediante rúbricas.

Cada etapa evaluaba dimensiones e indicadores específicos (ver cuadro 15). La etapa 1 evaluaba las dimensiones 2, 3, 4 y 5; la etapa 2 las dimensiones 1 y 2; la etapa 3 evaluaba las cinco dimensiones; y la etapa 4 evaluaba las dimensiones 1 y 2.

Hasta 2015, el INEE refería que la Evaluación del Desempeño era formativa y contextualizada (SEP, 2015a), sin embargo, el 25 de agosto de 2016 el Instituto emitió un comunicado de prensa en el que exponía la necesidad de replantear el modelo de evaluación del desempeño profesional docente: “[...] Se concluye que la evaluación de 2015 fue válida y permitió establecer adecuadamente el nivel de desempeño de quienes participaron en ella. No obstante, también se detectaron problemas que era necesario atender” (INEE, 2016: 1). De acuerdo con el INEE (2016) el replanteamiento se fundamentó en la revisión técnica y la supervisión de todas sus fases, el desarrollo de diversos estudios, y en consultas a maestros y órganos colegiados del Instituto, con base en los cuales se sistematizaron las inconformidades. Así pues, los propósitos que persigue este replanteamiento son: fortalecer el desarrollo profesional del magisterio, articular la evaluación del desempeño con el quehacer cotidiano de los docentes en el contexto escolar y mejorar los procesos de implementación de la evaluación (INEE, 2016).

La aplicación de este nuevo modelo de evaluación del desempeño se programó para el ciclo escolar 2017-2018, en el que las etapas a considerar son (SEP, 2017):

- Informe de responsabilidades profesionales. Aplicación de dos cuestionarios con preguntas equivalentes: uno dirigido al docente evaluado y otro a su autoridad inmediata (director), ambos ubicados en la plataforma del Sistema Nacional de Registro del SPD, cuyo propósito es identificar el grado en que el docente cumple con las exigencias de su función, sus fortalezas y aspectos a mejorar en su desempeño.

- Proyecto de enseñanza. Integra la planeación didáctica, su puesta en acto y la reflexión en torno a la práctica, con el objetivo de obtener una valoración de sus prácticas docentes y su desempeño docente.
- Examen de conocimientos didácticos y curriculares. Examen aplicado en la sede y fecha correspondiente, en el que se valoran los conocimientos y habilidades didácticas del docente respecto al currículo, la disciplina, el aprendizaje y la intervención didáctica, con la intención de dar cuenta de los conocimientos que posee el maestro en el desarrollo de su práctica.

El perfil docente así como los parámetros e indicadores siguen la misma lógica que los de 2015 lo que se modifica son las dimensiones que evalúa cada etapa. En el caso del Informe de responsabilidades profesionales son las dimensiones 3, 4 y 5; en tanto que en el Proyecto de enseñanza son las dimensiones 2, 3 y 4; y en el Examen de conocimientos didácticos y curriculares son las dimensiones 1 y 4 (ver cuadro 15) (SEP, 2017).

Los resultados obtenidos en la Evaluación del Desempeño traen consigo una implicación en el SPD, es por ello que en este apartado de permanencia se expone este proceso evaluativo:

**Cuadro 17. Evaluación del desempeño**

<b>Resultados</b>	<b>Implicaciones en el SPD</b>
No suficiente	Regularización por tutoría y formación continua
Suficiente	Permanencia por 4 años y participación en programas de desarrollo profesional
Destacado	Participa en el Programa de Promoción en la Función
Incremento	Ascenso en el Programa de Promoción en la Función

Fuente: SEP (2015b: 24).

De acuerdo con esto, quienes obtengan resultados suficientes asegurarán su permanencia en el servicio educativo durante los siguientes cuatro años, posterior a ese periodo deberán

evaluarse nuevamente. Quienes logren resultados destacados en esta evaluación podrán acceder al Programa de Promoción en la Función por Incentivos, que es un programa de promoción horizontal e incentivos salariales (SEP, 2015b). Por el contrario, si al presentar la evaluación se identifica insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, el personal se incorporará a programas de regularización determinados por la autoridad educativa que incluirán formación continua y apoyo de tutoría. Este personal tendrá derecho a presentar una segunda y hasta una tercera evaluación en un plazo no mayor de 12 meses, en caso de ser insuficientes los resultados en esta última evaluación se dan por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para la autoridad educativa (Flores, 2014).

En este punto es necesario ahondar, debido a que, la LGSPD establece puentes entre el nuevo SPD y los derechos adquiridos por los docentes con anterioridad (Arnaut, 2014). Por ejemplo, el personal docente o con funciones de dirección o supervisión que al momento de la entrada en vigor de la LGSPD se encontrara en el servicio de educación básica y no obtuviera resultados suficientes en la tercera Evaluación del Desempeño no sería separado de la función pública, sino que sería readscrito a funciones administrativas o se le ofrecería incorporarse a los programas de retiro autorizados (Flores, 2014). Bensusán y Tapia (2014) cuestionan la claridad de este procedimiento de asignación a funciones administrativas, ya que, no se especifica qué cargos ocuparán ni qué sucederá con las personas que se encuentran ocupando esos cargos.

En este eje de la carrera docente, les corresponde a las autoridades educativas establecer los periodos mínimos de permanencia en las escuelas y los procesos ordenados para cualquier cambio de escuela, licencias, reemplazos, sin afectar la continuidad del servicio educativo, así como proveer opciones de formación continua, actualización y desarrollo profesional a los docentes mediante programas y cursos. Por su parte, el INEE emite los lineamientos conforme a los cuales deberá efectuarse tal evaluación (Flores, 2014).

La LGSPD en su artículo 22 señala que: “En caso de que el personal no atienda apoyos y programas previstos en el tercer párrafo de este artículo [para fortalecer las capacidades,

conocimientos y competencias del docente], incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, se darán por terminados los efectos del Nombramiento, sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado”, dado que son obligaciones de los docentes de educación primaria el cumplir con los procesos de evaluación y con los periodos de inducción del SPD (Flores, 2014).

Con lo expuesto se observa que la permanencia en la educación primaria se vincula estrechamente con la evaluación, ya que, como resume Silas (2014) un docente participará en procesos evaluativos desde su ingreso y durante su permanencia por lo menos cada cuatro años, con lo que se amplían las exigencias de permanencia en la función docente con el fin de determinar su idoneidad cada cierto tiempo y se trastoca la estabilidad laboral de la que gozaban los docentes hasta antes 2012. Al respecto, en caso de que éstos obtengan un nivel insuficiente se incorporarán a programas de regularización para subsanar sus carencias, asimismo tendrán la oportunidad de presentar hasta un total de tres evaluaciones y si no obtienen un nivel suficiente, los maestros serán separado de la docencia y reasignados a otro puesto en el servicio público, de no acceder a esta posibilidad, serán separados del servicio. En esta carrera, aparecen con mayor visibilidad los dispositivos de control e incentivos negativos que afectan la permanencia de los docentes en la educación primaria (Arnaut, 2014), dado que los malos resultados decantan en la ruptura de la trayectoria laboral.

En suma, a diferencia de la carrera burocrática en la que la permanencia se relacionaba con un trabajo por tiempo indefinido que difícilmente podía verse interrumpido dada la condición de inamovilidad adquirida después de seis meses de servicio (Alcalde, 2014). La carrera meritocrática derivada de la RE 2013, coloca a la evaluación como un factor clave para obtener el nombramiento y con ello conservar el empleo, situación que antes sólo podía visualizarse a través de la antigüedad (De Ibarrola, 2014).

### **3.4. Promoción laboral en la carrera docente: vertical y horizontal**

Uno de los derechos de los maestros es acceder a los mecanismos de promoción y reconocimiento con base en sus méritos (Flores, 2014). La LGSPD en su artículo 4 fracción XXVIII describe a la promoción como el “acceso a una categoría o nivel docente superior al que se tiene, sin que ello implique necesariamente cambio de funciones, o ascenso a un puesto o función de mayor responsabilidad y nivel de ingresos”. Esto indica que son dos los tipos de promoción en los que pueden participar los docentes: para ascender a funciones de dirección y de supervisión (promoción vertical); y para ascender dentro de la misma función (promoción horizontal).<sup>48</sup> En ambos, los docentes adquieren la obligación de ceñirse a los procesos de evaluación y atender los programas formativos que estos demanden (Flores, 2014).

#### **3.4.1. Promoción vertical: concursos de oposición**

Anterior a la Reforma Educativa 2013, Escalafón era el programa que regulaba los movimientos verticales de los docentes de educación primaria, pero con la entrada en vigor de la Reforma este programa es sustituido por los concursos de oposición.

La convocatoria para el *Concurso de oposición para la promoción a categorías con funciones de dirección en educación básica* del ciclo escolar 2015-2016 destaca que pueden promoverse los docentes en servicio y quienes desempeñen la función de director a la entrada en vigor de la LGSPD sin la categoría específica. Este personal ha de cumplir los requisitos siguientes: acreditar como mínimo el grado académico de licenciatura o equivalente, participar en el concurso de promoción únicamente en el nivel educativo o modalidad en la que preste sus servicios, ser docente en servicio, contar con un mínimo de dos años ininterrumpidos en el desempeño de funciones docentes, tener disponibilidad para prestar sus servicios en cualquier otro centro de trabajo de la entidad federativa del nivel educativo o modalidad que corresponda (SEP, 2015d).

---

<sup>48</sup> La LGSPD 2013 también refiere a otros tipos de promociones vinculadas con el personal con funciones de asesoría técnico pedagógica, asignación de horas adicionales, cambios de adscripción, entre otras.

Al igual que en el acceso y la permanencia en el servicio, en la promoción la evaluación funge como instrumento para garantizar la idoneidad de conocimientos y capacidades de los docentes para ejercer funciones de dirección o supervisión. La única vía para ascender a estas funciones son los concursos de oposición, los cuales, son públicos y formulados por las autoridades educativas estatales (LGSPD, art. 26). En este sentido, habría que valorar si en la práctica docente la evaluación como instrumento para la selección, permanencia y promoción de los maestros idóneos (hayan sido o no formados para la docencia) cumple con los propósitos que se propone, puesto que, siempre existe una tensión entre la reforma estructurada y la reforma impulsada por la naturaleza del sistema educativo y los actores a los que norma.

El proceso de evaluación consta de dos etapas: la primera consiste en la aplicación del Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Profesional, que evalúa el conocimiento de la organización y funcionamiento de la escuela, trabajo en el aula, el ejercicio de una gestión eficaz y la asesoría técnico pedagógica, y la segunda es la aplicación del Examen de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-Profesionales que valora las habilidades intelectuales que corresponden a quienes desempeñan funciones de dirección (SEP, 2015d). Ambas etapas, se dice, deberán realizarse bajo principios de legalidad, imparcialidad y objetividad (Flores, 2014).

Posterior al concurso de oposición y sólo en caso de resultar idóneos se les otorga un nombramiento. El personal que asciende a la función de dirección ha de sujetarse a un periodo de inducción de dos años ininterrumpidos en el que deberá cursar programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar, determinados por la autoridad educativa. Al término de la inducción, las autoridades locales evaluarán el desempeño de los maestros para determinar si cumplen con las exigencias de la función, en caso de cumplirlas se les otorga un nombramiento definitivo y en caso de mostrar insuficiencia en el nivel de desempeño volverán a su función como docentes en la escuela en que hubieran estado asignados (LGSPD, art. 27). Si la promoción es para la función de supervisión, se les entrega un nombramiento definitivo y el personal contrae la responsabilidad de participar

en los procesos de formación determinados por las autoridades educativas (LGSPD, art. 29).

En estas promociones se descarta la participación del SNTE y se faculta al INEE para aprobar los componentes de la evaluación (De Ibarrola, 2014). El Sindicato se reconoce únicamente para efectos de atención laboral a sus agremiados, al ser informado de los procesos de promoción y recibir las facilidades para realizar tareas de observación (LGSPD, art. 33), con lo que se relega al SNTE la función de observador y se fractura la injerencia que había tenido en décadas anteriores en el diseño, gestión, implementación e intervención de la política educativa.

#### **3.4.2. Promoción horizontal: Programa de Promoción en la Función por Incentivos**

El otro sistema de promoción en el que pueden participar los docentes de educación primaria es la promoción horizontal, la cual, posibilita obtener mejoras salariales y profesionales dentro de la misma función. Desde 1993 y hasta 2014 Carrera Magisterial fungió como el programa encargado de regular los movimientos horizontales de los docentes de educación primaria, a partir del 31 de mayo de 2015 este programa fue sustituido por el Programa de Promoción en la Función por Incentivos (SEP, 2015b)<sup>49</sup>, considerado como un sistema meritocrático que permite a los maestros mejorar su condición laboral, económica y profesional sin cambiar de función como docente en el aula (Cuenca, 2015).

Uno de los objetivos declarados de este Programa es otorgar niveles de incentivos al personal que obtenga resultados destacados y sobresalientes en sus evaluaciones (SEP, 2015b). El Programa es de carácter voluntario e individual, puede participar el personal con funciones docentes que preste sus servicios en la educación primaria impartida por el

---

<sup>49</sup> La SEP (2015b) señala que el personal incorporado a Carrera Magisterial conservará el monto del estímulo que ostenta con las repercusiones aprobadas, sin que dicho monto sea sujeto de cualquier modificación durante toda su vida laboral.

Estado<sup>50</sup>, siempre y cuando cumpla con los requisitos y con los procesos de evaluación, aunque se le da prioridad a quienes laboren en zonas de altos niveles de pobreza (LGSPD, art. 37). Al respecto, los requisitos para participar en el Programa de Promoción en la Función por Incentivos son (SEP, 2015b): destacar en la Evaluación del Desempeño y en la Evaluación Adicional que determine el INEE<sup>51</sup>, tener un mínimo de dos años de servicio ininterrumpidos en la función docente, contar como mínimo con el título de nivel licenciatura, tener nombramiento definitivo y estar adscrito en el centro de trabajo que corresponda a la función que desempeña.

El Programa se compone de 7 niveles de incentivos de carácter económico, cada uno de los cuales tiene una vigencia de cuatro años:

**Cuadro 18. Niveles de incentivo y vigencia**

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

Fuente: SEP (2015b: 29).

Para ingresar al nivel 1 los docentes han de obtener resultados destacados en la Evaluación del Desempeño y para confirmar el nivel o ascender a los demás niveles, los docentes han de acreditar un incremento en los resultados de la Evaluación del Desempeño, obtener resultados sobresalientes en la Evaluación Adicional y cumplir con las condiciones del programa (SEP, 2015b). Cuando el personal haya alcanzado el segundo o niveles subsecuentes la vigencia será de hasta cuatro años, pero los beneficios del nivel anterior serán permanentes (LGSPD, art. 39).

---

<sup>50</sup> También participa el personal con funciones de técnico docentes, de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica que preste sus servicios en la educación básica impartida por el Estado (LGSPD, art. 37).

<sup>51</sup> Cabe aclarar que los lineamientos del Programa de Promoción en la Función por Incentivos no especifican en qué consiste la Evaluación Adicional, únicamente refieren que será el INEE quien la determine.



Los incentivos del Programa son proporcionales y dependen de los resultados obtenidos por los maestros en los procesos de evaluación descritos, por lo que, pueden ser temporales o permanentes. Son temporales cuando el docente accede al nivel 1 o asciende por primera vez a cualquiera de los seis restantes, y son permanentes cuando el docente confirma el nivel que ostenta, o bien, cuando asciende a otro nivel superior, el nivel anterior se vuelve permanente. Al ascender al nivel 7 de incentivos a los cuatro años siguientes el personal deberá confirmarlo con resultados destacados en la Evaluación del Desempeño y de ser así cada cuatro años deberá participar en esta evaluación para efectos de permanencia. Mientras más alto sea el nivel de incentivo mayor será el nivel de desempeño exigido (SEP, 2015b).

Por su parte, la SEP (2015b) ratifica que los incentivos permanentes se conservan cuando el docente obtiene resultado destacado, bueno o suficiente en la Evaluación del Desempeño y de no ser así se sujetará a los programas de regularización que determine la autoridad educativa en el marco de la permanencia; y se pierden cuando el docente ostenta un incentivo temporal u obtiene un resultado no suficiente, suficiente o bueno en la Evaluación del Desempeño.

El artículo 36 de la LGSPD destaca que este tipo de promoción ha de garantizar la idoneidad de conocimientos, capacidades y aptitudes con base en el desarrollo de la función, formación, capacitación y actualización en relación con el perfil requerido, méritos docentes o académico-directivos, la ética en el servicio y la antigüedad en el puesto inmediato anterior al que aspira.

En lo que respecta a las atribuciones, el Programa de Promoción en la Función por Incentivos las distribuye de la siguiente manera: a la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), facultada por la SEP, le corresponde establecer las reglas para la operación y supervisión del Programa; al INEE le compete aprobar los componentes de la Evaluación del Desempeño y la Evaluación Adicional; y a las autoridades educativas locales la operación del programa en cada entidad conforme a las reglas establecidas por la SEP a través de la CNSPD (SEP, 2015b).

El eje central de las promociones es el desempeño que muestren los docentes en las evaluaciones respectivas (Flores, 2014), por lo cual, las conquistas a posiciones superiores en la carrera docente son producto del mérito, definido como la capacidad individual que sumado al espíritu competitivo permite alcanzar los logros propuestos (Cuenca, 2015).

### **3.5. Procesos de evaluación en la carrera docente: eje rector de la trayectoria profesional**

La evaluación es un eje estratégico de la Reforma Educativa 2013, ya que, se le asignan múltiples objetivos: contribuir a la mejora de la calidad; a la formulación de las políticas educativas; al diseño de planes y programas de estudio; al grado de cumplimiento de las autoridades educativas; al mejoramiento de la gestión escolar y los procesos educativos; a la pertinencia del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional; fomentar la transparencia y rendición de cuentas del Sistema Educativo Nacional, y por supuesto, valorar la calidad e idoneidad de los docentes (Flores, 2014).

Lo anterior evidencia que:

Paulatinamente, la evaluación ha pasado de ser una etapa, momento o evento en el funcionamiento de los sistemas educativos, en el desarrollo de programas o políticas y en la ejecución de diversas acciones de intervención institucional, para convertirse en un proceso técnicamente complejo y central del cual dependen buena parte de las decisiones fundamentales de política, una gran cantidad de tareas de rediseño institucional y diversas acciones orientadas a la mejora del funcionamiento y operación de los sistemas educativos (Miranda, 2014: 13).

En esta evaluación los docentes se configuran como un actor clave en beneficio de la calidad educativa. Es decir, en el último siglo se le ha conferido a la evaluación un peso significativo en la práctica de enseñanza y aprendizaje así como en el desarrollo profesional de los docentes en el que ha sido considerada como un referente de selección, asignación de

estímulos, valoración del desempeño y promoción en las funciones, lo que da cuenta de su centralidad en la carrera docente como aspecto fundamental para la toma de decisiones sustentada en atraer y retener a los mejores maestros.

En el caso de la RE 2013, dicha evaluación se circunscribe en el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), conjunto orgánico articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones (LINEE, art. 10), regulado por el INEE y conformado por autoridades educativas (federal y estatales), organismos privados (CENEVAL, por ejemplo) y organismos del poder ejecutivo (INEE, CONEVAL, INEGI, entre otros) (Bracho, 2014), así como por la conferencia, componentes, procesos y resultados de la evaluación, parámetros e indicadores educativos, lineamientos y directrices, procedimientos de difusión de resultados, mecanismos, procedimientos e instrumentos de evaluación (LINEE, art. 13).

Los objetivos del SNEE son: coordinar a las autoridades educativas que lo integran; formular políticas, programas y estrategias integrales y continuas; promover la congruencia entre planes, programas y acciones emprendidas por las autoridades educativas con las directrices derivadas de los resultados de evaluación emitidos por el INEE; analizar y difundir la información que contribuya a la evaluación del sistema educativo; y verificar el cumplimiento de las metas del sistema educativo (LINEE, art. 12).<sup>52</sup>

De esta manera, al ser de carácter obligatorio y gozar de reconocimiento como componente de mejora (Bracho, 2014), la evaluación se coloca como un elemento imprescindible para la calidad de la educación y como un mecanismo rector de la carrera docente. Inclusive señala Arnaut (2014) la profesionalización del magisterio aparece como sinónimo de evaluación del magisterio al fungir como un mecanismo constante y obligatorio en la carrera docente en lo referente al ingreso, permanencia, desarrollo y promoción, en los que se aplican procesos evaluativos con el fin de garantizar la idoneidad de conocimientos y capacidades en la función docente.

---

<sup>52</sup> Bracho (2014) reconoce que el SNEE aún presenta deficiencias respecto a quién evalúa, cómo y para qué.

La única vía para acceder a la carrera docente son los concursos de oposición que, como se detalló, consisten en la aplicación de dos exámenes orientados a identificar la idoneidad de los sustentantes. Si resultan idóneos ingresan al SPD bajo la condición de someterse a un periodo de inducción de dos años, en el que los docentes serán evaluados una vez por año para valorar su contribución al aprendizaje de los alumnos y verificar si cumplen con su función. Si en la última evaluación los docentes obtienen resultados suficientes permanecen en el servicio educativo con un nombramiento definitivo, de lo contrario son separados del mismo.

Los docentes que consiguen permanecer en el servicio educativo participan obligatoriamente en la Evaluación del Desempeño una vez cada cuatro años, con la intención de asegurar un nivel suficiente de desempeño (SEP, 2015b). Esta evaluación consta de cuatro etapas que consideran los niveles mínimos determinados por el INEE para la realización de la función docente y la emisión de los resultados incluye un dictamen con las recomendaciones que deberán atender los maestros para regularizarse o cumplir con las acciones de mejora continua (LGSPD, art. 7).

Para promoverse hacia funciones directivas, los docentes pueden optar por participar en los concursos de oposición, si en estos resultan idóneos deben sujetarse a un periodo de inducción de dos años y al término de éste se evaluarán nuevamente para determinar si cumplen con las exigencias de la función, de ser así se les entregará un nombramiento definitivo y de no serlo serán reasignados como docentes. En cuanto a la promoción dentro de la función, los docentes deberán mostrar resultados destacados en la Evaluación del Desempeño y en la Evaluación Adicional para poder acceder al nivel 1, y en dado caso, ascender a los niveles siguientes. En ambos programas la participación de los docentes es voluntaria.

A estas evaluaciones, se añade la evaluación interna definida como permanente, formativa y tendiente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes y al avance continuo de las escuelas. Evaluación que es efectuada por el director y en la que los docentes tienen la obligación de participar, los resultados derivados de ésta dan lugar al

establecimiento de compromisos verificables de mejora, que en ningún caso serán causa de sanción o consecuencias laborales o administrativas (LGSPD, arts. 15, 20).<sup>53</sup> En este proceso el Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) funge como un instrumento de apoyo externo a la escuela encargado de apoyar a los docentes en la práctica de la evaluación interna y garantizar una oferta diversificada de programas formativos pertinentes y de calidad que atiendan a las necesidades derivadas de la evaluación y de las Rutas de Mejora para fortalecer el logro del alumnado y desarrollar profesionalmente a los docentes (Cordero *et al.*, 2015). Este servicio será brindado a solicitud de las autoridades escolares o de la autoridad educativa (LGSPD, arts.17-18).

La elaboración de las evaluaciones para el ingreso, permanencia y promoción se sustenta en el Marco General de una Educación de Calidad que se compone de perfiles, parámetros e indicadores definidos para la realización de las funciones de docencia, dirección y supervisión (LGSPD, art. 4 fracc. XVII). En este sentido, uno de los propósitos de las autoridades educativas y del SNEE es generar certeza y confianza en su uso y que éstos sean reconocidos por sus destinatarios y por la sociedad (LGSPD, art. 58). La construcción de los perfiles, parámetros e indicadores demanda un proceso específico que involucra tanto a la SEP como al INEE<sup>54</sup>, autoridades centrales de los procesos de evaluación del SPD.

En suma, la evaluación no sólo es un mecanismo para la selección del personal idóneo sino también un fundamento para la formación continua, ya que la propuesta es:

---

<sup>53</sup> Para ello, las autoridades educativas deben ofrecer al personal docente programas de desarrollo de capacidades que les permitan generar competencias para el buen ejercicio de la función evaluadora y organizar los espacios físicos y el tiempo para intercambiar experiencias, problemas y soluciones en la comunidad de docentes y para el trabajo colectivo con las zonas escolares (LGSPD, art. 16).

<sup>54</sup> El proceso de construcción es el siguiente: el INEE solicita a la SEP una propuesta de los perfiles, parámetros e indicadores; la Secretaría elabora y envía al Instituto la propuesta de éstos, posteriormente el INEE valida las pruebas que aseguren la idoneidad de los parámetros e indicadores propuestos de conformidad con los perfiles aprobados por la SEP. En caso de no existir observaciones el INEE los autoriza y en caso de existir observaciones, el INEE las remite a la SEP quien las atenderá o expresará las justificaciones y las emitirá al Instituto, siendo éste quien realizará la autorización incorporando las adecuaciones y quien autorizará las etapas, aspectos y métodos de los procesos de evaluación obligatorios, incluyendo los de carácter complementario (LGSPD, art. 57).

evaluaciones periódicas seguidas de programas de formación que resolverán las deficiencias detectadas y culminarán en la sanción (o no) de la permanencia de los profesores (De Ibarrola, 2014). No obstante, al utilizar la evaluación como soporte de la calidad educativa, de la idoneidad de los docentes y como fin en sí misma se desvirtúa su uso y se dejan de lado otros elementos del proceso educativo que tienen incidencia en la práctica que los maestros realizan en las aulas tales como: la formación profesional, la historia de vida de los docentes, la infraestructura, la diversidad de los alumnos, los planes y programas de estudio, la convivencia escolar, el trabajo colaborativo con otros docentes, por ejemplo:

Así, a pesar de la estridente reiteración mediática de que el único fin de la evaluación es la calidad educativa, estas pruebas sólo pueden medir lo cuantificable y no la calidad, para poder clasificar lo medido y aplicar sus resultados: ingresar o ser excluido de la plaza, entrar o no al estímulo, permanecer o ser despedido. Para medir hay que reducir los complejos procesos de apropiación del conocimiento y las diversas prácticas docentes a meros estándares y resultados medibles [...] Para ser maestro se necesita tener la capacidad de motivar, estimular, inspirar, imaginar y explicar ampliamente procesos complejos; entender las dificultades de cada niño, analizar problemas, descubrir el mundo... y eso no se mide con *bolitas* (Coll, 2013: 47).

Lo anterior, denota que la evaluación propuesta en la carrera docente de corte meritocrático es susceptible de críticas respecto a su contenido y a su ejecución, ya que, su uso se restringe al de un mecanismo clasificatorio y excluyente que acentúa la desigualdad educativa, dejando de lado el contexto escolar en que los docentes ejercen su profesión. Con esto, lejos de afirmar que no se debe evaluar se parte de la postura de realizar una evaluación contextualizada más no enteramente estandarizada, si bien hay conocimientos que son susceptibles de estandarizar hay otros que no pueden hacerse de la misma manera, uno de éstos es la práctica docente la cual sólo puede conocerse a través de la observación y el análisis del actuar de los docentes en el aula en sus procesos de enseñanza, no basta con

ratificar si cumplen o no con su planeación didáctica y con los elementos estipulados en el plan y programas de estudio, sino en comprender cómo lo hacen, por qué lo hacen, qué significado tiene para ellos y cuáles son las necesidades que emergen del propio docente. Flores-Crespo (2014) es quien abona a esta discusión, señalando que algunos maestros han manifestado que no se oponen a la evaluación sino a la manera en que se les evalúa, por lo que, hay una diferencia entre el valor de ser sujeto de la evaluación y los usos que pueden tener los resultados de ésta.

Por consiguiente, al valorar a los docentes en función de la actividad que realizan se les reduce como sujetos y se les despoja de su historia particular, ya que, los docentes se apropian de las reformas tomando en cuenta aspectos demográficos (sexo, edad, entre otros), las relaciones de trabajo (categoría profesional, antigüedad, por ejemplo) y las actividades de la vida cotidiana (relaciones familiares, por ejemplo) (Hernández, 2013).

La discusión dirigida por Rueda *et al.*, (2016) en torno a la RE 2013 es clara al señalar que se ha de evaluar a los maestros no para filtrarlos, ni para pagarles más o menos, sino para comprender qué carencias o ventajas tienen los distintos procesos formativos en ellos. Igualmente señalan que en el plano operativo los procesos de evaluación determinados para la carrera docente suponen una problemática de índole presupuestal, ya que, ni la SEP ni el INEE cuentan con los recursos ni el tiempo necesario para realizar una evaluación contextualizada en cada momento de la carrera docente y en cada uno de los rincones de las entidades federativas. Además, de que como destaca Flores-Crespo (2014) se requiere algo más que un constructo coherente, pues la evaluación de políticas y programas en México sigue presentando tres condicionantes: limitantes para valorar la efectividad de los programas en su conjunto, la centralidad de la evaluación en verificar el cumplimiento de los ordenamientos presupuestales o normativos, y la multiplicidad de esfuerzos institucionales para evaluar la efectividad de las políticas y programas en educación (INEE, DGEP, SEP, entre otras).

Con base en lo anterior, se identifica la ausencia de las tres dimensiones consideradas por Navarro (2006) para elaboración de las reformas educativas, las cuales, se vinculan con:

- Dimensión político-cultural: relacionada con el reconocimiento de que el proceso de cambio se inserta en el marco de representaciones sobre la escuela y los docentes. Elementos que no fueron considerados en el diseño de la RE 2013 dada la escasa participación y el reconocimiento de los docentes en su construcción, así como en la poca injerencia que éstos tienen sobre el contenido y la implementación de los procesos de evaluación, en los que fungen como meros ejecutores.
- Dimensión política: vinculada con la viabilidad de la reforma para su implementación por medio del establecimiento de acuerdos y negociaciones con los principales grupos de interés. Esta dimensión es importante, ya que, pese a que se incorporó la participación del INEE, de las Organizaciones No Gubernamentales y de otros actores, se invisibilizó la participación de los docentes debido a la rapidez con que se aprobó la reforma, cuestión que ha generado desconfianza en los docentes por las medidas adoptadas y por la ruptura de los derechos laborales que se les concedieron con anterioridad.
- Dimensión organizativo-administrativa: en la que se vinculen y manejen las decisiones y recursos para su inserción en la realidad acorde con estrategias claras y recursos necesarios. Mismos que, como advierten Rueda *et al.*, (2016) los procesos de evaluación en sí mismos presentan una problemática de índole presupuestal.

### **3.6. Procedimientos de salida de la carrera docente: incumplimiento de las obligaciones y resultados de las evaluaciones**

Como se ha evidenciado, a diferencia de la carrera docente burocrática, la carrera meritocrática planteada en la RE 2013 trastoca en diversos momentos la estabilidad laboral de los maestros, puesto que, la salida del servicio educativo no se vincula únicamente con cuestiones como la jubilación o la renuncia (procedimientos voluntarios y regulares), sino



que ahora también está ligada con el desempeño en la función (sanciones), causante de permanecer o salir del servicio como docente en la educación primaria.

### 3.6.1. Voluntaria y regular

El transitorio octavo de la LGSPD (2013) destaca que el personal que a la entrada en vigor de la Ley se encuentre en servicio con nombramiento definitivo debe ajustarse a los procesos de evaluación y a los programas de regularización, si este personal no alcanza niveles de desempeño suficientes no será separado de la función pública sino que será readscrito a continuar con otras tareas dentro del servicio, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro. Aquí, la jubilación se presenta como una opción para los docentes que cuenten con los requerimientos de la jubilación y que no deseen incorporarse a otro tipo de tareas distintas a la función docente. Al respecto, el texto vigente de la Ley del ISSSTE señala varias modalidades por las cuales un docente puede jubilarse o pensionarse, a saber:

**Cuadro 19. Requerimientos para la pensión de los docentes en las distintas modalidades (2014-2017)**

<b>Modalidad</b>	<b>Periodo</b>	<b>Requerimientos</b>
Pensión por vejez	2013-2016	Mínimo 25 años cotizados y 65 años de edad cumplidos.
Pensión por jubilación	2014-2015	30 años (o más) cotizados y una edad mínima de 53 años en el caso de los hombres y 51 años en el caso de las mujeres
	2016-2017	30 años (o más) cotizados y una edad mínima de 54 años en el caso de los hombres y 52 años en el caso de las mujeres
Pensión por cesantía en edad	2012-2013	Mínimo 25 años cotizados, con 60 años de edad.
	2014-2015	Mínimo 10 años cotizados y una edad mínima de 63 años.

avanzada	2016-2017	Mínimo 10 años cotizados y una edad mínima de 64 años.
Pensión por edad y tiempo de servicios	2014-2015	15 años (o más) cotizados y una edad mínima de 58 años
	2016-2017	15 años (o más) cotizados y una edad mínima de 59 años.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto vigente de la Ley del ISSSTE.

La cesantía en edad avanzada se comprende en dos sentidos: 1) si los docentes deciden separarse voluntariamente del servicio o quedan imposibilitados, deben tener más de 60 años de edad con un mínimo de 10 años cotizados; y 2) para gozar de estas prestaciones sin que exista de por medio ninguna de las causas anteriores, los docentes deben contar con 25 años de cotización en el Instituto (Ley del ISSSTE, art. 84).

De acuerdo con la Ley pueden obtener una pensión garantizada los docentes que cumplan con los requisitos señalados para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, además de contar con un mínimo 25 años de cotización (Ley del ISSSTE, art. 92).

Como se observa en el cuadro anterior, los años de jubilación han ido aumentando de forma proporcional, lo que se vincula con la precarización de las condiciones laborales de los docentes.

### **3.6.2 Sanciones profesionales**

Algunas de las sanciones se asemejan a las de la carrera docente burocrática de 1973-2012, debido a que, el personal docente que incumpla con sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos en un periodo de 30 días naturales sin causa justificada será separado del servicio sin responsabilidad para la autoridad educativa y sin que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ello con el objetivo de asegurar la continuidad del servicio educativo (Flores, 2014).

A esta sanción se añade la del incumplimiento de las obligaciones de la LGSPD que consisten en: cumplir con los procesos de evaluación establecidos para el ingreso,

promoción, permanencia y reconocimiento, cumplir con el periodo de inducción del SPD, sujetarse a la evaluación correspondiente, prestar servicios en la escuela que se encuentre adscrito así como abstenerse de prestarlos sin contar con la autorización requerida o sin cumplir con el perfil y los procesos establecidos en la LGSPD y atender los programas obligatorios que demanda la misma (LGSPD, art. 69). El incumplimiento de estas obligaciones da lugar a la terminación de los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la autoridad educativa y sin que exista resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que según Flores (2014) causará múltiples controversias laborales que deberán atenderse.

Asimismo, los resultados obtenidos en los procesos de evaluación tienen consecuencias en la estabilidad laboral de los docentes, puesto que, en caso de que los maestros no obtengan resultados satisfactorios en la evaluación efectuada después del periodo de inducción o en la Evaluación del Desempeño realizada cada cuatro años, serán separados del servicio. Este tipo de consecuencias en la carrera docente, son consideradas por Cuenca (2015) como consecuencias de alto impacto, ya que, los malos resultados dan lugar al despido laboral o a la salida de la carrera docente de los maestros de educación primaria. En pocas palabras, los maestros no serán cesados del servicio por cometer una falta establecida en la LFTSE como sucedía anteriormente, sino por la decisión del Estado de que no es “idóneo” o “apto” como maestro (Coll, 2013), lo que refleja que la estabilidad en el empleo público ha pasado de ser un derecho adquirido a relacionarse con la idoneidad académica y la eficiencia mostrada en los procesos de evaluación (Aguerrondo, 2004), con lo cual, la evaluación se coloca como un mecanismo de control y eficiencia al reconocer a quienes presentan desempeños notables y despedir a aquellos que no los obtienen.

El hecho de que los docentes sean separados de la función, sin responsabilidad para la autoridad educativa, en caso de incumplir con sus obligaciones, no significa que los profesores queden desamparados legalmente (Alcalde, 2014), puesto que, la LGSPD establece que el personal que sea separado de su cargo por motivos de esta ley podrá impugnar la resolución respectiva ante los órganos competentes en materia laboral (Flores,

2014). Sin embargo, el personal docente únicamente tiene derecho al recurso de revisión, siempre y cuando se trate de asuntos referentes a la aplicación correcta de la evaluación, en la que el promovente deberá interponer el recurso por escrito dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución expresando su inconformidad con pruebas que lo sustenten (Flores, 2014). Esto es relevante, ya que, los docentes sólo podrán alegar inconformidad respecto a la aplicación correcta de la evaluación más no en relación con los tipos de evaluación aplicados, en las dimensiones o en el contenido que se evalúa, ni mucho menos en el perfil, parámetros e indicadores en los cuales se basa, con lo que se relega la función de los docentes a su participación y aprobación en los procesos de evaluación respectivos e incluso al ser sujetos de una evaluación constante de tal magnitud que tiene repercusiones en su estabilidad laboral y profesional, se dejan de lado las aportaciones que los docentes pudieran realizar al respecto, las cuales son cruciales para el mejoramiento de su desempeño en el aula.

Como se observó a lo largo de este capítulo, el propósito declarado de la Reforma Educativa 2013 es mejorar el desempeño de los docentes con el objetivo de alcanzar la calidad educativa, mediante cuestiones relacionadas con la carrera y la evaluación docente (Cordero y González, 2016), elementos que se reflejan de manera puntual en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), documento que regula el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los profesores de educación primaria. De este modo, el acceso en el esquema meritocrático plantea el ingreso al servicio educativo de profesionales de áreas disciplinarias distintas, que mediante un concurso de oposición demostrarán sus cualidades personales y sus competencias profesionales. Toda vez que logran aprobar este concurso, son sometidos a un periodo de inducción de dos años en el que son evaluados en dos ocasiones con el objetivo de determinar si en la práctica cumplen con sus funciones y favorecen el aprendizaje de los alumnos (LGSPD, art. 22). En caso de aprobar la evaluación, elaborada a partir del perfil, parámetros e indicadores, se les entrega un nombramiento definitivo con el que no se asegura la permanencia en el empleo, sino que se contrae la obligación de participar en la Evaluación del Desempeño cada cuatro años con la intención de valorar su desempeño y garantizar su nivel de suficiencia e idoneidad (SEP,

2015a). Los resultados de esta evaluación tienen consecuencias en la trayectoria de los docentes, ya que, en caso de que éstos obtengan resultados *no suficientes* deben participar en los procesos de formación continua para poder presentar una segunda y hasta una tercera evaluación, en la que si los resultados no son favorables los maestros son separados del servicio educativo; si los resultados obtenidos son *suficientes* permanecen por cuatro años más en el servicio educativo; en caso de que dichos resultados sean *destacados* los maestros tienen derecho a participar en el Programa de Promoción en la Función por Incentivos y para ascender dentro de este nuevo programa de promoción los docentes han de obtener un *incremento* en la Evaluación del Desempeño y los resultados requeridos en la Evaluación Adicional determinada para tal fin. Al respecto, el Programa de Promoción en la Función sustituye a Carrera Magisterial y permite a los docentes efectuar movimientos horizontales, mientras que el otro sistema de promoción son los concursos de oposición que sustituyen a Escalafón, en los que los docentes pueden participar para ascender a funciones directivas o de supervisión.

A diferencia de la carrera burocrática estas normas de segunda generación expuestas en la RE 2013 colocan a la evaluación como un eje rector de la carrera docente, en el que la SEP y el INEE son las autoridades centrales encargadas de desarrollar los procesos evaluativos con fundamento en el perfil, parámetros e indicadores. Asimismo, la evaluación es empleada como un medio para tomar decisiones respecto a quién ingresa, permanece y/o se promueve en el servicio educativo, o bien, para la asignación de recursos económicos, aumentos salariales y oportunidades de desarrollo profesional (Inzunza, 2008). Además de fungir como un mecanismo de control con consecuencias duras o de alto impacto (OREALC-UNESCO, 2007), cuyos resultados tienen repercusiones en la estabilidad laboral de los maestros, la cual se interrumpe en caso de no obtener los resultados requeridos. De este modo, la evaluación reconoce a quienes presentan resultados notables y sanciona o condiciona a los maestros que no los obtienen (Morduchowicz, 2002 y Terigi, 2009). Lo que indica que, al ser un esquema de carrera docente basado en el mérito: la permanencia, el descenso o la conquista a posiciones superiores dentro de la misma función docente o fuera de ésta son producto de los resultados obtenidos por los maestros en las

evaluaciones respectivas, privilegiando la capacidad individual y eximiendo así la participación del SNTE o de cualquier otra instancia que pudiera intervenir en estos procesos.

Con base en lo expuesto, se observa que aunque en un inicio los instrumentos legales que normaron la carrera docente de los maestros de educación primaria en México estuvieron cimentados en un Estado nacional en aras de la cobertura y la expansión del sistema educativo, que dio lugar al reconocimiento de los maestros como trabajadores del Estado y a la estructuración de una carrera burocrática piramidal centralizada en la SEP y el SNTE, poco a poco se fueron introduciendo modificaciones a los estatutos bajo una perspectiva meritocrática, debido a la consolidación del Estado neoliberal, a la intervención de los organismos internacionales en la política nacional y al auge de nuevos mecanismos de evaluación y control para seleccionar y retener a los mejores docentes en el aula, con el propósito de alcanzar la calidad educativa, elementos que se reflejan de manera puntual en los ejes de la carrera docente propuestos en la Reforma Educativa 2013, en la que los actores centrales en la toma de decisiones son la SEP y el INEE, lo que implicó un cambio radical en la distribución de atribuciones y en los procedimientos para el ingreso, permanencia, promoción y salida dentro de la carrera docente (Bensusán y Tapia, 2014). Cuestión que sin lugar a dudas, desestabilizó a los docentes en aspectos de carácter laboral y profesional.

## Consideraciones finales

La transición de la política educativa en México se expresa en las políticas docentes orientadas a regular la trayectoria profesional de los maestros de educación primaria, mismas que como se mostró en este estudio documental transitaron de manera gradual del enfoque burocrático al enfoque meritocrático. Ahora bien, ¿por qué se considera que hubo una transición en los enfoques de carrera docente? Al respecto, se muestra el siguiente cuadro ilustrativo:

**Cuadro 20. Carrera docente en la educación primaria 1973-2013**

	<b>Enfoque burocrático</b>	<b>Transición al enfoque meritocrático</b>	<b>Enfoque meritocrático</b>
<b>Acceso</b>	Selección libre (1973-2002)	Exámenes de ingreso (2002)  Concurso nacional público (2008)	Concursos de oposición (2013)
<b>Promoción</b>	Escalafón (1930-2014)	Carrera Magisterial (1993-2014)	Concursos de oposición (2013)  Programa de Promoción en la Función (2013)
<b>Procesos de evaluación</b>	Concursos escalafonarios (1973-2014)	Evaluación global de CM (1993-2014)  Programa de Estímulos a la Calidad Docente (2008)  Evaluación Universal (2012)	Concursos de oposición (2013)  Evaluación del Desempeño (2013)  Evaluación Adicional (2013)

<b>Procedimientos de salida</b>	Jubilación, renuncia y sanciones administrativas (1973-2012)		Jubilación, renuncia, sanciones administrativas y profesionales (2013)
---------------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

En palabras de Arnaut (2013: 2):

Con la instauración del SPD se está viviendo un largo ciclo de casi ochenta años en la historia de los maestros de educación básica, en el que fueron caracterizados principalmente como trabajadores de la educación (y que fueron regulados por un marco jurídico con énfasis en lo laboral), y el comienzo de nuevo ciclo en el que los maestros serán caracterizados principalmente como profesionales de la educación (y serán regulados por un marco jurídico con énfasis en lo profesional).

A partir de esto, el autor reconoce que la Reforma puede abrir la posibilidad de un sistema de carrera más objetivo para seleccionar a los mejores aspirantes para ingresar a la educación primaria, para promoverse a lo largo de su trayecto profesional, mejorar su formación y el desempeño de sus funciones. Sin embargo, destaca que con este esquema se visibilizan las normas referidas al control, la evaluación e incentivos negativos, por lo que, aunque su construcción se basa en un sistema meritocrático, no apela a la autonomía profesional de los maestros en beneficio de su práctica profesional y laboral.

Desde su implementación en 2013, la Reforma Educativa (RE) ha representado una gran cantidad de tensiones y contradicciones no sólo por las opciones de política que propone para la carrera docente de los maestros de educación primaria, sino también por otros aspectos vinculados con: la nula participación de los maestros en el planteamiento de la Reforma con lo que se les delegó la función de ejecutores de la misma; por afectar a los docentes en los rasgos laborales que hasta ahora le otorgaban especificidad a la profesión y



al conocimiento que la sustentaba, así como por modificar los criterios conforme a los cuales se había decidido hasta entonces el conocimiento profesional y los actores fundamentales que habían tomado esas decisiones (De Ibarrola, 2014), pues ya no se trata de un acuerdo entre la SEP y el SNTE, sino que a partir del 2013 es el INEE y la SEP quienes deciden cómo ha de efectuarse el ingreso, la permanencia, la promoción y los procesos de evaluación en la carrera docente en educación primaria. Con ello, esta nueva relación fractura la participación del Sindicato (SNTE) quien hasta antes de 2013 había gozado de gran injerencia en el diseño y la implementación de políticas educativas y docentes.

En lo que refiere a la puesta en acto de la RE 2013, refina los procesos, mecanismos e instrumentos de evaluación al contar con el perfil, parámetros e indicadores para determinar quiénes ingresan, permanecen, se promueven o salen del servicio educativo en la educación primaria. No obstante, la carrera docente sigue teniendo rasgos burocráticos al darle mayor ponderación al cumplimiento de requisitos y procesos de evaluación, dejando de lado el reconocimiento y el desarrollo profesional de los maestros, sus implicaciones en los procesos de enseñanza, en el aprendizaje de los alumnos y en el logro de la calidad de la educación.

Bensusán y Tapia (2014: 99-100) coinciden con el planteamiento anterior: “La reforma también plantea una pretendida solución al problema de la tensión entre mérito y lealtad, es decir, a la posibilidad de obtener beneficios del sistema educativo a través de méritos personales y no de la lealtad al sindicato”, pero cuestionan si la individualización de la carrera docente en función del mérito será suficiente para mejorar la educación. Este argumento es trascendental, ya que, como refieren diversos autores las variables que intervienen en los resultados de la educación son múltiples y como señala Aguerrondo (2004) aunque los profesores juegan un rol importante en el proceso educativo no son los culpables de la educación actual. Si bien, los docentes son actores centrales las acciones dirigidas a ellos han de tomar en cuenta el contexto social y educativo en el que realizan sus labores, así como su formación profesional, las necesidades que desde las escuelas detectan

los maestros y apelar a su autonomía profesional en beneficio del desarrollo de sus labores de enseñanza.

En relación con la RE 2013 son muchas las discusiones respecto a si se trata de una reforma educativa o de una reforma laboral o administrativa, Arnaut (2014) destaca que el contenido de la reforma deja entrever que más que recuperar la rectoría de la educación, lo que se visualiza es la recuperación del control administrativo de las plazas docentes, que antes de esta reforma se habían visto influidas por el SNTE. A partir de lo cual argumenta: “El SPD tendrá un impacto inmediato en el sistema de reclutamiento, movilidad, permanencia y reconocimiento de los docentes, pero no es esperable que tenga un impacto tan inmediato sobre la calidad del trabajo docente y menos aún sobre la calidad educativa” (Arnaud, 2013: 41).

De esta manera, se parte del posicionamiento de que “la carrera docente tiene que ser un instrumento para mejorar la educación y a los profesores” (Sacristán, 2010: 260), puesto que si ésta no tiene como finalidad incidir en la calidad de las prácticas de enseñanza y aprendizaje, mejorará al docente como trabajador pero no como profesional de la enseñanza (Sacristán, 2010). Por lo cual, la carrera docente ha de comprenderse como un mecanismo de desarrollo profesional, no únicamente como documentos que norman la relación contractual entre el Estado y el magisterio (Cuenca, 2015).

A lo expuesto, se agrega que la docencia no es una categoría social homogénea y el proceso de convertirse en docente es paulatino, extenso y en transformación continua, los maestros son sujetos cargados de una historia personal, de una formación y de un desarrollo profesional, así como de un entorno laboral y un contexto institucional que permea su práctica (Vaillant, 2009a). Con fundamento en esto, las políticas que pretendan normar su trayectoria profesional han de reconocer las diferentes etapas del desarrollo y de la competencia docente; estructurarla en torno al mejoramiento de su desempeño; implementar remuneraciones de incentivos claras y articuladas con su labor profesional y desarrollar sistemas de evaluación consensuados, válidos y transparentes (OREALC-UNESCO, 2013):

Sólo la historia personal y una aproximación global a la individualidad de cada docente, nos puede permitir acceder a lo que significa ser docente, a cómo se entiende a sí mismo como tal, al compromiso que mantiene con su profesión, a la satisfacción o insatisfacción que muestra su ánimo, a la idea acerca de cómo entiende su función social, a cuáles son los supuestos o teorías implícitas que sustentan su visión de los alumnos, el valor de la educación,... Desde esta perspectiva, la profesionalidad es una forma de ser, de pensar y sentir, una posición ante el mundo de la educación (Sacristán, 2010: 249).

Lo anterior, evidencia que las políticas dirigidas al profesorado han de tomarlos en cuenta al ser éstos los actores a quienes van dirigidas las acciones, ya que en muchas ocasiones estas políticas suelen considerar a los profesores como espectadores o sujetos desarraigados capaces de instrumentar las normas impuestas por alguien más, privándolos de su experiencia pedagógica y social (Ball, 2009), que bien podría abonar al mejoramiento de la profesión, de la enseñanza y de la educación que imparte el sistema educativo.

Es necesario insistir, que si el objetivo es elaborar políticas centradas en el docente y en la calidad de la educación han de incorporar en su elaboración y desarrollo la participación de los actores a los que se dirigen: los docentes, tanto en la definición de la problemática como en las estrategias que permitirán resolverla (Corzo, 2012 y Latapí, 2004a), además de sustentarse en el conocimiento del entorno socioeconómico, cultural y escolar en el que pretenden incidir, con la finalidad de contar con apoyo político y viabilidad administrativa y económica (Aguilar, 1992):

Mientras no se busque otra forma de elaborar las reformas, en las que se construya un mecanismo donde los docentes participen de otra forma en la formulación de los diagnósticos de la educación, y en ese contexto construyan paulatinamente algunos elementos de la reforma, éstas formarán solo parte de la estrategia de un grupo de especialistas y políticos de la educación [...] Un reto que adquiere complejidad por la dificultad de establecer un mecanismo

eficiente que permita que cada docente la asuma, lo que significa que la haga propia (Inclán y Díaz-Barriga, 2000: 16).

Lo comentado por estos autores adquiere relevancia, ya que, como se planteó en este estudio documental los docentes no son ejecutores de las políticas y reformas educativas, sino que, para ponerlas en acto dentro del contexto escolar éstos efectúan procesos de interpretación, comunicación y apropiación que les permiten explicarse qué es lo que se espera de ellos y cómo han de actuar frente a tales medidas. En lo referente a la apropiación esta no se da un sexenio a otro, o de una política a otra, requiere procesos de adaptación y sobre todo, que los maestros la reconozcan como propia e identifiquen una finalidad superior que decante en la mejora de su profesión y sus actividades de enseñanza. Puesto que, en muchas ocasiones existe una no correspondencia entre el “docente eficaz” planteado en las políticas educativas y el docente real que se encuentra en las aulas enseñando (Aguerrondo, 2014; Aguilar, 1992 y Beech y Meo, 2016). Lo que da cuenta de una tensión existente entre la política diseñada y la política implementada.

Así pues, las políticas docentes son políticamente (*politics*) complejas, poco visibles para el público en su implementación y al partir de hipótesis sobre las cuales se trabaja en la realidad son propensas a producir resultados diferentes a los que se espera en los documentos legales (OREALC-UNESCO, 2013 y Rizvi y Lingard, 2013), por lo que es esencial que durante su desarrollo cumplan con los elementos de integralidad, establezcan vínculos entre las políticas y las estrategias, articulen lo micro (sistema escolar) con lo macro (ámbito social, económico y político) y consideren las etapas a través de las cuales se constituye un docente (Tedesco, 2010). Desde esta perspectiva la política no es sólo un documento, la política se hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar (Velásquez, 2009) y en el que los docentes tienen un papel central.

A partir del estudio documental aquí mostrado, es que se plantean las siguientes preguntas: ¿La carrera docente instaurada en 2013 es suficiente para mejorar la educación? No. Por sí misma, la carrera docente funge como un instrumento que norma la trayectoria laboral de los docentes en el sistema educativo, a través de una serie de requerimientos que

se estipulan para su ingreso, permanencia, promoción y/o salida del servicio en la educación primaria. Sin embargo, las acciones no sólo han de centrarse en el docente como sujeto aislado sino también en la formación que reciben en las escuelas normales, en el modelo educativo que se implementa en las escuelas y en otros elementos que posibiliten su formación y desempeño a lo largo de su trayectoria laboral y profesional. Ahora bien, ¿El esquema meritocrático propuesto regula laboralmente a los maestros o los profesionaliza? Desde mi perspectiva, se requiere algo más que un constructo coherente para mejorar la calidad del profesorado, si bien, la Reforma Educativa clarifica los mecanismos y procedimientos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio educativo, no apela al trabajo pedagógico que realizan los maestros en las aulas y a las necesidades que de éste se desprenden, puesto que, como lo mencioné este esquema meritocrático pese a las acciones que incorpora sigue privilegiando el cumplimiento de requisitos y de procesos de evaluación, en detrimento de la experiencia pedagógica de los docentes. ¿Puede considerarse una reforma educativa o laboral? Tomando como referente a Viñao (2006a) es una reforma educativa de carácter *organizativo y político-administrativo*, ya que, modifica la estructura y el modo de gobernar, administrar y gestionar el sistema educativo en lo que respecta a la profesión docente. Asimismo, existen otras preguntas que me he planteado y a las cuales quizá no tengo una respuesta concreta: ¿Cuál es la visión de los docentes frente a estos cambios introducidos en su trayectoria profesional? ¿De qué manera han modificado el actuar de los docentes en el aula? ¿Ha tenido impacto? Pese a esto, puedo apuntar que durante mi participación en proyecto “La reforma educativa vista por sus actores. Un estudio en representaciones sociales”, los maestros muestran inconformidad no sólo porque se omitió su participación en la construcción de la norma, sino también por los procesos de evaluación que incorpora y sus repercusiones de alto impacto que decantan en la pérdida de la estabilidad laboral. Al respecto, en las entrevistas efectuadas a los maestros, dentro de este estudio, la gran mayoría de ellos mencionan que no se oponen a la evaluación pues anteriormente ya habían participado en ésta, sino que consideran que un examen no valora lo que ellos son profesionalmente hablando frente a grupo y en relación con la apertura a otros profesionales para ingresar como maestros muestran también inconformidad, ya que,

consideran que atenta contra su identidad como maestros debido a que estos profesionales (psicólogos, pedagogos, entre otros) no fueron formados para impartir clases, incluso algunos autores advierten sobre la desprofesionalización que puede causar tal apertura.

Por ello, habrá que analizar si en la práctica la RE 2013 está cumpliendo con los objetivos que se propone, si los procesos de evaluación han sido suficientes para elevar la calidad de la educación y de los profesores, y si realmente está contribuyendo a su desarrollo profesional y al mejoramiento de su práctica en el contexto en que realizan su labor: las aulas. Dado que el objetivo declarado de esta Reforma es contribuir al mejoramiento de los docentes y de la calidad educativa.

En este sentido, es necesario abrir nuevas líneas de discusión al respecto, reelaborar teóricamente los ámbitos y niveles de la política educativa (Flores-Crespo, 2011), y realizar propuestas viables, pertinentes y contextualizadas que coadyuven al mejoramiento de los docentes en beneficio de su profesión y de los educandos a los que destinan su labor. A ello se agregan, las aportaciones que desde la pedagogía podemos realizar con el propósito de realizar trabajo colegiado con los maestros, intercambiar experiencias y conocimientos en aras de la mejora de la profesión docente, de la enseñanza y de la educación.

## Referencias

1. Aguerrondo, I. (2004). Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente. En Pearlman, Mary *et al.*, (Eds.), *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño* (pp. 97-141). Santiago de Chile: BID-PREAL.
2. Aguerrondo, I. (2014). La “cuestión docente” hoy. Entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo. En Del Castillo, G. y Valenti, G. (Coords.). *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 47-59). México: FLACSO México.
3. Aguilar Villanueva, L.F. (1992). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
4. Aguilar Villanueva, L.F. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
5. Alcalde, A. (2014). Reflexiones sobre el contenido laboral de la reforma educativa. En Del Castillo, G. y Valenti, G. (Coords.). *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 109-116). México: FLACSO México.
6. Amador, J.C. (2009). La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, (74), 1-36 (versión preliminar).
7. Arias, E. y Bazdresch, M. (2003). México: Compromiso social por la calidad de la educación. *Revista Electrónica Sinéctica*, (22), 72-77. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99817932011>
8. Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*. México: Biblioteca Normalista.

9. Arnaut, A. (2010). Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010. En Arnaut, A., y Giorguli, S. (Coords.), *Los grandes problemas de México* (pp. 233-270). México, Distrito Federal: El Colegio de México
10. Arnaut, A. (2013). *Los maestros de educación básica en México: Trabajadores y profesionales de la educación*. Notas para el Seminario organizado por el CIDE, BID y el Senado. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613\\_presentacion1.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613_presentacion1.pdf)
11. Arnaut, A. (2014). Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente. En Del Castillo, G. y Valenti, G. (Coords.) *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 31-46). México: FLACSO México.
12. Avelar, M. (2016). Entrevista a Stephen J. Ball: Su contribución a la investigación de las políticas educativas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24 (24), 1-19. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2368>
13. Ball, S. (2009). Profesionalismo, gerencialismo y reformatividad. *Revista Educación y Pedagogía*, 15 (37), 87-104. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/view/5979/5388>
14. Ball, S. (2015). El desempeño, la privatización, los profesionales de la educación y el estado. *Educación y ciudad*, (14), 115-137. Recuperado de <http://www.idep.edu.co/revistas/index.php/educacion-y-ciudad/article/view/135/124>
15. Beech, J. y Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24 (23), 1-19. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2417>



16. Bensusán, G. y Tapia, L.A. (2014). Los problemas de implementación de la “reforma educativa”. En Del Castillo, G. y Valenti, G. (Coords.). *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 109-116). México: FLACSO México.
17. Bolívar, Antonio (2005). ¿Dónde situar los esfuerzos de mejora? Política educativa, escuela y aula. *Educação e Sociedade*, 26 (92), 859-888. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v26n92/v26n92a08.pdf>
18. Bracho, T. (2014). Evaluación y política educativa. En Del Castillo, G. y Valenti, G. (Coords.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 39-47). México: FLACSO México.
19. Coll, T. (2013). La reforma educativa, el poder del Estado y la evaluación. *El Cotidiano* (179), 43-54. Recuperado de <http://prensaindigena.org/web/pdf/Larefelpoderylaeva.pdf>
20. Congreso de la Unión (1963). *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftse/LFTSE\\_orig\\_28dic63\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftse/LFTSE_orig_28dic63_ima.pdf)
21. Congreso de la Unión (1983). *Ley del ISSSTE*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/LISSSTE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/LISSSTE_abro.pdf)
22. Congreso de la Unión (2007). *Ley del ISSSTE*. Recuperado de <http://normateca.issste.gob.mx/webdocs/X2/201306051356069344.pdf?id>
23. Congreso de la Unión (2013a). *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 de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/index.php/517-reforma-educativa/marco-normativo/1607-marco-normativo>

24. Congreso de la Unión (2013b). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/index.php/517-reforma-educativa/marco-normativo/1607-marco-normativo>
25. Congreso de la Unión (2013c). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/index.php/517-reforma-educativa/marco-normativo/1607-marco-normativo>
26. Congreso de la Unión (2013d). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/index.php/517-reforma-educativa/marco-normativo/1607-marco-normativo>
27. Congreso de la Unión (2016). *Ley del ISSSTE*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE\\_240316.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_240316.pdf)
28. Cordero, G. & González, C. (2016). Análisis del modelo de evaluación del desempeño docente en el marco de la reforma educativa Mexicana. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24 (46). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v24.2242>
29. Cordero, G., Fragoza, A., y Vázquez, M. A. (2015). El Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela: aproximaciones a su configuración en México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 17 (1), 55-71. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/vol17no1/contenido-cordero - fragozav.html>
30. Cordero, G., Luna, E., Patiño, N.X. (2013). La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente. *Revista Electrónica Sinéctica*, (41), 1-19. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99828325007>
31. Cordero, Y. (2010). Un sistema de mérito para el siglo XXI. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (48), 1-14. Recuperado de

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/048-octubre-2010/cordero>

32. Corzo, Julio F. (2012). ¿Qué son las políticas públicas? Antecedentes, teoría y práctica. En Corzo, Julio F. (Ed.), *Diseño de Políticas Públicas: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* (pp.75-107). México: IEXE editorial.
33. Cuenca, R. (2015). *Las carreras docentes en América Latina: La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Chile: OREALC/UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244074s.pdf>
34. Cuevas, Y. y Moreno, T. (2016). Políticas de evaluación docente de la OCDE: Un acercamiento a la experiencia en la educación básica mexicana. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24 (120), 1-24.
35. De Ibarrola, M. (2014). El conocimiento profesional docente en el marco de la reforma educativa. En Del Castillo, G. y Valenti, G. (Coords.). *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 71-92). México: FLACSO México.
36. De Ibarrola, M., Silva, G., y Castelán, A. (1997). *Quiénes son nuestros profesores. Análisis del magisterio de educación primaria en el Distrito Federal, 1995*. México: Fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano, A.C.
37. Del Castillo-Alemán, Gloria (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4 (9), enero-junio, 637-652. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2810/281022848007.pdf>
38. Diario Oficial de la Federación (19 de mayo de 1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal*. México: SEGOB.

39. Espinoza, Oscar (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8), 1-13. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/2750/275019727008.pdf>
40. Fernández, M. (2001). A la busca de un modelo profesional para la docencia: ¿liberal, burocrático o democrático? *Revista Iberoamericana de Educación*, (25), 43-64. Recuperado de <http://rieoei.org/rie25a02.htm>
41. Flores, A. (2014). Aspectos fundamentales de la Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013 en México. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* año IX, (17), 174-202. Recuperado de [http://www.ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/7\\_DOSSIER\\_IBEROFORUM\\_NO17.pdf](http://www.ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/7_DOSSIER_IBEROFORUM_NO17.pdf)
42. Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. Documento de investigación 5. Ciudad de México: inide-Universidad Iberoamericana. Recuperado de <http://www.ibero.mx/web/files/inide5.pdf>
43. Flores-Crespo, P. (2011). Análisis de política educativa. Un nuevo impulso. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16 (50), julio-septiembre, 687-698. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/140/14019000002.pdf>
44. Flores-Crespo, P. (2014). ¿Puede la evaluación mejorar la política educativa? En Del Castillo, G. y Valenti, G. (Coords.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 31-37). México: FLACSO México.
45. Gobierno Federal (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. Recuperado de [www.oei.es/pdfs/alianza\\_educacion\\_mexico.pdf](http://www.oei.es/pdfs/alianza_educacion_mexico.pdf)
46. Gobierno Federal (2012). *Pacto por México*. Recuperado de <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

47. Guerrero, Omar (1993). Política, Policy Pública y Administración Pública. *Revista de Estudios Políticos, UNAM-FCPyS*, 4ª época, (1), octubre-diciembre, 87-106. Recuperado de <http://www.omarguerrero.org/articulos/PolicyPoliticaAP2.pdf>
48. Gutiérrez, S. (2014). De la candidatura a la presidencia: Imágenes y representaciones de Enrique Peña Nieto en la prensa escrita. *Revista DOXA Digital*, 1 (2), 29-53. Recuperado de [http://doxa.uach.mx/assets/2\\_politica\\_8.pdf](http://doxa.uach.mx/assets/2_politica_8.pdf)
49. Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, María del Pilar (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
50. Hernández, E. V. (2013). Las reformas educativas y el papel del docente. *Fuentes Humanísticas*, Año 25 (46), 109-121. Recuperado de [http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/2087/Las\\_reformas\\_educativas\\_46\\_08.pdf?sequence=1](http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/2087/Las_reformas_educativas_46_08.pdf?sequence=1)
51. Iaies, G. y De los Santos, A. (2010). Nuevos docentes, nuevas carreras. El debate por la reforma de la carrera profesional en América Latina. Buenos Aires: Centro de Estudios en Políticas Públicas. Recuperado de [http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-244231\\_recurso\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-244231_recurso_pdf.pdf)
52. Inclán Espinosa, C. y Díaz-Barriga, A. (2000). *El docente en las reformas educativas. Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos*. CLACSO: Buenos Aires. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101010115004/barriga.pdf>
53. INEE (2015a). Condiciones laborales de los docentes. En Orduña, M. (Ed.), *Los docentes en México. Informe 2015* (pp. 53-82). México: INEE. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf>
54. INEE (2015b). Ingreso al Servicio Docente. En Orduña, M. (Ed.), *Los docentes en México. Informe 2015* (pp. 125-152). México: INEE. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf>

55. INEE (2016). *Comunicado de prensa No. 47*. México: INEE. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/boletines/Boletin47.pdf>
56. Inzunza, J. (2008). Evaluación, carrera y vocación docente. *Revista Iberoamericana de evaluación educativa*, 203-207, 1 (2).
57. ITSE (2013). *Guía para realizar una investigación documental*. México, Ciudad de México: ITSE. Recuperado de <http://itsescarcega.edu.mx/cinformacion/wp-content/uploads/2013/10/Gu%C3%ADa-para-realizar-una-investigaci%C3%B3n-documental.pdf>
58. Landau, D. Martin. (1992). El ámbito propio del análisis de políticas. En Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 275-280). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
59. Latapí Sarre, Pablo (2009). El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14 (40), 255-2587. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v14n40/v14n40a12.pdf>
60. Latapí, P. (2004a). La política educativa del Estado mexicano desde 1992. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2), 1-6.
61. Latapí, P. (2004b). *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.
62. López, M. (2013). Una reforma “educativa” contra los maestros y el derecho a la educación. *El Cotidiano* (179), 55-76. Recuperado de <http://elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17905.pdf>

63. Loyo Brambila, A. (2010). Política educativa y actores sociales. En Arnaut, A., y Giorguli, S. (Coords.), *Los grandes problemas de México* (pp. 185-208). México: El Colegio de México.
64. Martínez, R. y Vega, S. (2007). Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVII (1 y 2), 91-114. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/270/27037205.pdf>
65. Miranda, F. (2014). Introducción. En Del Castillo, G. y Valenti, G. (Coords.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 13-17). México: FLACSO México.
66. Morales, Oscar Alberto (2003). *Fundamentos de la investigación documental y la monografía*. México: Departamento de Investigación/Facultad de Odontología. Recuperado de [http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/16490/1/fundamentos\\_investigacion.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/16490/1/fundamentos_investigacion.pdf)
67. Morduchowicz, A. (2002). *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*. Documento de Trabajo N°23. Santiago de Chile: PREAL.
68. Muñoz Razo, Carlos (2011). *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis*. México: Pearson Educación.
69. Navarro, C. (2009). La Alianza por la Calidad de la Educación: pacto regresivo y cupular del modelo educativo neoliberal. *El Cotidiano*, (154), 25-37. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512736004.pdf>
70. Navarro, J. C. (2006). *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas*. Documento de Trabajo N° 36. Santiago de Chile: PREAL.
71. OREALC-UNESCO (2007). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América Latina*. Santiago:

OREALC/UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001529/152934s.pdf>

72. OREALC-UNESCO (2012). Orientaciones sobre instituciones y procesos de las políticas docentes. En OREALC-UNESCO (Coord.), *Antecedentes y criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* (pp. 146-151). Santiago, Chile: OREALC/UNESCO. Recuperado de [http://www.minerd.gob.do/idec/Docs2/6d%20-%20Criterios%20Pol%20Docentes%20ALC%20INFO%20FINAL%20UNESCO%2018%205%2012%20%20FINAL%20\(3\).pdf](http://www.minerd.gob.do/idec/Docs2/6d%20-%20Criterios%20Pol%20Docentes%20ALC%20INFO%20FINAL%20UNESCO%2018%205%2012%20%20FINAL%20(3).pdf)
73. OREALC-UNESCO (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. París, Francia: OREALC/UNESCO Santiago. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002232/223249S.pdf>
74. Ornelas, Carlos (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI Editores.
75. Pedró, F., Pedró, I., y Puig, I. (1998). *Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada*. Barcelona, España: Paidós.
76. Pérez, R.A. (2014). La profesionalización docente en el marco de la reforma educativa en México: sus implicaciones laborales. *El Cotidiano* (184), 113-120. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32530724012>
77. RAND Corporation (1994-2017). About the RAND Corporation. Recuperado de <https://www.rand.org/about.html>
78. Reyes Esparza, Ramiro (1972). El maestro y la reforma educativa. En Carmona, F.U., Shum, M.I.W., Salazar, J.G., Cruz, G., Carmina, G.F. y Ulloa, M.I. (Coords.), *Reforma Educativa y "Apertura Democrática"* (189-212). México: Editorial Nuestro tiempo.



79. Rizvi, F. & Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Ediciones Morata, S.L.
80. Rueda, M., Ordorika, I., Gil, M., y Rodríguez, R. (2016). Reforma educativa y evaluación docente: el debate. *Perfiles educativos*, 38(151), 190-206. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v38n151/0185-2698-peredu-38-151-00190.pdf>
81. Sacristán, J. G. (2006). De las reformas como política a las políticas de reforma. En Sacristán, J. G. (Comp.). *La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar* (pp. 23-42). Madrid, España: Morata.
82. Sacristán, J. G. (2010). La carrera profesional para el profesorado. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, (68), 243-260.
83. Santibañez, L., y Martínez, J.F. (2010). Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma. En Arnaut, A., y Giorguli, S. (Coords.), *Los grandes problemas de México* (pp. 125-158). México, Distrito Federal: El Colegio de México.
84. SEP (1946). *Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública*. Recuperado de <http://www.snte.org.mx/seccion51/assets/RegCondGralTrab.pdf>
85. SEP (2014). *Concurso de oposición/2 para el ingreso a la educación básica, ciclo escolar 2014-2015. Convocatoria extraordinaria*. México: SEP. Recuperado de [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba\\_e/docs/escuelas\\_normales/convocatorias/09\\_N.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba_e/docs/escuelas_normales/convocatorias/09_N.pdf)
86. SEP (2015a). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación del Desempeño Docente: Educación Básica*. México: SEP/CNSPD. Recuperado de [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/etapas\\_aspectos/VERSION\\_FINAL\\_dmj\\_docentes\\_190515.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/etapas_aspectos/VERSION_FINAL_dmj_docentes_190515.pdf)

87. SEP (2015b). *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica*. México: SEP/CNSPD. Recuperado de <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2016/docs/PFI.pdf>
88. SEP (2015c). *Concurso de oposición para el ingreso a la educación básica, ciclo escolar 2015-2016. Convocatoria pública y abierta*. México: SEP. Recuperado de [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/ingreso/convocatorias/abierta/ConvocatoriaBasicaAbierta\\_9.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/ingreso/convocatorias/abierta/ConvocatoriaBasicaAbierta_9.pdf)
89. SEP (2015d). *Concurso de oposición para la promoción a categorías con funciones de dirección en educación básica, Ciclo escolar 2015-2016. Convocatoria funciones de dirección*. México: SEP. Recuperado de [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/promocion/convocatorias/Directores/Convocatoria\\_9.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/promocion/convocatorias/Directores/Convocatoria_9.pdf)
90. SEP (2017). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación del Desempeño Docente: Educación Básica*. México: SEP/CNSPD. Recuperado de [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/spd/EAMI\\_DOCENTES\\_EB\\_2017.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/spd/EAMI_DOCENTES_EB_2017.pdf)
91. SEP (27 de septiembre de 2013). Antecedentes de otros sistemas de estímulo y promoción. Recuperado de <http://www.evaluacionuniversal.sep.gob.mx/dos.htm> [Página web]
92. SEP-SNTE (1973). *Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*. Recuperado de [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento\\_escalafon\\_sep.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf)
93. SEP-SNTE (1998). *Lineamientos generales de Carrera Magisterial*. Recuperado de [http://www.centrodemaestros.mx/carrera\\_m/lineamientos.pdf](http://www.centrodemaestros.mx/carrera_m/lineamientos.pdf)
94. SEP-SNTE (2011a). *Lineamientos generales del programa de Carrera Magisterial*. Recuperado de

[https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS\\_GENERALES\\_2011.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf)

95. SEP-SNTE (2011b). *Programa de Estímulos a la Calidad Docente*. Recuperado de [http://www.sepbcs.gob.mx/Transparencia/Fraccion\\_II/LINEAMIENTOS/Linea\\_Calidad\\_Docente.pdf](http://www.sepbcs.gob.mx/Transparencia/Fraccion_II/LINEAMIENTOS/Linea_Calidad_Docente.pdf)
96. SEP-SNTE (2012a). *Información general. Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*.
97. SEP-SNTE (2012b). *Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*. Recuperado de <http://www.evaluacionuniversal.sep.gob.mx/lineamientos.pdf>
98. Silas, J.C. (2014). La reforma educativa: ideas, realidades y posibles consecuencias. *Análisis Plural*, segundo semestre, 169-178. Recuperado de <http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/1240/La%20reforma%20educativa.pdf?sequence=2>
99. Tedesco, J.C. (2010) A modo de conclusión: Una agenda de política para el sector docente. En Tenti, F.E. (Comp.), *El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI* (pp. 329-338). México: Siglo XXI.
100. Terigi, F. (2009). Carrera docente y políticas de desarrollo profesional. En Vaillant, D. y Vélaz de Medrano, C. (Coords.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp.89-97). Madrid, España: Organización de Estados Interamericanos, Fundación Santillana.
101. Terigi, F. (2010). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. *PREAL. Serie Documentos de trabajo*, (50). Recuperado de [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PBAAC238.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAC238.pdf)

102. Tiana, A. (2006). Calidad, evaluación y estándares: Algunas lecciones de las reformas recientes. En Marchesi, A., Tedesco, J.C., y Coll, C. (Coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza* (113-123). Madrid, España: Fundación Santillana.
103. Uribe, Gabriela (2014). Implementación de las políticas en evaluación educativa. Una mirada desde el estado de Guerrero. En Del Castillo, G. y Valenti, G. (Coords.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa* (pp. 49-54). México: FLACSO.
104. Vaillant, D. (2005). Reformas educativas y rol de docentes. *Revista PRELAC*, 1, 38-51. Recuperado de <http://denisevaillant.com/articulos/2005/RefEduPRELAC2005.pdf>
105. Vaillant, D. (2009a). Políticas de inserción a la docencia en América Latina: La deuda pendiente. *Revista del currículum y formación del profesorado*, 1 (13), 27-41. Recuperado de <https://www.ugr.es/~recfpro/rev131ART2.pdf>
106. Vaillant, D. (2009b). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. En Cox, C. y Schwartzman, S. (Eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina* (pp. 129-173). Santiago de Chile: UQBAR Editores.
107. Vaillant, D. (2013). Las políticas de formación docente en América Latina. En Poggi, M. (Coord.), *Políticas docentes: Formación, trabajo y desarrollo profesional* (pp.45-58). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO.
108. Valenti, G. y Flores, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 71, 167-191. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032009000500007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000500007)

109. Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición de “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187. Recuperado de: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewFile/433/377>
110. Viñao, A. (2006a). El éxito o fracaso de las reformas educativas: Condiciones, limitaciones, posibilidades. En Gimeno Sacristán, J. (Comp.), *La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar* (pp. 43-60). Madrid, España: Ediciones Morata.
111. Viñao, A. (2006b). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid, España: Morata.

## Anexos

### Anexo 1. Análisis comparativo del sistema de evaluación del programa Carrera Magisterial

Factor	Descripción	Forma de evaluación	Porcentaje		
			1993	1998	2011
Antigüedad  (A mayor antigüedad, mayor puntaje)	Años de servicio docente desempeñados en alguna de las tres vertientes en la educación básica.	Constancia expedida por el área administrativa correspondiente	10%	10%	5%
Grado Académico  (A cada grado corresponde un puntaje específico)	Grados acreditados por el docente en su formación profesional.	Certificado de estudios, título profesional, cédula o carta de pasante	15%	15%	Se eliminó
Preparación profesional	Habilidades, conocimientos, capacidades y competencias profesionales que requiere el docente para desempeñar su función (o funciones) en la educación básica.	Instrumento elaborado por la SEP, aplicado por las autoridades educativas en las entidades federativas. La integración de reactivos se hacía con la participación de las áreas de la SEP responsables de la evaluación, currículo y formación continua. Se elaboran diferentes tipos de exámenes en función de los requerimientos de CM y las características de los docentes.	25%	28%	5%

Factor	Descripción	Forma de evaluación	Porcentaje		
			1993	1998	2011
Cursos de actualización y superación profesional	<p>Acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación profesional otorgados por la SEP para fortalecer conocimientos generales, pedagógicos y didácticos.</p>	<p>Constancia expedida al término de la realización de los cursos, mismos que eran elaborados a partir de los resultados de los factores “Preparación profesional” y “Aprovechamiento escolar”, para subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación. Los cuales debían sumar un total de 40 horas.</p>	15%	17%	Se cambia por formación continua
<p>Formación continua</p> <p>(Los puntajes de los cursos se asignan proporcionalmente)</p>	<p>Acciones secuenciales y permanentes orientadas a profesionalizar la práctica educativa de acuerdo con los avances didácticos, metodológicos, pedagógicos, culturales, tecnológicos y científicos.</p>	<p>Acreditada mediante opciones modulares articuladas curricularmente, que por secuencia y acumulación de puntajes y créditos en cada etapa, el docente obtenía diplomados y posgrados. Mismos que debían sumar 120 horas.</p> <p>-Cursos del Catálogo Nacional emitido por la SEP. Programas con una carga horaria mínima de 30 horas (5 puntos) y máximo de 40 horas de</p>	Eran cursos de actualización y superación profesional	Eran cursos de actualización y superación profesional	20%

		<p>estudio. Los docentes podían llevar hasta cuatro cursos en una misma etapa.</p> <p>-Diplomados del Catálogo Nacional emitido por la SEP. Programas académicos con una carga horaria mínima de 120 horas, un diplomado con esta carga equivalía a 20 puntos.</p> <p>-Especialidades, Maestrías y Doctorados del Catálogo Nacional emitido por la SEP articulados curricularmente con el proyecto de formación continua.</p> <p>Los tres en modalidades: presencial, semipresencial y a distancia.</p>			
--	--	---	--	--	--



Factor	Descripción	Forma de evaluación	Porcentaje		
			1993	1998	2011
Desempeño profesional	Actividades cotidianas realizadas por los docentes de acuerdo con el tipo de vertiente <sup>55</sup> .	Evaluado por el Órgano de Evaluación Escolar en tres momentos del año escolar a través de 15 indicadores en tres dimensiones: planteamiento y ejecución del proceso de enseñanza-aprendizaje, participación en el funcionamiento de la escuela y participación en la interacción escuela-comunidad.	35%	10%	Se eliminó

<sup>55</sup> Por ejemplo, la primera vertiente era evaluada por medio de la planeación y desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje, participación en el funcionamiento de la escuela y participación en la interacción escuela-comunidad. La segunda vertiente a través de la planeación y desarrollo de actividades escolares y difusión y vinculación con la comunidad. La tercera vertiente se evaluaba con la planeación y desarrollo del trabajo, calidad, cantidad y participación en el órgano técnico (SEP-SNTE, 1998).

Factor	Descripción	Forma de Evaluación	Porcentaje		
			1993	1998	2011
Actividades cocurriculares	Acciones extraordinarias que realizan los participantes fuera del horario de trabajo dirigidas a fortalecer el aprendizaje de los alumnos en aspectos como: la integración social, promoción de la comunidad en un ambiente seguro y sano, por ejemplo.	Evaluadas por el Consejo Técnico Escolar en torno al cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de CM (tres vertientes); número de horas laboradas fuera del horario asignado (tres vertientes), promedio obtenido en este factor por el personal a su cargo como docentes, directivos, etc., y el cumplimiento de las actividades programadas (2ª vertiente); acompañamiento de los docentes de la 1ª y 2ª vertiente en la realización de actividades de este factor (3ª vertiente).	No existía	No existía	20%
Aprovechamiento escolar	Aprendizajes obtenidos por los alumnos de los maestros participantes cuya puntuación era convertida a escala de CM y variaba de acuerdo al tipo de vertiente <sup>56</sup>	Examen elaborado por la SEP y por la autoridad educativa estatal de acuerdo con los planes y programas de estudio y los libros de texto (esto es del 98).	No existía	20% (1ª)	50% (1ª) 40% (2ª) 30% (3ª)

<sup>56</sup> Primera vertiente: a los docentes que obtuvieran logros educativos con alumnos con barreras para el aprendizaje y la participación, se les otorgaban 10 puntos adicionales, que sumado al puntaje obtenido no debía rebasar 50 puntos. Segunda vertiente: promedio obtenido en este factor por los docentes, directores o personal de supervisión a su cargo, según corresponda. Tercera vertiente: promedio de los resultados obtenidos en este factor por los alumnos de los docentes en la escuela, zona, sector escolar, nivel o modalidad educativa en que labora el evaluado. Donde los aprendizajes de los alumnos no podían ser valorados con

Factor	Descripción	Forma de Evaluación	Porcentaje		
			1993	1998	2011
Desempeño escolar	Acciones que inciden en el aprovechamiento escolar de los alumnos y en la preparación profesional de los docentes.	Puntaje obtenido por los docentes, directivos o supervisores a su cargo en los factores de aprovechamiento escolar y preparación profesional.	No existía	20% (2ª vertiente)	Se eliminó
Gestión escolar	Actividades inherentes a las funciones del personal directivo y de supervisión establecidas en los manuales de operación: asesoría, supervisión, seguimiento y apoyo del trabajo de los docentes a su cargo.	Elaboración de programa de actividades y cumplimiento de actividades programadas.	No existía	No existía	10% (2ª vertiente)
Apoyo educativo	Acciones de acompañamiento en el aula, asesoramiento educativo, superación profesional y elaboración de materiales educativos realizados en su ámbito de trabajo: escuela, zona, sector, entre otros, y que contribuyen	De acuerdo con sus funciones el participante elegía una de las cuatro: acompañamiento en el aula (apoyo en la enseñanza de idiomas o conocimientos tecnológicos), asesoramiento educativo (innovación de la práctica docente), superación profesional	No existía	20% (3ª vertiente)	20% (3ª vertiente)

---

pruebas de aplicación nacional (primero y segundo de primaria, educación física, entre otros) y se determinaría en función de los resultados obtenidos en el factor Preparación Profesional (SEP-SNTE, 2011).

---

	al mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje.	(apoyos académicos al personal docente) o elaboración de materiales educativos.			
--	---	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de: Latapí (2004b); Ornelas (2008); SEP-SNTE (1998); SEP-SNTE, (2011); y Cordero *et al* (2013).