



## LAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS PARA DOCENTES: CÁLCULO Y CONTROL. EL CASO DEL PROGRAMA DE PROMOCIÓN HORIZONTAL EN EDUCACIÓN BÁSICA EN HIDALGO

**Alfonso Torres Hernández**

*Universidad Pedagógica Nacional-Hidalgo*  
torresama@yahoo.com.mx

**Área temática:** A.10) Política y gestión de la educación

**Línea temática:** Implementación, gestión y puesta en marcha de las políticas.

**Tipo de ponencia:** Reporte de investigación parcial



### Resumen

El estudio plantea una indagación de la política educativa para docentes instrumentada con la finalidad de incentivar el trabajo de los docentes de educación básica, expresada a través del Programa de Promoción Horizontal, particularmente en el estado de Hidalgo. La conjugación de diversos elementos que están presentes en su desarrollo (política de evaluación de desempeño, disponibilidad presupuestal, condición laboral, desarrollo profesional, entre otros) obligan al desarrollo de un estudio integral para comprender el proceso de promoción en un contexto sociohistórico y político caracterizado por las intenciones de una cuarta transformación.

Analizar qué piensan los docentes participantes, cómo viven el proceso y su repercusión en su desarrollo profesional y laboral, constituyen algunos puntos de interés en la indagación, que por otra parte busca contribuir a la estructuración de políticas más pertinentes para los docentes.

**Palabras clave:** Política, cálculo, control, estímulos económicos, promoción.

### Introducción

El tema de la promoción horizontal es vigente y de fuerte relevancia para los docentes, en tanto que es un programa que sustituye la estrategia de incentivos de la reforma peñista, que nunca se consolidó. Además, es un tema que, si bien se inscribe en un marco general de evaluación del desempeño docente, a diferencia de la anterior reforma, no guarda relación

con la permanencia en el servicio. En ello radica la importancia de plantear un estudio que dé cuenta del desarrollo del proceso y que además aporte elementos para comprender el sentido en el diseño e implementación de políticas educativas pensadas para los docentes, tanto en su condición laboral como en su desarrollo profesional.

En este tenor, si uno revisa con puntualidad los Lineamientos de Carrera Magisterial, encontrará muchas similitudes con el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (SEP, 2015) y el actual Programa de Promoción Horizontal por Niveles con Incentivos en Educación Básica (SEP, 2021). ¿Coincidencia o continuidad de políticas neoliberales? Lo cierto es que, en su momento, ninguno de los dos primeros programas cumplió en sus propósitos establecidos, por un lado, elevar la calidad educativa y desarrollo profesional del maestro, y por otro, la mejora de las condiciones salariales. El tercero de ellos, en proceso, desde su inicio ha estado en una zona de incertidumbre y resistencia por parte de los docentes.

Desde la mirada y argumento de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) establecer políticas para la evaluación y recompensa a los maestros son necesarias en el marco de una reforma educativa. Así, es como se piensa en *“los sistemas de compensación como mecanismo para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos”* (OCDE, 2011) Esta lógica en las políticas está fundada en una racionalidad instrumental, cuyo origen se puede advertir en la economía, además de que han sido poco exploradas, supervisadas y evaluadas en el ámbito educativo laboral. Cuando la OCDE planteó este tipo de políticas para México, no sólo estableció el qué, sino también el cómo deberían hacerse.

De manera incipiente y accidentada en el periodo calderonista se implementaron las estrategias para la acción que planteó la OCDE a México en materia educativa, cuestión que, en el caso que nos ocupa (incentivos docentes) se materializó con la política peñista de la evaluación del desempeño docente como vía para acceder a un beneficio económico y también como dispositivo de sanción laboral.

Los Programas de incentivos económicos han sido calificados por los propios maestros como excluyentes y como estrategias de contención para aumentos salariales significativos, además que no han representado una verdadera valoración y reconocimiento a la labor docente, lo que en su momento ha traído consigo una serie de protestas, impugnaciones, manifestaciones y denuncias del magisterio.

El Programa de Promoción Horizontal (PPH) establece el otorgamiento de incentivos a los docentes, a partir de su incorporación en el programa y durante su paso por cada uno de los 8 niveles que comprende., en cada uno debe permanecer 4 años, o sea, es posible alcanzar el nivel último después de 28 largos años a partir de su ingreso. Toda una vida en el magisterio sin duda. Si a ello le agregamos que es un Programa sujeto a la “disponibilidad presupuestal”, no es difícil imaginar que la gran mayoría del magisterio quedará excluido de sus beneficios.

En la cotidianidad, los docentes asumen la política educativa que se establece para acceder a un programa de estímulos, no la cuestionan en su esencia. Motivados por un incremento que se refleje en su pago quincenal, deciden participar y hacer frente al proceso administrativo

que ello implica, caracterizado por diversas dificultades al desarrollarse a través de plataformas digitales coordinadas por la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM). La promoción horizontal será “individual y voluntaria” se establece en las Disposiciones generales del Programa (SEP-USICAMM, 2021)

En este sentido, el interés primordial de la presente investigación en curso contempla conocer el desarrollo del proceso de promoción horizontal, las percepciones y experiencias de los docentes y las implicaciones de ello en la práctica educativa de los sujetos que participan. Esta cuestión me permitirá dar respuesta a la interrogante general: *¿Cómo se desarrolla la política educativa de promoción horizontal por incentivos en educación básica?*

Desde esta revisión preliminar, surgen interrogantes que orientan la presente investigación: ¿El programa de promoción horizontal representa una continuidad o ruptura con las políticas neoliberales en educación? ¿Cuál es la percepción de los docentes sobre la promoción horizontal? ¿Qué elementos articulan al programa de promoción horizontal con la práctica educativa de quienes participan? ¿Qué implicaciones tiene el programa de promoción horizontal con el desarrollo profesional de los docentes? ¿Cómo se articula el programa de promoción horizontal con los principios de la Nueva Escuela Mexicana?

La búsqueda de una explicación y comprensión a cada una de las interrogantes planteadas representa una revisión cuidadosa del diseño, instrumentación y evaluación de las políticas docentes de los últimos años, así como del contexto social e histórico en que se ha desarrollado la práctica educativa de los docentes, caracterizado por una desvalorización de la función docente, en sus condiciones laborales, institucionales y de desarrollo profesional.

Finalmente, reconozco que las decisiones tomadas para el desarrollo profesional y mejora de las condiciones laborales de los docentes no han sido las más adecuadas, a esto le sumamos que las políticas implementadas han sido de corta duración, no existe continuidad entre un periodo gubernamental y otro. Incluso las políticas anteriores se advierten como obstáculos. Esto ha llevado que la carrera docente se vea desarticulada de las necesidades y problemáticas educativas y que genere un desempeño muy por debajo de las expectativas que la sociedad tiene de la escuela y los maestros.

Desde este contexto problemático, me he planteado los siguientes objetivos de investigación:

- Analizar, comprender y explicar las políticas docentes sobre el proceso de promoción horizontal por incentivos en la educación básica.
- Estructurar líneas de política docente para la mejora de las condiciones laborales en materia de estímulos para los docentes en educación básica.

## Desarrollo

### *Marco teórico-analítico*

Las políticas docentes de los últimos cuarenta años, en su esencia de carácter neoliberal, no reconocen la figura del maestro en su importancia social, y la reducen a una especie de sujeto controlado a través de estímulos. El caso de la promoción horizontal parece jugarse en este sentido. Aguilar Villanueva (1988) explica este fenómeno en las políticas a partir de tres principios: la **incorporación** de la ciencia mediante la tecnología en el proceso de trabajo que permite calcular factibilidad, cantidad, tiempos de los productos; La **legislación** permite prever el comportamiento de los agentes de producción y del intercambio, estabilizando las expectativas de la conducta y sancionando conductas discrecionales e infractoras; y la **monetarización** permite estimar con todo detalle los costos de producción, estimar los precios y términos de intercambio, anticipar las utilidades. Es decir, una política caracterizada por el **cálculo y control**, donde su esencia sigue siendo la productividad, el crecimiento y competitividad (características de la globalización económica), así parece este programa de promoción horizontal, que desde su inicio en 2021 se ha colocado como un punto de conflicto en la política de la cuarta transformación más que un verdadero punto de partida para revalorar la función magisterial y reconocimiento al maestro.

Aguilar (2020) enfatiza en que la racionalidad de la burocracia, que culmina el proceso de racionalización de la vida asociada, se sustenta en la posibilidad de calcular los efectos de las acciones de los actores de la organización y en la posibilidad de controlarlos a fin de que las ejecuten correctamente sin fallas y sin costos injustificados. *Cálculo y control* son las condiciones básicas de la racionalización de la acción asociada y son a su vez posibles por *el conocimiento y la dirección* (mando, en lenguaje tradicional).

En este sentido, es pertinente reconocer la asociación entre la lógica de racionalidad que implica el cálculo y el control con los procesos de globalización dominantes en las acciones sociales, es decir, la globalización no constituye únicamente un asunto económico, aun cuando su expresión máxima es en este terreno, sino que impacta en otras áreas que tienen que ver con la cultura, la política, la cosmovisión de los individuos respecto a su realidad, en suma, sobre una nueva composición de la sociedad, cuestiones que algunos autores desarrollan de una forma comprensible. En sus metáforas sobre la globalización, Ianni (2004) menciona que las enunciaciones como “aldea global”, “fabrica global”, “ciudad global”, etc. son una expresión de las conquistas y dilemas de la modernidad, donde se alude a las comunidades sin fronteras, al empaquetamiento de las informaciones, a una crisis de la razón y del individuo, más puntualmente, a la decadencia del individuo y tecnificación de las relaciones sociales. Es en otras palabras, el *reino de la racionalidad instrumental*. Y es en este terreno donde parece jugarse la promoción horizontal.

Desde este marco de racionalidad, de naturaleza utilitaria, se da por supuesto que el individuo elige y calcula los medios y fines en función de la máxima utilidad o por la máxima utilidad

esperada. La intención entonces parece muy visible desde el modelo neoliberal dominante que ha implementado que sea la lógica del mercado quien guíe las decisiones en los distintos ámbitos de la vida social. En este sentido, se instala *la racionalidad instrumental*, aquella que ha dominado los procesos educativos en América Latina desde hace tres décadas.

*La racionalidad instrumental* la percibo como aquella que permite el cálculo de la relación entre medios y fines. Hace posible la eficaz movilización de los recursos para alcanzar un determinado fin, y la elección de las estrategias más conducentes a ello. La ciencia y la técnica brindan los elementos para el pleno ejercicio de la racionalidad instrumental.

La lógica del proceso de promoción horizontal parece basarse en estos principios, que tienen su sustento en la idea de que el otorgamiento de incentivos económicos repercutirá en la mejora de la práctica profesional, como una relación medio-fin directa, sin considerar la complejidad y particularidad de la multiplicidad de factores implicados y condiciones en que se desarrolla.

En la medida en que la globalización se extendió e institucionalizó, hizo que lo propiamente local y nacional experimentará una serie de transformaciones como respuesta a las tendencias y dinámica del proceso globalizador. Así, el abandono de esquemas y patrones tradicionales ha sido una constante para hacer surgir una nueva realidad a la que deben enfrentar las sociedades actuales. Resulta necesario entonces, repensar la política educativa, y las políticas docentes en particular, a la luz de este nuevo contexto, para lo cual se requiere saber lo que está cambiando y cuál es el papel que se debe adoptar ante los nuevos desafíos. El análisis y construcción de sentidos que permita comprender mejor el diseño e implementación de la política en este ámbito se considera como uno de los aportes esenciales del presente estudio.

Para comprender aún más lo anterior, acotaré que una política educativa, cuanto más se identifique con los actores a los que va dirigida, más pertinencia tendrá. La política Estatal adquiere significado entonces, en razón de su vinculación con una cuestión, al contexto social, a los actores y a sus políticas mismas. Se denomina a la cuestión como un asunto “*socialmente problematizado*” (Oszlack y O´Donnell, 1976). En la medida en que se problematice y responda a las expectativas e intereses de los participantes, se incluirá en la agenda. En ello radificaría el surgimiento de una cuestión, pero independientemente de donde surja, el Estado tomará posición ante ella, es decir, desarrollará una política estatal para intentar resolverla, a través de un tipo de acciones y omisiones que determinarán su intervención. Cuando el Estado asume la acción, se legitima la cuestión, en otros casos, en la inacción, las cuestiones se resuelven entre las partes involucradas (Oszlak y O'Donnell, 1976).

### Enfoque metodológico

La investigación que desarrollo es de corte cualitativo-interpretativo cuyo punto de partida ha sido el acontecimiento social referente al proceso de promoción horizontal y en paralelo la estructuración de un marco de referencia analítico que permita el acercamiento a los actores

a través de la entrevista y cuestionario que recupere de ellos sus percepciones, significados y sentidos que construye en este proceso. De igual manera, nos ha permitido el análisis del contexto sociohistórico en relación a categorías previas identificadas, como campo, racionalidad, política, cálculo, control, globalización, entre otras..

En el trabajo de investigación he contemplado un acercamiento a los actores para la recogida de información. Por la condición de pandemia vivido, el acercamiento inicialmente fue de manera virtual y con auxilio de dispositivos y plataformas digitales. En la medida que las condiciones lo permitieron, algunas actividades subsecuentes fueron presenciales.

La sistematización de la información recogida, generó las condiciones para un análisis más profundo de los acontecimientos, sucesos, sentidos, significados y experiencias de los actores en el proceso de promoción horizontal lo cual ha permitido la construcción preliminar de categorías más finas y sus relaciones.

Si bien la adscripción metodológica es cualitativa desde un marco general, no se excluye la posibilidad de recurrir a herramientas de corte cuantitativo, según lo demande la investigación. En este sentido, se ha considerado el cuestionario (estructurado y no estructurado) como un instrumento de recolección de información y el auxilio de algunas herramientas de la etnografía como la entrevista y el análisis documental, así como de elementos de la teoría fundamentada para dar mayor consistencia a la investigación.

En la estrategia metodológica he considerado hasta el momento la aplicación de tres cuestionarios (a través de los Formularios Google) docentes que han participado en las convocatorias 2021, 2022 y 2023 (en proceso). El primer cuestionario fue contestado por 122 docentes; el segundo por 162; y el tercero por 162. Las interrogantes exploran su percepción sobre las condiciones previas a su participación y otras más, al concluir el proceso de incorporación al programa. De igual manera se han realizado 10 entrevistas a diferentes docentes participantes respecto al proceso de registro, preparación, valoración multifactorial establecida y conclusión del proceso. En la medida de lo posible se contemplará la entrevista a funcionarios que coordinan el proceso en la entidad. La revisión y análisis documental y de literatura ha sido permanente.

### Conclusiones preliminares.

La política de Peña Nieto (2012-2018) en materia educativa, tuvo en la evaluación de desempeño docente uno de sus puntos críticos. Fue considerada por los docentes como una política que agredía y amenazaba su estabilidad laboral, además de que el reflejo de sus beneficios en el salario docente nunca logró consolidarse. El sentir de resistencia fue permanente desde el inicio de su implementación. Los resabios de esta política y el ambiente de encono y de desconfianza hacia los procesos evaluativos fue el contexto en el que comienza el Programa de Promoción Horizontal.



La percepción de los docentes que participaron en la primera promoción en 2021, tiene opiniones diversas, aunque con una inclinación a ponderarlo como un programa que puede traerles beneficios en lo económico y en lo profesional. Los menos lo consideran como un programa incierto, malo y “una forma de opresión” (Cuestionario 1). En este tenor, la participación de los maestros tiene como su principal motivación el incentivo económico, la mejora salarial. Este acercamiento genera un ámbito de análisis de la relación existente entre valoración de desempeño y desarrollo profesional, asociado a su vez con uno de los objetivos generales del programa: *Mejorar las condiciones económicas, profesionales y sociales de las maestras y maestros* (SEP, 2021)

Bajo conocimiento de lo establecido en el documento del Programa de Promoción Horizontal por Niveles con Incentivos en Educación Básica de 2021, la participación de los docentes fue nutrida en la primera promoción. Según cifras colocadas en la página de la USICAMM, en el estado de Hidalgo participaron 7840 docentes, distribuidos en los 6 grupos que estableció durante el proceso. Mientras que en la segunda promoción de 2022, refiere la participación de 4187, pertenecientes a 4 de los 6 grupos. ([http://USICAMM.sep.gob.mx/consulta\\_resultados/](http://USICAMM.sep.gob.mx/consulta_resultados/)). Del número de docentes participantes en la primera promoción (2021) solo obtuvieron el beneficio 717 (Cifra oficial de la Secretaría de Educación Pública de Hidalgo), lo que representa un 9.1% solamente. Si lo valoramos en razón del total de docentes en educación básica en el estado de Hidalgo en el servicio público que es de 28, 846 (SEP, 2020:88), el porcentaje de beneficiados es de 2.4 %. Para la segunda promoción, ni el USICAMM ni la SEPH tienen público el resultado de docentes beneficiados.

Los resultados obtenidos parecen ser una expresión de las inconsistencias del Programa. La primera promoción se desarrolló en el contexto de pandemia y consideraba dos Fases. La *Fase I. Previo a la aplicación de las valoraciones* donde los docentes interesados tendrían que hacer su registro de participación y someterse a la verificación de sus documentos comprendió los meses de marzo, abril y mayo de 2021. La información que proporciona la Dirección de Vinculación y Procesos de la SEPH, en el estado de Hidalgo se pre-registraron al proceso de promoción horizontal 11,981 docentes, directores, apoyos técnicos pedagógicos, supervisores, jefes de enseñanza y jefes de sector. (Of. Num. CESP-DVP/01/2022)

En esta Fase, los docentes entrevistados y encuestados refieren a complicaciones recurrentes en la plataforma de USICAMM para su inscripción, que los llevaron a tener “días muy estresantes, estuve dos días completos sentada frente a la computadora sin poder ingresar a la plataforma para poder hacer mi trámite” (E2, 19/10/2021) Además de ello, consideraron este primer momento como “muy burocrático” y en el cual no contaron con el apoyo de ninguna autoridad educativa para resolver al imponderable.

Este procedimiento, responde a una lógica administrativa y de gestión inflexible y en cierta forma, impersonal, toda vez que los docentes no tenían oportunidad de aclarar cuestiones referentes a su documentación más que a través del “soporte técnico” y del cual refieren

tardaban días en responder o no respondían. En este camino, muchos docentes abandonaron su deseo de participar.

La *Fase II. Valoración de elementos multifactoriales para la incorporación al Programa*, contempló la valoración de los factores de Antigüedad (40 puntos), Reconocimiento al buen desempeño (20 puntos), Grado académico (20 puntos) y Desarrollo profesional (No aplicó en esta promoción) y el Sistema de apreciación que considero el Instrumento de valoración de conocimientos y aptitudes (120 puntos) y la Autoevaluación y exposición de la práctica educativa, dividida en dos elementos, Instrumento de valoración de recursos personales y práctica educativa (80 puntos) y Entrevista con el colectivo docente (20 puntos). Por la condición de pandemia se suspendieron definitivamente los elementos de Reconocimiento al buen desempeño y Entrevista con el colectivo docente asignándole a los docentes participante el puntaje máximo previsto en cada factor.

Después del registro, los docentes se quejaron de no tener acompañamiento y apoyo por parte de la autoridad u otras instancias para la preparación del sistema de apreciación, particularmente el examen y el instrumento de valoración de recursos personales y práctica educativa. Ante este vacío, cada docente resolvió su situación de acuerdo a sus posibilidades (pago de cursos, constitución de redes y/o grupos, estudio personal, círculos de estudio, etc.). El momento de valoración de estos factores constituyó para los docentes otro momento de estrés, angustia y molestia debido a la incertidumbre del tiempo para el examen; cuestionamientos que no correspondían a su nivel educativo o estaban mal planteados; referencia a un marco conceptual no sugerido para el estudio, etc. Frente a esto, se considera el proceso como algo *“tan engañoso, lo veo como una estrategia errónea, creo que la manera de evaluar una práctica es observándola, es mirar cómo se hace, mirando un plan para poder constatar el pensamiento docente, para poder reconocer cómo está interpretando los planes y programas, cómo los hace propios y cómo los está aplicando en su quehacer educativo”* (E4, 26/10/2021)

La valoración entonces se ve distante de la práctica misma, se advierte una discrepancia entre el mecanismo y el objeto a evaluar.

Al concluir la valoración de los distintos factores, la USICAMM reportó resultados determinando una clasificación de grupos (6) en los que distribuyó a los docentes de los distintos niveles y modalidades. Esta decisión generó mucha controversia entre los docentes participantes, al considerar que finalmente el criterio que prevaleció para el otorgamiento del beneficio fue el alcance presupuestal y la clasificación por grupos fue una alternativa de optimizar el recurso dejando en el olvido el reconocimiento a la particularidad del desempeño docente.

El estudio de este tipo de políticas es un referente para profundizar y reflexionar en el ámbito de la cuestión docente, situado como un punto crítico en la configuración del diseño e implementación de política educativa. De igual manera sirve como referente para la toma de decisiones en política salarial y de estímulos para los docentes. Por otra parte, nos permite pensar en las formas de gestión que prevalecen en el sistema educativo, que parecen estar



ancladas a un paradigma de gobernabilidad caracterizado por el cálculo y el control y que utiliza a la evaluación docente como un pretexto de su reafirmación en ese sentido.

## Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. (1988) En torno al concepto de racionalidad de Max Weber En: Racionalidad. León Olive (Coordinador) pp. 76-98 Siglo XXI Editores. México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2020) Modernidad, Racionalidad, Efectividad: en conmemoración de Max Weber. Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad No. 78, p,37. Mayo-Agosto, No. 79 Septiembre-Diciembre.

Ianni, Octavio (2004) La sociedad global. Siglo Veintiuno Editores. México.

OCDE (2011) Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059986-es>

Oszlak, Oscar y Guillermo O´Donnell (1976) Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES/G.E. CLACSO/4. Buenos Aires, Argentina.

Secretaría de Educación Pública. (2020). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2019-2020. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística. México.

SEP-USICAMM (2021) Programa de Promoción Horizontal por Niveles con Incentivos en Educación Básica. México.

## Página Web.

Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros. Consulta de resultados. [http://usicamm.sep.gob.mx/consulta\\_resultados/](http://usicamm.sep.gob.mx/consulta_resultados/). Consultado el 19 de abril de 2023.

## Entrevistas

Entrevista 2 a Directora de educación primaria. 19 de octubre de 2021.

Entrevista 4 a Apoyo Técnico de educación preescolar. 26 de octubre de 2021.