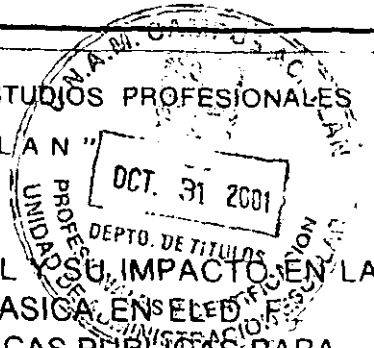




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"



LA CARRERA MAGISTERIAL EN EDUCACION MEDIA BASICA EN EL DEPARTAMENTO DE EDUCACION EN EL ESTADO DE ACATLAN EN UN ENFOQUE DE POLITICAS PUBLICAS PARA ELEVAR LA CALIDAD EDUCATIVA.

2001

SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA:

CARMEN ELENA ANTONIO MENDEZ

ASESOR: LIC. JOSE ALBINO HERNANDEZ ESCOBEDO



OCTUBRE 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **DEDICATORIAS**

### **A MI MADRE OFELIA MÉNDEZ:**

Quien como una guerrera nunca se dio por vencida  
y siempre conté con su apoyo.

### **A MI ALMA MATER: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Por permitirme acceder al conocimiento  
y tener una formación profesional.

### **A MIS MAESTROS QUE IMPARTIERON EL SEMINARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:**

- LIC. JOSÉ ALBINO HERNÁNDEZ ESCOBEDO.
- LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVEZ
- MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ
- LIC. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA
- LIC. ARACELI PARRA TOLEDO.

Y para todos aquellos que permanecen anónimos,  
pero que dejaron en mí un grato recuerdo en mi corazón  
y en el pensamiento.

# CONTENIDO

	PÁGINA
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	1
1.1 ESTADO Y MODERNIZACIÓN.....	11
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
1.3 EL ESTADO Y LA FUNCIÓN EDUCATIVA.....	21
1.4 LA PROFESIONALIZACIÓN EDUCATIVA.....	26
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE CARRERA MAGISTERIAL</b> .....	28
2.1 BASES JURÍDICAS.....	28
2.1.1 La Constitución Política de 1917.....	29
2.1.2 Ley General de Educación (1993) .....	30
2.1.3 El Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1995–2000.....	32
2.1.4 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).....	33
2.1.5 Programa de Desarrollo Educativo 1995–2000.....	34
2.2 ANTECEDENTES.....	35
2.2.1 Escalafón Tradicional.....	35
2.2.2 Esquema de Educación Básica.....	38
2.2.3 Origen de Carrera Magisterial.....	40

2.3	LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN.....	44
2.3.1	Hacia una Nueva Normatividad.....	44
2.3.2	El Ingreso y Evaluación.....	48
2.3.3	El Sistema de Evaluación.....	51
2.3.4	Aprovechamiento Escolar.....	53
2.3.5	Órganos de Evaluación.....	53
2.3.6	Estructura.....	54
2.4	CONSIDERACIONES GENERALES.....	54

### CAPÍTULO III

#### LA CARRERA MAGISTERIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

3.1	INTRODUCCIÓN.....	56
3.1.1	Retomando la Iniciativa.....	57
3.1.2	Los Objetivos del Desarrollo con Equidad.....	58
3.1.3	Los Vínculos de la Educación con el Desarrollo Económico y Social.....	61
3.2	EL CONTEXTO MEXICANO ACTUAL EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN.....	48
3.2.1	Una Nueva Realidad Mundial: El Proceso de Globalización.....	62
3.2.2	El Significado de la Globalización para el País: Efec- tos y Perspectivas Contrapuestos.....	64
3.2.3	Buscando una Inserción en el Mundo.....	66
3.3	EL PERFIL EDUCATIVO QUE RECLAMAN LAS NECE- SIDADES DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL....	68
3.3.1	Volver a Educar (o Recobrar la Auténtica Misión).....	68

3.3.2	La Formación para el Trabajo Moderno.....	70
3.3.3	La Política Educativa como Política Social.....	72
3.3.4	Desigualdad Educativa y Calidad de la Educación: un Desafío Estratégico para el Desarrollo con Equidad.....	74
3.3.5	Calidad Educativa para Toda la Población.....	78
3.3.6	El Centro de la Calidad Educativa está en la Rela- ción Docente–Alumno.....	79
3.3.7	Responsabilidades Sociales Frente a las Exigencias del Desarrollo y de la Educación.....	81
3.3.8	Áreas Educativas Críticas para el Desarrollo con Equidad: Políticas Sostenibles, Simultáneas y Arti- culadas.....	85
3.4	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN.....	90
3.5	CARRERA MAGISTERIAL.....	99
3.5.1	Los Actores de la Carrera Magisterial.....	100
3.5.1.1	Secretaría de Educación Pública (SEP)...	101
3.5.1.2	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).....	102
3.5.1.3	La Coordinadora Nacional de Trabaja- dores de la Educación.....	105
3.5.2	Las Arenas.....	107
3.5.2.1	La Injerencia del Banco Mundial y Políti- ca Educativa.....	107
3.5.2.2	Análisis del XV Congreso Nacional del SNTE.....	108
3.6	LA CARRERA MAGISTERIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	111

3.6.1	Características Generales del Régimen Político.....	112
3.6.2	La Definición de la Agenda.....	114
3.6.3	Diseño y formulación de Políticas.....	117
3.6.4	La Implementación.....	118
3.6.5	La Evaluación.....	119

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFÍA**

**ANEXOS**

## INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización que ha caracterizado los últimos tiempos hace necesario que la población se encuentre mejor preparada y por consiguiente elevar la calidad educativa es una prioridad nacional.

Para satisfacer dicha necesidad el programa de gobierno denominado Carrera Magisterial fue puesto en operación después de la firma, en mayo de 1992 del Acuerdo Nacional pero la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Dicho programa tiene como uno de sus objetivos generales; coadyuvar a elevar la Educación Nacional por medio del impulso de la profesionalización del magisterio.

Es a partir de este planteamiento que surge la inquietud que le da sentido al presente trabajo: de qué manera Carrera Magisterial ha impactado la calidad de la educación básica; concretamente el nivel medio básico en el D.F. a partir de su puesta en operación.

La anterior considerando algunas condiciones laborales del magisterio, así como el rezago educativo; vinculado a la pobreza, marginación y analfabetismo e inequidad en la distribución de los frutos del quehacer social.

Elevar la calidad educativa es una necesidad manifestada por distintos actores en todo momento. Es común escuchar que la calidad educativa en



México es pésima, es una idea prácticamente generalizada que finalmente tiene que ver con los diferentes actores.

En este sentido, el objetivo general que persigue la investigación se refiere a analizar la Política Pública del Gobierno Federal denominado Carrera Magisterial, enfocada a la Educación Básica en el Distrito Federal de 1994–2000 con el fin de resaltar la eficiencia de su objetivo: eleva la calidad de la educación, para el cabal cumplimiento de este objetivo esta investigación se ha integrado en tres capítulos basados a describir y analizar el programa de Carrera Magisterial a través del enfoque de políticas públicas a fin de entenderlo prospectiva y retrospectivamente así como destacar las etapas de análisis de política pública.

En el primer capítulo –Marco Teórico– se abordarán los conceptos básicos que permitirán en análisis de la Carrera Magisterial bajo el enfoque de políticas públicas. Se estudiará el concepto de política pública. Se analiza el papel del estado y la función educativa, así como se destaca la necesidad de la profesionalización educativa.

En el segundo capítulo se presenta el marco jurídico que permite tanto la creación, implementación como la operación de dicho programa de Carrera magisterial. Los fundamentos Jurídicos de Carrera Magisterial– destacando entre ellos: La Constitución Política y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Se incluyen también los antecedentes de estímulos como son: El escalafón tradicional que aún permanece vigente y el esquema de educación básica. Se da a conocer el origen de Carrera Magisterial –El primer Congreso Extraordinario del SNTE de Tepic Nayarit en 1990– en él se observa el conjunto de planteamientos

básicos que le darán origen. Además de que se rescatan algunos aspectos determinantes de los lineamientos de operación.

En el tercer capítulo se hace una revisión del contexto mexicano actual en relación con los procesos de globalización, el perfil educativo que reclaman las necesidades del desarrollo económico y social, el gasto público que se destina a la educación y procedemos entonces a la revisión de Carrera Magisterial y ésta como política pública. Para finalizar con la evaluación de la misma a través de la aplicación de un estudio de campo.

Por último las conclusiones plantean una revisión de la hipótesis y objetivos iniciales que movieron esta investigación así como el planteamiento de los retos y desafíos que ocuparon en el presente y el futuro la utilización de políticas públicas como instrumento de análisis para apoyar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

En este capítulo se señalarán los conceptos que permitirán el análisis del Programa de Gobierno denominado Carrera Magisterial, bajo un enfoque de políticas públicas.

En la década de los ochenta el estado mexicano, como muchos otros estados latinoamericanos, fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento. Los otrora poderosísimos vientos de la Revolución y la Contrarrevolución, estatistas por naturaleza e instrumentos, se han dispersado y tal vez desvanecido entre los muchos desencantos y equivocaciones. Democratización y redimensionamiento del estado son empresas interdependientes y complementarias, hechas a la medida de la impugnación al antiguo régimen, aquel que combinaba autoritarismo e hipertrofia, donde el ámbito estatal y el aparato gubernamental-burocrático se desbordaban en paralelo con la crecida del autoritarismo.

Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello, ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación y eficiente de los recursos públicos. En efecto, a diferencia de otros dramáticos percances del pasado, la magnitud de la crisis de los años ochenta ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. La raíz de las

decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos.

En contrapunto a toda una historia de exhuberancia estatal, hemos aprendido a lo largo de la década que los recursos políticos y económicos del estado son limitados y hasta escasos. Requieren el cuidado público. Ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales. Hemos descubierto el estado limitado, el gobierno limitado. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública. No están a la mano ni a la unanimidad ni la abundancia. Ahora hay que elegir sabiamente entre proyectos de gobierno rivales, así como los gobiernos tienen que elegir inteligentemente, bajo restricciones, cuál es la mejor opción para realizar los fines públicos. Hemos sido expulsados del edén de la Revolución y del Desarrollo. En efecto, ya hay

lucha entre los dioses y demonios de la política, tentaciones y decisiones, responsabilidades. Es hora también de trabajar, calcular, producir, fatigarse, para resolver nuestros viejos y nuevos problemas. Es saludablemente irónico que la era del Desarrollo, con su fantasía de abundancia y prodigalidad, con su supuesta elasticidad infinita, haya terminado en el reconocimiento de la escasez. Y que el tiempo de la Revolución, con su imagen tradicional de transformación de la sociedad entera, vuelta toda consenso y funcionalidad, haya terminado en reconocer la pluralidad y autonomía, inextinguibles en las sociedades políticas modernas, individualizadas y secularizadas.

No es aquí necesario revisar las causas del crecimiento del gobierno. Es abundante la literatura sobre las causas y efectos del crecimiento del estado.<sup>1</sup> Hay situaciones explicables e inexplicables, justificables e injustificables, en correspondencia con el gobierno necesario y el innecesario: con el gobierno necesario para poder articular una sociedad heterogénea, conflictiva y rezagada; con el gobierno innecesario que jugó sus intereses propios, privativos, aprovechándose de la autoridad y la hacienda públicas, dilatándolas y extenuándolas. En México, como en otros países, no creció sólo el gobierno, su organización, aparato, personal, recursos, propiedades y programas. Creció el estado. De derecho o de hecho creció el ámbito de los poderes, las atribuciones y las normas generales que estrecharon el radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos. Tampoco es mi intención enlistar y evaluar los efectos del crecimiento estatal. Estuvieron a la vista de todos. Tal vez convenga apenas reiterar que la magnitud cuantitativa del tamaño del estado tiene raíces cualitativas, políticas, que entre nosotros se originan en el estilo post revolucionario de hacer la política y las políticas; un

---

<sup>1</sup> Para los estados latinoamericanos, ver la Memoria del Seminario Internacional: "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", 13 a 15 de noviembre de 1989; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1990.

estilo altamente centralizado en el gobierno nacional (federal), sin los contrapesos institucionales de los estados y municipios, y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de ideas en la opinión pública. Por lo mismo, a la inversa, resulta inexacto pensar que el redimensionamiento cuantitativo del estado hubiera podido ser un evento neutro, sin repercusiones políticas, dejando inalterado el familiar sistema de antes.

La cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la desregulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública... rompen con estilos consagrados de decisión y gestión y, de golpe, con los nudos gordianos de la tradicional interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes estatales. El nuevo patrón de policy making modifica reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (medidas o desmedidas) de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia, se redefinen los límites del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres particulares. Con ello, en cascada, se descartan o devalúan ciertos asuntos e intereses (ciertos grupos de interés), se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, ciertos liderazgos y fuerzas políticas antes claves para el consenso. Ocurre una redistribución del poder político y un reajuste de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el "adelgazamiento" del estado. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores

políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos. Lo que empezó tal vez como obligado saneamiento de las finanzas públicas diez años después camina hacia la dilatación de la vida política: una política más plural, autónoma, competitiva. Así mismo el redimensionamiento del gobierno se orienta hacia la reforma del estado. "Los efectos políticos acabaron por ir más allá de los primeros propósitos, sólo financieros o administrativos".<sup>2</sup>

A primera vista pareciera que la batalla por un estado limitado, "modesto", ha sido fácilmente ganada, a pesar de algunos focos de resistencia intelectual y política. Fue sorprendente ver la rapidez del desmantelamiento de la visión estatista de la sociedad. Pocas, tímidas y ambiguas fueron las voces de sus defensores. O tal vez guardaron silencio, a la espera de retornos de la historia. En verdad, era muy difícil encontrar buenas razones para defender el desborde del estado necesario en autoritario, sobreinterventor, propietario, deficitario. Los formados en la izquierda, acostumbrados a estigmatizar la naturaleza y la instrumentalidad expoliatoria, clasista, del estado, no supieron que partido tomar; si festejar la declinación del intervencionismo estatal o si alarmarse por su reflujo "privatizador". Los acontecimientos de los países socialistas complejizaron aún más su análisis y desordenaron sus mecanismos explicativos y políticos. Los nacionalistas (revolucionarios o no), sustentadores de la idea del estado fuerte y activo como condición para la unidad nacional, la integración, la justicia social, el desarrollo económico –hay que construir y defender un gobierno con amplia autonomía frente a las fuerzas disolventes del interés nacional, que en su axiomática suelen ser el sector privado, las fuerzas locales, los movimientos con la causa de las libertades individuales...–,

---

<sup>2</sup> He desarrollado estas ideas en: "La reforma del estado" en Examen, n. 7, diciembre 1989; "Por un estado con los pies en la tierra", en Examen, n. 12, junio 1990; "Política pública y gobierno del estado", en La Revista del Colegio, año II, n. 4, octubre 1990.

tampoco supieron precisar su posición. La impresionante ecuación entre estado, política y nación comenzó a borrarse ante la inestabilidad y desesperanza nacional que el gobierno autónomo y el estado sin contrabalanza social habían provocado. La emergencia y apogeo de la "sociedad civil" en los años ochenta, en distancia y polémica con los poderes estatales. La cohesión y prosperidad nacional podía ser también alimentada por las libertades individuales en competencia y por los grupos sociales en cooperación.

De todos modos, dejando atrás el ánimo irritado y desencantado de la década apenas pasada, hay grandes cuestiones pendientes. Privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir el estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser. En la tradición liberal para fines de garantía, regulación y promoción de las libertades. Dicho en lenguaje de economía neoclásica, para hacerse cargo de bienes públicos, externalidades, monopolios naturales y asimetrías de información, puntos donde falla el mercado en la asignación eficiente de recursos. Y, más allá de las muy buenas razones de eficiencia, para intervenir no sustitutiva sino complementariamente, solidariamente, en la solución de los problemas sociales y en la provisión gubernamental de los bienes y servicios que las poblaciones atrapadas por la pobreza y la marginación merecen en razón de su dignidad humana y/o e su ciudadanía nacional ("bienes meritorios"). Fuertes razones de equidad pueden fundamentar la intervención social del estado, pero no el desbordado y unilateral impetu estatizante que ha caracterizado la persecución de la justicia, a la manera del viejo socialismo y masismo. Este estado devuelto a si mismo tiene funciones básicas, numerosísimas y cruciales a desempeñar. Resurge



entonces el problema de la racionalidad de sus decisiones, del tino, inteligencia y responsabilidad de las elecciones públicas de los gobernantes.

El rendimiento del estado ha sido, en el fondo, tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. Pero el simple hecho institucional de un estado reducido no significa la solución de males y problemas públicos. Más allá del redimensionamiento, están las políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población. El estado grande, entre otras cosas, fue la estrategia fallida de solución de problemas públicos y sociales. A consecuencia de la intervención fallida, los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos, tal vez con mayor carga de resentimiento y con explicaciones más enfrentadas, polémicas. Aun con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas. El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como define y explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la

evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje.

Por otro lado, el reclamo de democratización mucho tuvo que ver con la necesidad de poner frenos y controles a gobiernos que dejados a su libre iniciativa, comenzaron a ser preocupantemente considerados entre numerosos sectores sociales como una amenaza real a esfuerzos, patrimonios, proyectos y expectativas, a causa de la magnitud de sus errores y oportunismos decisionales. Muchas interpretaciones de la crisis destacaron el hecho de que la "sobrecarga", el déficit y las equivocaciones del aparato gubernamental no se debían a razones de excesiva vitalidad democrática, incitada por una competencia partidaria de promesas fáciles y desmesuradas. A la inversa, su causa era la centralización autoritaria que, con tal de obtener el consenso político sin someterse a la prueba y sanción de elecciones competitivas, había hecho descansar su legitimidad en los beneficios particulares, exclusivos, que sus decisiones vía gasto público dispensaban a los diversos grupos de interés. En ausencia de democracia pluralista y competitiva, el estilo casuístico y monetario de gobernar no sólo terminó por agotar la hacienda pública y desordenar la administración pública. Cosa más grave, distorsionó las razones de la legitimidad y del consenso político, al tener que confeccionar sus leyes y políticas a la medida de las utilidades particulares de los diversos demandantes, quienes erigieron en pauta de relación exitosa con el gobierno la presión o la amenaza, sin sensibilidad alguna por el equilibrio mayor de la república.

La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido

en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalajo y alternancia. La democratización ha sido también tirar lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. La democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisional, pero desalienta el atropello a las libertades y desaconseja frivolidades legales, laxitudes financieras, decisiones alegres. Impone pesadísimos costos a los representantes que, mediante regulaciones y asignaciones desatinadas, impusieron a su vez costos desproporcionados a los ciudadanos. Resuelve bien la cuestión de elegir quiénes serán los pocos decisores que en representación de millones tomarán las decisiones colectivas, pero, en positivo, como guía operativa, norma técnica, principio económico, poco dice sobre la corrección, pertinencia, eficiencia de la decisión pública. Nada malo y ningún pretexto para el desliz en pro del autoritarismo burocrático. La democracia es condición de entrada, necesaria, pero no suficiente para la corrección de las políticas públicas. Exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo sustituye. Pide además rendimiento de cuentas, sin dejar impunes las decisiones erróneas y nocivas. Y sustituye a legisladores y gobernantes ineptos. Sobre todo, por su dinámica de discusión, elección y revisión de las decisiones públicas, es un proceso de aprendizaje colectivo permanente. Aumenta la probabilidad del buen gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente, en la medida en que, por la pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas.

Indudablemente el análisis de políticas tiene un lugar importante en el ambiente académico, pues se contempla en programas de estudio además de que el país cuenta con especialistas tanto nacionales como internacionales en la materia. Cabe destacar que cada vez más, en el discurso político, son

retomadas las políticas públicas y seguramente serán utilizadas como herramienta metodológicamente en los asuntos públicos.

El concepto de Estado recurrentemente aparece en los documentos oficiales, con objetivos claros y explícitos además de que en ellos se reconoce que "Nuestra Constitución Política es resultado de un movimiento de hondas raíces sociales que asignó al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y mejoramiento de la población."<sup>3</sup>

Sin embargo la incapacidad del Estado para lograr sus objetivos ha sido una constante que se ha podido superar.

En este contexto el análisis de políticas públicas "nos ayuda a ubicar y dimensionar los problemas y posibilidades de solución, no dentro de un esquema de optimización, sino de lo preferible o satisfactorio, es decir, en una situación más real en el ámbito de lo posible."<sup>4</sup>

Carrera Magisterial es un programa de gobierno, se establece como una de las estrategias centrales para elevar la calidad de la educación básica, revalorar la fusión social del magisterio, el asumir que el docente es el protagonista de la transformación educativa en México.

Este programa difícilmente puede ser comprendido sin contextualizarlo dentro del proceso de modernización impulsado en

---

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, p. 44, publicado en el Diario Oficial, Mayo de 1995.

<sup>4</sup> MENDOZA, Ernesto Huicha. "Política de modernización y negociación". La revista del colegio, México, Año II, No. 4 de políticas públicas, Octubre 1990, p. 1.

México en 1982 durante el gobierno de Miguel de la Madrid, así tenemos que:

Dos son los aspectos que han provocado que se impulse un programa para mejorar la calidad educativa, por todos los cambios en el contexto internacional; que sugieren recursos humanos cada vez más y mejor preparados y la idea generalizada de una pésima calidad educativa del sistema educativo nacional.

## **1.1 ESTADO Y MODERNIZACIÓN**

Una de las tareas fundamentales del Estado es el suministro de bienes y servicios cuya naturaleza hace que el sector privado no los pueda ofrecer; entre ellos el de proporcionar educación de calidad, sobre todo aquellos que difícilmente tienen acceso a ella.

El Estado, personifica a la comunidad humana y constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinando.

"Es poseedor el Estado de un poder superior originario o jerarquizado, el cuál utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo, entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés

general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y su finalidad social".<sup>5</sup>

Los gobiernos adoptan diferentes estrategias de organización de la vida económica lo que en su conjunto podemos llamar un modelo de desarrollo.

Este modelo debe estar vinculado directamente con los fines del Estado, que dada su naturaleza tienen que ver con el bien común.

El proceso de modernización impulsado en México durante el gobierno de Salinas de Gortari tiene que ver con la puesta en marcha del modelo modernizador, modelo de corte neoliberal. "Este modelo, inspirado en buena medida en las ideas de Milton Fridman, parte del principio de que las reglas del mercado libre son las mejores para regular la economía, lo cual supone dos cambios fundamentales: a) La reducción de la participación del Estado en la economía (la cual conlleva una mayor responsabilidad económica en los inversionistas privados) y b) la apertura del país hacia los mercados internacionales."<sup>6</sup>

Esta propuesta plantea evitar gastos gubernamentales que generen impuestos e ineficiencia, entre ellos se encuentra la educación.

---

<sup>5</sup> JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Administración pública para el Desarrollo Integral. Ed. F.C.E. Mexico, 1975, p. 152

<sup>6</sup> Cfr. PU'GA, Cristina y David TORRES. Mexico. La Modernización Contradictoria. Alarma. Editorial, México, 1995, p. 24-168 y 173

El tema educativo ocupó un lugar destacado dentro del proyecto modernizador del gobierno de Salinas. Una vez presidente, Salinas elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1988–1994 (PND) en el cual delineó su ambicioso programa de modernización del país.

“La Modernización es un proceso de cambio hacia nuevas formas de organización, en el que los diversos sectores de la sociedad deben participar para que el impulso modernizador se convierta en una fuerza transformada.”<sup>7</sup>

“En el acuerdo nacional para la modernización de la Educación Básica se plantea aumento de recursos presupuestales para la educación pública, se propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial, además de impulsar la participación social en el quehacer educativo.”<sup>8</sup>

El 18 de mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el cual se reconocen los logros y limitaciones de la educación básica.

Cada generación ha impreso a la tarea educativa el sello justo de su tiempo. De ahí que con razón, hablemos de una auténtica hazaña educativa en el siglo XX mexicano. Desde 1921 la educación pública ha sido fundamental en la construcción del país que hoy es México.

Las cifras de esta hazaña son impresionantes. De 1921 a la fecha se ha logrado un avance notable en la cobertura: la escolaridad promedio pasó de

---

<sup>7</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo: “Introducción a la ciencia política”. México. UNAM-Harla Harper y Row Latinoamericana, pp. 210–240 y 241 citado por Ernesto Mendoza Huichan en política de Modernización y negociación en la revista del Colegio Núm. y Oct. de 1990.

<sup>8</sup> Cfr. Con el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica 19–Mayo 1992. Diario Oficial.

un grado a más de seis, el índice de analfabetos se redujo del 68 al 12.4 por ciento, uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tienen acceso a la enseñanza preescolar, la atención a la demanda en la primaria es de alrededor del 90 por ciento y cuatro de cada cinco egresados tienen acceso a la enseñanza secundaria. Se ha establecido una compleja red de modalidades y planteles en todos los niveles. En educación primaria están inscritos más de 14 millones de niños, y en secundaria más de 4 millones. Tan sólo en los 19 años de vigencia de la actual Ley Federal de Educación, el número de alumnos pasó de 13.7 millones a casi 26 millones, el de maestros de 419 mil a poco más de un millón 100 mil y de planteles de 61 mil a más de 165 mil.

No obstante los avances, el reto de la cobertura educativa subsiste. Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año de 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio y esto acentuado con disparidades regionales marcadas. La calidad de la educación básica es deficiente en que por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir efectivamente a su propio progreso social y al desarrollo del país.

Carrera Magisterial dentro de este contexto forma parte de la estrategia de modernización del sector educativo.

"El proyecto de modernización educativo abarcaría reformas de carácter legal —dos modificaciones al artículo 3º. Constitucional y la sustitución de la



Ley Federal de Educación de 1973 por la Ley General de Educación—, así como un programa para reestructurar al sector educativo, contenido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y, finalmente, la elaboración de nuevos libros de texto gratuitos. Los momentos en los que los partidos políticos tuvieron una intervención importante en este proceso se ubican en dos esferas: la de la conformación de la opción pública a través del discurso partidario y la del debate dentro de los recintos parlamentarios.<sup>9</sup>

## 1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversos son las definiciones que podemos encontrar de políticas públicas, una de las más difundidas es “lo que un gobierno decide hacer o no hacer”.<sup>10</sup>

Las políticas públicas nos ubican en la toma de decisiones gubernamental y se caracterizan por buscar la eficiencia y eficacia en un ambiente democrático.

“Su objeto de estudio es el proceso de decisión dentro de la Administración Pública, como una extensión del proceso político, superando así la dicotomía política-administración, porque aún dentro del apartado administrativo, las fuerzas políticas se manifiestan para influir en implementación de medidas que aunque definidas políticamente, su

---

<sup>9</sup> PESCHARD, Jacqueline y Lilitana Peralta. “La Educación como arena política” en los actores sociales y la educación, Ed. Plaza y Valdés, 1997, p. 90.

<sup>10</sup> DYE, Thomas: Understanding public policy. The emerging conception of the policy sciences. Prentice Hall, 1972, citado por: Ernesto Mendoza Huicho, “Política de negociación y modernización” en la Revista del Colegio. Año II, No. 4, Octubre de 1990, p. 329.

instrumentación aún permiten que dichas fuerzas continúen manifestándose, ya sea a favor o en contra".<sup>11</sup>

El criterio fundamental de la cultura contemporánea para hablar de eficiencia es la racionalidad. Se supone que una decisión o una elección es racional cuando opera el cálculo de los medios necesarios para alcanzar los fines deseados.

El estudio de las políticas públicas, nos permite realizar un análisis retrospectivo de las decisiones que generalmente nos afectan.

De acuerdo con Omar, Guerrero. "La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como parte de un proceso general con la clarificación de metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida (...) <<un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente>>." (Easton Rohwell).<sup>12</sup>

Luis Aguilar Villanueva, plantea la esencia del análisis de policy, en su obra. políticas públicas y gobierno del estado. Para él, dos momentos han sido determinantes para el desarrollo y configuración de las políticas públicas. El primer momento, el del fundador Harold D. Lasswell, en los años cincuenta, entendía el movimiento de las "ciencias de política (policy ciences) como la

---

<sup>11</sup> MONTES DE OCA, Malvaez. "Políticas públicas para asuntos de gobierno". Material en proceso de publicación p. 30.

<sup>12</sup> GUERRERO, O. "Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia multidisciplinaria." Ms. 1991  
Citado por Carlos Ruiz Sánchez: Manual para la Elaboración de políticas públicas. Ed. Plaza y Valdés, 1996, pp. 14-15.

actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno, en un contexto social de que los problemas (públicos), objeto de la decisión gubernamental, se consideraban por ser más complejos y de escala, aparecían en el marco de sociedades cada vez más pluralistas, informadas y críticas, y tenían lugar en un contexto internacional de guerra fría con su visión dual y enfrentada entre democracia y socialismo.

En este primer momento, la propuesta disciplinaria se ubicaba dentro de la gran tradición política-administrativa que exigía no sólo legalidad al gobierno sino racionalidad, eficacia-eficiencia en sus decisiones y organizaciones. La novedad de su propuesta estaba tal vez en el hecho de recuperar y centrar la atención en el gobierno, en su proceso de decisión y de implantación de la política.

En su segundo momento la racionalidad política administrativa, consistía en rehacer el carácter público de las políticas. El dispendio, los errores, las ineficiencias, la improvisación, que tenían carácter nacional y público de policymaking.

El movimiento de policy sciences, no está casada con una posición teórica o política, su insignia, es el reclamo de carácter racional y público de policymaking. La lucha sin concesiones por la racionalidad y la publicidad en la elaboración de las políticas.

Gobernar de acuerdo a la política significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los autores políticos autónomos y, a causa de ello ni pasivos ni unánimes.

En el fondo el primer movimiento buscaba producir sistemáticamente información y conocimiento con el fin de mejorar la toma de decisiones gubernamentales.

En un segundo momento, en los años setenta y ochenta, el movimiento del análisis de política pública se configuró a partir de las críticas del estado social interventor. Los gobiernos no sólo no habían resuelto (relativamente) los grandes problemas sociales y económicos a través del intervencionismo... El agravamiento de los problemas sociales, el estancamiento de la economía, la política particularista de intereses hechos, el desprestigio de la política, la crisis de las fianzas públicas... conformaban un sombrío panorama de gobierno y administración.

La búsqueda de racionalidad en el gobierno significaba en esta nueva perspectiva liberar al gobierno de sus premisas y compromisos particulares, devolverle su sentido y obligación de "lo público. Había que poner punto final a las políticas que concentraban los beneficios en algunos grupos sociales o corporaciones, grupos de interés, clientelas dispersando los costos y los daños en el conjunto social a través de medidas fiscales y regulatorias exhaustivas y pormenorizadas. La función principal del análisis de políticas era la reconstrucción de la naturaleza pública de las políticas de gobierno. En esta perspectiva, política pública y política gubernamental no necesariamente coincidían. Demasiadas políticas de gobierno que (que le llamaban 'públicas', sólo si se seguían criterios jurídicos normalistas), y carecían de sustancia."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr. AGUILAR VILLANUEVA, Luis. "Políticas públicas y gobierno del estado". En la revista del Colegio No. 4, Oct. de 1996, p. 233-254

## **Enfoques analíticos.<sup>14</sup>**

Para la comprensión cabal de este campo de estudio se han desarrollado, varios enfoques analíticos, de los cuales el de mayor referencia corresponde al del enfoque por etapas.

### **a) Enfoque por etapas:**

Las más comunes son:

- 1) Gestación
- 2) Formulación
- 3) Decisión
- 4) Puesta en marcha (o implementación)
- 5) Evaluación de resultados

Esto se concibe como un proceso donde lo primero es el reconocimiento del gobierno de la existencia de un problema, para la cual pasará a formar parte de los asuntos gubernamentales, correspondiente a la llamada incorporación de la agenda. El segundo paso corresponde a cuestionarse y analizar el como enfrentar el problema. Una vez hecho el estudio el gobierno deberá decidir si adopte la solución propuesta, o en su caso, seleccionar alguna de las propuestas de la etapa anterior.

---

<sup>14</sup> Cfr. MEDINA, Alejandro; GROPP y MEJÍA LIRA, José: "El control en la implementación de la política pública". Ed. Plaza y Valdéz, 1993, pp. 14-18.

**La ejecución.** Corresponde a una etapa problemática, pues exige la ubicación de las decisiones en el aparato público.

**La evaluación.** Corresponde a la respuesta de si la política hace lo que supuestamente debe hacer, y el análisis de las consecuencias derivadas de ello.

**Modelo racional:**

Parte de que la opción con mayor proporción de costo-beneficio debe escogerse. Supone la orientación a metas y la idea de que los tomadores de decisiones saben lo que quieren. Por consiguiente el proceso corresponde a definir el problema, se analizan las alternativas, se estudian las consecuencias de cada una de ellas y se opta por aquella que maximiza la relación costo-beneficio.

**Modelo incremental:**

De acuerdo a ello, las decisiones tienen grandes precisiones de tiempo, ideología y conflictos que no les permite el modelo racional, así, el incrementalismo postula que la selección de metas y objetivos será muy similar a las anteriores, el tomador de decisiones considerará solo algunas de las alternativas, lo cual solo difiere de las políticas existentes. Para las consecuencias se evalúan sólo unas cuantas consideradas "importantes". El problema confrontado por el decisor se redefine continuamente, existiendo ajustes a lo largo del proceso. No habría, una solución correcta, siendo lo importante el acuerdo de varios implicados en la decisión. Finalmente, la toma

de decisiones esencialmente contingente y dirigida más a mejorar las importaciones sociales presentes, que promoción de metas sociales futuras.

El modelo incrementalistas será de gran utilidad para el análisis del programa de gobierno "Carrera Magisterial", el cual nos ocupa en el presente trabajo.

### 1.3 EL ESTADO Y LA FUNCIÓN EDUCATIVA

El estado mexicano asume la función de impartir educación gratuita y de calidad a los mexicanos, el artículo tercero de nuestra constitución a la letra dice: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación...", además de que contempla la gratuidad de la educación impartida por el Estado, factor esencial para llevar enseñanza a los sectores sociales más desprotegidos, sobre todo ahora que la educación secundaria, junto con la primaria es obligatoria.

"La Constitución de 1917 conjuga el ejército de las libertades individuales con los derechos sociales y concibe la Democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo."<sup>15</sup>

No se puede negar el impulso que el Estado mexicano ha dado a la educación, sin embargo los resultados del Censo General de población y Vivienda (INEGI), relativos al año 1990, permite apreciar limitaciones muy serias de la cobertura en lo que se refiere a la alfabetización, acceso a la

---

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 3º. Editorial Porrúa. (Edición comentada 1994), pp. 3-4.

primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas.

A lo largo de nuestra historia, la educación ha sido un factor decisivo de superación personal y de proceso social. Es una necesidad en los tiempos modernos la congruencia entre el discurso político y la práctica, sobre todo con relación al tema educativo, pues la situación que actualmente guarda el sistema educativo nacional no aparece a la luz pública, además de que las decisiones que nos afectan a todos se llevan a cabo a través de acuerdos entre cúpulas sin representación. Las políticas públicas aportarán seguramente una visión que permitiera ver la singularidad del problema y diseñara decisiones de opción ajustadas, peculiares en el sentido que anima el análisis de policy.

Son diferentes factores los que se deben de considerar para lograr elevar la calidad de la educación sobresaliendo la situación socioeconómico, la cuál "no sólo influye en sus posibilidades de ingresar a la escuela, sino que constituye una serie restricción durante toda su trayectoria escolar. Aún cuando no es cierto que todos los fracasos y deserciones escolares deben ser atribuidos al origen social del individuo, también es cierto que el éxito escolar no depende exclusivamente de su voluntad, inteligencia y aptitudes."<sup>16</sup>

Elevar la calidad educativa en México, es un planteamiento muy general que no se soluciona únicamente con el aumento de recursos, aunque son fundamentales, el problema es más complejo de ahí que la utilización del análisis de policy sería de gran utilidad para alcanzar el objetivo eficaz y eficiente. Como un aspecto determinante se puede decir que, la distribución

---

<sup>16</sup> ROJAS AGIS, Fernando. "La problemática de la educación en México". Educación y Reforma Constitucional. Grupo parlamentario del PRD. 1993, p. 162.



desigual de riqueza y poder ha conformado históricamente en la sociedad diversas clases sociales que entran en conflicto cuando se polariza exageradamente el acaparamiento de bienes y poder por una de estas clases.

"Cuando se estudia históricamente la manera como se han formado y desarrollado los sistemas de educación, se ve que en ello depende de la religión, de la organización política, del grado de desarrollo de las ciencias, del estado del desarrollo de la industria, etc. Si se les separan de todas esas causas históricas, se vuelve incomprendible."<sup>17</sup>

De este planteamiento se depende la necesidad de buscar respuestas a cuestiones educativas considerando las diferencias regionales, culturales y de clases sociales.

No es un secreto que los sistemas escolares son injustos. Pues existe un sector de la población que están económicamente condicionados y de muy poco les sirve el precepto legal que asegura que todo habitante tiene derecho a recibir educación, y tampoco les aprovecha que nuestra Constitución establezca que el Estado garantice la igualdad de oportunidades, que es lo mismo igualdad de oportunidades a igualdad de posibilidades.

Una de las funciones de la educación es transmitir la cultura, es decir, "Conjunto de pautas de pensamiento y comportamiento que orientan normativamente la conducta colectiva, a fin de garantizar la sobrevivencia y el progreso de una sociedad dada."<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> DE IBARROLA NICOLLÍN, María. Las dimensiones sociales de la educación. Ediciones el Caballito, 1985, p. 22.

<sup>18</sup> TRUEVA DÁVALOS, José. Hitos Educativos. Talleres Gráficos de Guanajuato, 1993, p. 40.

Considerando el anterior concepto de cultura se deduce que la misma no es unitaria sino múltiple, de lo que se derivan una serie de interrogantes: ¿Cuál es la orientación valorativa que se va transmitir a través de la escuela, cuando dos o más grupos sociales tengan concepciones culturales diferentes o incluso en conflicto entre sí.

Parece ser que las políticas públicas serían de gran ayuda a la solución de dichas respuestas, pues es necesario impulsar programas de gobiernos racionales, acorde a nuestras necesidades sociales, económicas y culturales que finalmente determinarán el progreso de la sociedad mexicana en el futuro.

La preocupación por las funciones sociales de la educación ha sido una constante en el transcurso de la historia Max Weber, desde principios de este siglo, nos da elementos para interpretar la educación como un sistema burocrático en el que de hecho se convierte el sistema escolar, que proporcionará la formación de especialistas y la selección racional de las personas calificadas a través de un sistema de exámenes. Anticipa este autor que este sistema producirá a su vez una casta privilegiada.

La educación, según Manneheim, no se desarrolla jamás en forma aislada sino como partes de las técnicas sociales para influir en la conducta humana y como medio de control social, Teodoro Schoultz propone Considerar la educación como una inversión en el ser humano, como una forma de ser cuantificable, cuantificable y medible que presta un servicio productivo a la sociedad, en sus estudios este autor demuestra cuales son las principales funciones económicas de la educación.

"La educación, según Durkheim, es a la vez un proceso único y múltiple que formará al ser social que cada pueblo, casta o clase social considere necesario, la educación ha variado de sociedad a sociedad y en cada época histórica. La educación tiene por objeto suscitar en el niño cierto número de estado físicos y mentales que la sociedad considera que no deben estar ausentes en ninguno de sus miembros y algunos que el grupo particular (...) considera igualmente necesarios. Cada sociedad, insiste este autor, tiene un sistema de educación que se impone a los individuos, es vano creer que podemos educar como queremos..., Talcott Parsons, a su vez, retomando algunas ideas de Weber y Durkheim, identifica la función objetiva de la escuela como instrumento de asignación y diferenciación de roles sociales según los logros escolares de los individuos, en la escuela propone el autor, se socializa al niño a la relacionalidad igualitaria, a la competencia, a la división de tareas y a la jerarquía de los competidores."<sup>19</sup>

Como podemos apreciar son variadas las dimensiones sociales de la educación, sin embargo para efectos de este trabajo partimos de que en todo pueblo existe cierto número de ideas, de sentimientos y de prácticas que la educación debe inculcar a todos los niños indistintamente, a cualquier categoría social que pertenezcan. En la educación humanista la que finalmente debería guiar la práctica educativa en los tiempos modernos. "La educación humanista considera el proceso de construcción de cada persona, en armonía con la naturaleza y la sociedad, como acto de singular importancia, como meollo y fin de la educación."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> José. TRUEVA DÁVALOS. Op. Cit.. p. 161.

<sup>20</sup> Ibid.

Mientras que en épocas pasadas la sociedad podía permanecer estática durante varias generaciones y por lo tanto un mismo modelo educativo servía para educar a varias generaciones, hoy la velocidad de los cambios exige por una parte la renovación constante de los modelos educativos, dado que las necesidades educativas se han vuelto muy dinámicas.

Por otra parte la educación se convierte también en una actividad permanente, ya que los profesores requieren actualizarse constantemente, dada la gran generación de nuevos conocimientos y tecnologías en todos los órdenes del actuar humano.

#### 1.4 LA PROFESIONALIZACIÓN EDUCATIVA

En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el cual se asume que el docente es el protagonista de la transformación educativa en México y se plantea como estrategia central valorar la función social del maestro. En el diagnóstico que se hace en dicho documento se afirma que: "La calidad de la educación es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país."<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización Básica. Op. Cit. p. 6.

Carrera Magisterial, nace con la intención de impulsar la profesionalización del magisterio, evaluar su calidad, estimular su labor y estimular sus percepciones salariales. Además, dicho programa permitirá revalorar al trabajo de los maestros, motivarlos, promover su arraigo profesional, reforzar el interés por actualizarse y por otra parte Carrera Magisterial se ha constituido en una importante fuente de información sobre los maestros de este país, y sobre aspectos fundamentales de su desempeño, la cual no se ha dado a conocer a la opinión pública. "Carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal que consta de cinco niveles de estímulos económicos (de la A a la E) los cuales se incorporan al sueldo base de los maestros, en porcentajes que van de 24 a 198 por ciento sobre las percepciones. Los profesores participan de manera voluntaria e individual, sometiéndose a un detallado proceso de evaluación, en función de cuyos resultados pueden acceder a las nuevas categorías salariales sin necesidad de abandonar el trabajo frente a grupo, como ha sido el caso del ascenso vertical por escalafón".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Fuente electrónica observatorio ciudadano de la educación. <http://www.mx/roberto.comun14.htm>.

## CAPÍTULO II

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE CARRERA MAGISTERIAL

Conocer los fundamentos jurídicos de carrera magisterial se torna indispensable para la cabal comprensión del tema que nos ocupa: el impacto del programa en el nivel medio básico en el Distrito Federal, por lo cual este capítulo tiene como objetivo describir el contexto Jurídico y lineamientos bajo los cuales opera.

Es necesario señalar que: Previo a Carrera Magisterial existía un sistema de promoción y otro de estímulos: Escalafón Tradicional y Esquema de Educación Básica respectivamente, de los cuales describiremos algunas de sus características a fin de entender el contexto en el cual surge. Finalmente analizó los lineamientos generales:<sup>1</sup> los cuales son un documento normativo, producto de la negociación entre el SNTE y la SEP, en 1993, en el se plasman los requisitos que debe cubrir el docente para estar en posibilidades para participar en Carrera Magisterial, así como la forma en que opera el programa.

#### 2.1 BASES JURÍDICAS

Carrera Magisterial es un programa del gobierno federal que tiene como objetivo coadyuvar a elevar la calidad educativa en México. Se encuentra sustentada jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-

---

<sup>1</sup> Cfr. Lineamientos Generales de Carrera Magisterial. Comisión SEP-SNTE. México. 1998.

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2000,<sup>3</sup> la ley general de educación (1993),<sup>4</sup> y el Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado: Programa de Desarrollo Educativo.<sup>5</sup>

### 2.1.1 La Constitución Política de 1917

La Constitución Política de 1917, establece una serie de lineamientos, que han orientado la práctica de los diferentes actores políticos, además de que se ha constituido en un punto de referencia para la acción política.

La Constitución estipula la intervención directa del Estado en el ámbito educativo, mediante el artículo tercero, el cuál se inspira en los principios de Justicia Social y democracia, esta última es considerada "... no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, cultural del pueblo."

Plantea además que "La educación que imparta el Estado—Federación, Estados, Municipios—Tendencias a desarrollar armónicamente todos las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y la justicia..."

Además de democrática la educación se concibe como nacional, "en cuanto—sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de

---

<sup>3</sup> P.N.D. *Op. cit.*

<sup>4</sup> Ley General de Educación 1993, Diario Oficial de la Federación, 13-Julio-1993.

<sup>5</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial denominado Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000. 19-Febrero-1996.

nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura y contribuirá a la mejor convivencia humana...”

Lo que el compromiso de impartir educación básica de calidad se asume en nuestra Constitución. Compromiso que no se ha cumplido, y el hacerlo debería ser una prioridad nacional que las implicaciones que de ello deriva.

### **2.1.2 Ley General de Educación (1993)**

Esta ley se publicó durante el gobierno de Salinas de Gortari, en ella se plantea el derecho de todos los ciudadanos a recibir educación, la obligación del estado de prestar servicios educativos en la educación básica y el artículo 4º. señala que “Todos los habitantes del país deben cursar la primaria y secundaria”.

Así se establece la educación como un derecho y como un deber sin embargo hay que considerar que el rezago educativo y el analfabetismo son dos problemas que no se han podido superar.

En el artículo 20 señala que “las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación profesional para maestros”. Algunas de las finalidades serán.

- La actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio.



- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional.

En el artículo 8º. se plantea que el criterio que orientará a la educación será democrático, considerado a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, social y cultural del pueblo.

En el Artículo 21. contempla que. El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionárseles los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

El Estado otorgará un salario profesional para que los educadores de los planteles del propio Estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; puedan arraigarse en las comunidades en los que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como para que dispongan de tiempo necesario para la preparación de las clases que imparten y para su perfeccionamiento profesional.

Las autoridades educativas establecerán mecanismos que propicien la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo condiciones mejores y mayor reconocimiento social.

En relación al financiamiento en el artículo 27. Señala que el ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional."

La evaluación es un elemento novedoso el cual se considera necesario y se compromete proporcionar a la sociedad las evaluaciones que se realicen.

### **2.1.3 El Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1995–2000.**

En este plan el gobierno de Zedillo continúa con la estrategia de modernización impulsado por Salinas de Gortari en él se plantea que “El fundamento de una educación de calidad reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria”<sup>6</sup> además de que se señala que “un propósito central del plan”. Cumplir el artículo tercero constitucional.

En este documento, el maestro es considerado como un actor fundamental en el quehacer educativo. De ahí que “se establecerá un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio y todo con el fin de garantizar la calidad profesional de su trabajo.”

En el apartado de política de social se tiene como estrategia básica, en materia educativo ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.

---

<sup>6</sup> P.N.D. Op. Cit. p. 50.

#### **2.1.4 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).**

El ANMEB estableció en primer lugar el compromiso de incrementar los recursos dedicados a la educación en una proporción mayor que otros rubros del presupuesto gubernamental.

También propuso descentralizar la tarea educativa entregando a los estados los recursos humanos y materiales a disposición de la Secretaría de Educación Pública, a excepción, por lo pronto, del Distrito Federal. La idea de esta medida era terminar con el aparato burocrático centralizado que dificultaba enormemente la introducción de mejoras en el ámbito educativo. Por ello, la medida se complementó con la creación de consejos técnicos estatales y por escuela con participación de autoridades, profesores y maestros. De esta manera el ANMEB buscó acercar la escuela a la sociedad interesando sobre todo a los padres de familia en la marcha de los centros escolares.

Para los profesores se propuso un programa de mejoramiento salarial que les permitiera alcanzar en lo inmediato un promedio de tres y medio salarios mínimos, otro para la adquisición de vivienda propia, y la creación de una carrera magisterial que llevará a un mejoramiento de sus ingresos mediante una movilidad horizontal. Es decir, que el profesor podría incrementar su ingreso dependiendo de su participación en programas idóneos para mejorar su calidad como docente.<sup>7</sup> Todas estas medidas buscaban mejorar tanto la calidad de la enseñanza impartida por el profesor de educación básica como su posición social.

---

<sup>7</sup> Fuente: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 18 de mayo de 1992.

Los planes de estudio representan otros de los objetivos de la reforma propuesta por ANMEB. En buena medida las propuestas de cambio consistieron en una crítica a las innovaciones educativas de veinte años atrás. Así, muchas de éstas fueron desechadas para regresar al estudio de los temas básicos tanto en primaria como en secundaria. Por ejemplo, en la enseñanza del español se abandonó el lenguaje de lingüística estructural en el caso de las matemáticas, se dejó de lado el de la lógica matemática.

La intención de la reforma parecía haber sido la de producción educandos mejor preparados para incorporarse al trabajo productivo con las nuevas características de calidad, eficiencia y productividad requeridos por el nuevo modelo económico.

#### **2.1.5 Programa de Desarrollo Educativo 1995–2000**

El programa de Desarrollo Educativo fue publicado el 19 de febrero de 1996 durante el gobierno de Zedillo. En el documento se hace un diagnóstico de la educación básica, establece como prioridades la formación, la actualización y la revaloración social del magisterio en todo el sistema educativo. En este documento se reconoce la insuficiencia de la cobertura.

El acuerdo nacional para la modernización educativa ocupa un espacio importante al reconocer que "El acuerdo establece una plataforma que hará posible una mejor educación: se formarán individuos mejor preparados y

responsables, capaces de aprender, de adecuarse a nuevos entornos y de afrontar desafíos.”<sup>8</sup>

Se hace el reconocimiento de que no existen indicadores que permitan evaluar el aspecto de calidad.

Aunque “Se han reforzados ciertos aspectos de la evaluación y de que se estableció carrera Magisterial, aún no se han realizado dicha tarea en forma sistemática y generalizada además, todavía no se cuenta con un sistema de información periódica”.<sup>9</sup>

## 2.2 ANTECEDENTES.

### 2.2.1 Escalafón tradicional:

Previo a Carrera Magisterial existía el Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública. Formalizado en 1973, el cuál a la fecha continua vigente. Se caracteriza por ser un sistema de promoción que posee un carácter vertical, es decir ascendente, que limita las oportunidades de acceso a categorías a superiores.

Una de sus principales limitaciones es la poca movilidad, por lo que un número reducido de docentes son beneficiados de manera inmediata, esto es, que no hay un tiempo definido para ascender de una categoría a otra superior,

---

<sup>8</sup> *Ibidem*. Programa de desarrollo educativo. (1996).

<sup>9</sup> *Ibidem*. p. 18

llegando en algunos casos hasta los diez años o más para poder ganar un concurso y ascender en el escalafón, además de provocar una amplia competencia. Cuenta con un sistema de evaluación que no es muy riguroso, basado en los créditos escalafonarios, los cuales han acabado por otorgarse de manera convencional.

Es una estructura muy bien establecida, tanto en la definición de puestos como en la de funciones y responsabilidades. Es un sistema formal donde se encuentran ya definidas las reglas y mecanismos de funcionamiento para participar en los procesos de concurso.

El Escalafón de Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, también llamado escalafón tradicional, se define como un sistema organizado para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base y autorizar las permutas. Sólo contempla mejoras salariales mediante un ascenso, entendiendo este "como cambio a una categoría superior". Las acciones de salario escalafonario están normadas por el "reglamento de escalafón de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública" de 1973. (reglamento escalafón 1974).<sup>10</sup>

Los movimientos dentro de este sistema sólo se dan cuando se crean nuevas plazas de base o cuando se liberan las ya existentes, ya sea por renuncia, por jubilación, por cese o por defunción. Para estos casos se contempla un proceso de concurso escalafonario.

---

<sup>10</sup> Comisión Nacional Mixta de Escalafón. (1974). Reglamento. Tabulador. Crédito Escalafonario Anual. México, D.F., 1974 (Documento)

Pueden ser incorporados todos los docentes de base de la Secretaría que tengan una antigüedad de al menos 6 meses de ejercicio en la plaza inicial. Tal criterio rige también las promociones, en el concurso todo profesor con esa antigüedad.

El ascenso de los trabajadores se determinará mediante la calificación de los diversos factores escalafonarios que son:

1. Conocimientos
2. Aptitud
3. Antigüedad
4. Disciplina y puntualidad

Otro de los sistemas de incentivos que existían previos a Carrera Magisterial era el Esquema de Educación Básica. Este surge en 1987 y buscaba impactar en la calidad educativa, mediante el otorgamiento al docente de un estímulo para el desarrollo de actividades de Fortalecimiento Curricular que le permitieran mejorar su desempeño profesional.

La forma de cómo el Esquema buscó mejorar la calidad de la educación fue dedicar una parte de la carga del horario de los docentes a la realización de actividades cocurriculares destinadas a mejorar los aspectos relativos a planes y programas, metodologías de estudio, atención de alumnos con problemas de aprendizaje, etc..

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

### **2.2.2 Esquema de Educación Básica.<sup>10</sup>**

En respuesta a la demanda del SNTE con respecto al otorgamiento de plazas de tiempo Completo para los profesores del Sistema de Educación Básica, se formó, en 1987, una Comisión Técnica con representantes de la SEP y del SNTE para establecer los Lineamientos Generales de lo que sería llamado Esquema de Educación Básica.

Surge como una alternativa de promoción paralela al escalafón tradicional, con la finalidad de promover las condiciones que posibilitaran el desarrollo de los trabajadores docentes y de elevar y mejorar la calidad de la Educación. Se buscaba favorecer, fortalecer e incrementar la capacitación y actualización del maestro mediante estímulos económicos.

Para lograr los objetivos propuestos se partió de la diferenciación, dentro de lo que al desempeño de la función docente se refiere, de las actividades curriculares y las cocurriculares; las primeras están enfocadas al desarrollo y cumplimiento de los planes y programas de estudio, y las segundas, realizadas de manera extracurricular, apoyarían directamente el proceso de enseñanza aprendizaje.

---

<sup>10</sup> Comisión Técnica S.E.P. SNTE (1987). Esquema de Educación Básica. Documento de Formalización, México, D.F. 1987



Con base en lo anterior se decidió establecer un esquema de fortalecimiento de las actividades cocurriculares, definiendo una serie de plazas de jornada, tales como la plaza de Tiempo Completo Mixto, de  $\frac{3}{4}$  de Tiempo con Fortalecimiento Curricular, así como las plazas de hora—semana—mes para educación secundaria y de compensaciones por el desarrollo, supervisión, evaluación y control de actividades cocurriculares para personal directivo, donde parte de la carga horaria de cada plaza se realizaría en su función normal y la otra en actividades cocurriculares. Con estas medidas se esperaba impactar directamente en el mejoramiento de la calidad de la educación.

Entre las actividades cocurriculares se encontraban unas dedicadas a su evaluación y seguimiento, mismas que nunca se realizaron de manera rigurosa y sistemática.

Para poder acceder a estas categorías era necesario, además de acreditar documentalmente una regularización, determinada antigüedad en el servicio, cierto nivel de preparación, alcanzado en las licenciaturas de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), en la Normal Básica, así como contar con plaza definitiva o provisional sin titular. A continuación se exponen los diferentes tipos de plazas de jornada, de horas—semanas—mes y de compensaciones, sus características, sus beneficiarios y sus requisitos.

## **Plaza de ¾ de Tiempo en Curso con Fortalecimiento Curricular.<sup>11</sup>**

Para los profesores de educación preescolar y primaria egresados de la Normal Básica en los planes de estudio de 2, 3 y 4 años y con estudios en la UPN. Se estableció la plaza de jornada de ¾ con Fortalecimiento Curricular. La antigüedad necesaria era de 2 a 5 años de servicios ininterrumpidos, con segundo año en la licenciatura correspondiente en la UPN; de 6 a 10 años con el primer año de estudio en la UPN y de 11 años de servicio sin estudios en la UPN. Para los egresados de licenciatura la antigüedad sería de 2 años de servicio. Contaría con valor de 33 horas, de las cuales entre 20 y 25 serían de tipo curricular y el resto cocurricular. El valor para efectos de compatibilidad era de 30 hrs. Documento de formalización. Esquema de Educación Básica: 1987.

### **2.2.3 Origen de Carrera Magisterial.**

Durante el "Primer Congreso Extraordinario del SNTE de Tepic, Nayarit",<sup>12</sup> en 1990; surge formalmente la propuesta del SNTE para demandar la creación de Carrera Magisterial.

Cabe destacar que todos los resolutivos del SNTE (asuntos económicos) se vinculan directamente con el sistema de estímulos basados en el desempeño profesional.

---

<sup>11</sup> Op. Cit. p. 13.

<sup>12</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (1994). 1er. Congreso Nacional de Educación. Documentos de Trabajo para su discusión. Trabajo Cotidiano: Formación, Actualización y Superación Profesional; CARRERA MAGISTERIAL SNTE. México: 1994.

Se puede considerar que el conjunto de planteamientos realizados en Nayarit constituyen la esencia del programa. En dicho Congreso se emitieron una serie de resolutivos vinculados con el tema V, relacionado con asuntos económicos, mismos que constituyen las propuestas iniciales del SNTE para demandar la creación de Carrera Magisterial.

Algunos de los resolutivos básicos que así lo reflejan son, el Resolutivo primero del tema V: Asuntos económicos:

Púgnese por la implantación de un sistema integral de remuneraciones específicas para los trabajadores de la educación, que abarque todos los niveles y se derive de las características particulares de su desempeño profesional y responda a las siguientes líneas generales:

- Establecer categorías específicas para cada subsistema tomando en cuenta perfiles definidos.
- Establecer un sistema de promoción horizontal y automático que estimule la preparación, la experiencia y la eficiencia.
- Establecer que cada promoción deberá significar un aumento de sueldo.
- Establecer un despegue real entre categoría de ascenso y su precedente.
- Establecer que cada recategorización significará un aumento en el monto de la remuneración del trabajador.

**Resolutivo noveno del Tema V:****Asuntos Económicos:**

"Demándese que la compensación por la permanencia en el servicio (quinquenio) tenga el mismo comportamiento y valores que la prima de antigüedad que se paga al personal de los subsistemas incorporados al modelo de educación superior."

**Resolutivo undécimo del Tema V:****Asuntos Económicos:**

"Demándese a la SEP la creación de plazas específicas para quienes acrediten estudios de maestría y doctorado, con remuneración equivalente a la de las categorías más altas del modelo de educación superior, en lugar de las compensaciones que hoy se pagan por estos conceptos, independientemente del subsistema de adscripción del trabajador."

**Resolutivo quinto del subtema "Compensaciones y Prestaciones Específicas de los Trabajadores de la Educación" del tema V:****Asuntos Económicos:**

"Solicítese incremento a la compensación para los trabajadores que prestan sus servicios en las zonas de bajo desarrollo y, al mismo tiempo, demándese la modificación de los criterios establecidos para la caracterización de dichas zonas, con el fin de que esta prestación se haga extensiva a un mayor número de trabajadores."

**Resolutivo décimo del subtema "Compensaciones y Prestaciones y Prestaciones Específicas de los Trabajadores de la Educación" del Tema V: Asuntos Económicos:**

"Requíerese incremento a los estímulos económicos, para los maestros que acrediten los grados de licenciatura y que al mismo tiempo el monto total de estos conceptos se incorpore al sueldo, con el fin de que todo incremento otorgado a los salarios, repercuta sobre dichos estímulos."

**Resolutivo decimotercero del subtema "Compensaciones y Prestaciones Específicas de los Trabajadores de la Educación" del Tema V: Asuntos Económicos.**

"Demándese el incremento a la cuota por concepto de titulación (T-3), para el personal docente de postprimaria y grupos afines, asimismo, que el monto total del concepto se indexe al salario, a efecto de que todo incremento de sueldos repercuta en el mismo."

La presentación textual de algunos planteamientos se hace necesaria, tanto por su validez como testimonio histórico, como punto de comparación entre las demandas originales del SNTE y lo acordado en el documento rector de carrera magisterial.

Por otra parte, durante el 2º. Congreso Nacional Extraordinario del SNTE en México, D.F., en febrero de 1992, se reiteró la demanda para establecer la Carrera Magisterial.<sup>12</sup> (Anexo 2).

---

<sup>12</sup> Segundo Congreso Nacional Extraordinario. El SNTE ante la modernización de la escuela básica y normal. Perfil de la jornada 9 de marzo de 1992. (Documento).

De ninguna manera los planteamientos en este congreso son una propuesta acabada sobre Carrera Magisterial, si muestra la evolución de la postura del SNTE y su visión de la problemática de las condiciones del trabajo docente.

### **2.3 LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN.**

En mayo de 1992, se suscribió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el que se establecen tres líneas centrales de acción de la Educación Básica Nacional: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial. En ese documento se establece el compromiso de crear Carrera Magisterial.

El 28 de Mayo de 1992, una semana después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)<sup>13</sup>, instalaron la comisión bipartita que se encargo de configurar los lineamientos generales de Carrera Magisterial. El 14 de mayo de 1993, el Consejo Nacional del SNTE aprobó por mayoría dichas lineamientos y un día después se dio a conocer oficialmente la puesta en marcha de la Carrera Magisterial.

#### **2.3.1 Hacia una nueva normatividad.**

Existieron diversas situaciones que originaron problemas en la aplicación de la normatividad, entre otras, pueden citarse las siguientes: no estaban reglamentados los cambios de vertiente; las incorporaciones a los

---

<sup>13</sup> Acuerdo Nacional. Op. Cit.

niveles "B" o "C" dejaban fuera a maestrías o doctorados de instituciones de educación superior; no se definieron normas para los cambios de nivel o modalidad educativa y para Tercera Vertiente se requería formación normalista en modalidades donde participaban mayoritariamente profesionistas sin ese antecedente.

En el sistema de Evaluación también se presentaron algunos inconvenientes, por ejemplo, la mayoría de los docentes realizaron indebidamente la valoración del factor Desempeño Profesional en algunas etapas, asignándose los máximos puntajes, situación que tuvo que ser corregida por disposición de la comisión Nacional SEP-SNTE.

Dadas las transformaciones que experimentó el sistema de Educación Básica era una tarea impostergable actualizar la normatividad vigente hasta esos momentos.

En diciembre de 1996 se realizó la III Reunión Nacional Coordinadores Estatales de Carrera Magisterial. Uno de sus principales objetivos fue el de la capacitación y resolución de dudas normativas. A pesar de que sus metas prioritarias estaban orientadas hacia el manejo de los lineamientos vigentes en ese entonces, se aprovechó la oportunidad para captar problemáticas e imprecisiones relacionadas con el Programa, ello con el propósito de empezar a identificar aquellos aspectos que requerían precisiones o adecuaciones. Esta misma experiencia se produjo con los secretarios de Carrera Magisterial de todas las secciones sindicales del SNTE en febrero de 1997.

En ese mismo año, se desarrolló un estudio denominado Percepción del Programa de "Carrera Magisterial" de los maestros de Educación Básica. Los

principales objetivos fueron detectar el nivel de conocimiento, comprensión y valorización de Carrera Magisterial; asimismo se buscaba conocer la concepción sobre sus objetivos, beneficios, motivaciones y resistencias. Este estudio fue especialmente valioso ya que se llevó a cabo con toda la rigurosidad metodológica que caracteriza a las investigaciones descriptivas de campo y porque se consideró, además, la opinión tanto de docentes incorporados al programa, como aquellos que no participaban. Los resultados del estudio sirvieron no sólo para delinear una caracterización real de Carrera magisterial, si no que también fueron utilizados para ubicar el Programa en una dimensión más objetiva e iniciar los esfuerzos para reorientar algunas de sus acciones.

Entre los resultados más relevantes del estudio citado, es importante resaltar la mayoría de los docentes entrevistados (82%) argumentaron que una de las motivaciones centrales para participar en Carrera Magisterial era la superación y satisfacción personales. Se encontró que un alto porcentaje de profesores (75%) percibía que uno de los objetivos centrales del Programa consistía en elevar la calidad de la educación; el (66%) mejorar las condiciones económicas de los docentes y el (64%) la capacitación. Con respecto a los instrumentos de evaluación, un resultado interesante fue que los docentes consideraban que los instructivos para evaluar el desempeño profesional eran muy adecuados (4%); adecuados (31%); regularmente adecuados (46%); poco adecuados (13%) y nada adecuados (6%).<sup>14</sup>

En agosto de 1997 se realizaron ocho Reuniones Regionales de Carrera Magisterial, teniendo gran trascendencia, ya que de ellas se derivó el principal insumo para la elaboración de los nuevos Lineamientos Generales de Carrera

---

<sup>14</sup> Cfr. <http://www.sep.gob.mx/carreramg/programa.htm>.



Magisterial. Se convocó a los responsables de la operación del Programa y a las Comisiones Paritarias de cada una de las entidades federativas.

Los Documentos de Trabajo elaborados en dichas Reuniones, recabaron propuestas concretas de modificación, inclusión, adecuación y eliminación de diversos aspectos contenidos en los Lineamientos vigentes.

En enero 1998, se programaron 32 visitas estatales con el objeto de analizar aquellas problemáticas que no habían sido solucionadas y que en cierta forma eran producto de imprecisiones u omisiones del marco normativo. Estas visitas tuvieron el propósito de solucionar, en la medida de lo posible, todas esas situaciones, a fin de que la entrada de los nuevos Lineamientos Generales no se viera obstaculizada con la normatividad vigente hasta esa fecha.

Al término de estas actividades, la Comisión Nacional SEP-SNTE elaboró los actuales Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, emitiendo una normatividad más consistente que refleja plenamente la filosofía y el compromiso de Carrera Magisterial. (Consultar anexo).

Los nuevos Lineamientos fueron asignados el 6 de marzo de 1998, por el C. Secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas y por el C. Secretario General del CEN del SNTE, Humberto Dávila Esquivel, así como por los miembros de dicha Comisión y entraron en vigor a partir de septiembre de 1998.

Entre los principales cambios se encuentran: la definición precisa de atribuciones de las instancias implicadas en el desarrollo del Programa; se

fortalece el Sistema de Evaluación mediante la redistribución de los puntajes de los factores Cursos de Actualización y Superación Profesional, Preparación y Desempeño Profesionales; se eleva a rango de Factor el Aprovechamiento Escolar (Primera Vertiente) y se introducen los factores Desempeño Escolar (Segunda Vertiente) y Apoyo Educativo (Tercera Vertiente); existe una mayor equidad, todos los docentes inician en el nivel "A"; pueden incorporarse y promoverse con base en su antigüedad en el servicio, los profesores (Primera Vertiente) que no cubren con el Grado Académico correspondiente. Dichas modificaciones han permitido simplificar los procesos administrativos de Carrera Magisterial.<sup>15</sup>

### **2.3.2 El ingreso y Evaluación**

El ingreso y la evaluación constituye elementos medulares dentro de los lineamientos. Es en torno a esos elementos que la polémica ha sido una constante, a partir de la propuesta en práctica de Carrera Magisterial.

## **PARTICIPANTES**

Podrán participar en Carrera Magisterial todos los profesores de Educación Básica cuya categoría esté registrada en el Catálogo aprobado para el Programa y que cuenten con nombramiento Código 10 (alta definitiva) o Código 95 sin titular (interinato ilimitado), ubicados en los niveles y modalidades siguientes:

---

<sup>15</sup> Cfr. <http://www.sep.gob.mx/carreamg/programa.html>.

- Educación Inicial
- Educación Preescolar
- Educación Primaria
- Internados
- Educación Indígena
- Secundaria General
- Secundaria Técnica
- Telesecundaria
- Educación Física
- Educación Artística
- Educación Especial
- Educación Extraescolar
- Centros de Formación para el Trabajo

Los nombramientos Código 10 (alta definitiva) o Código sin titular (interinato ilimitado) se caracteriza por una gran seguridad en el empleo. La interrogante que aquí surge es porque un profesor que tiene 5 o más años de estar frente a grupo además de un nivel educativo mejor que quizá muchos profesores que participan en Carrera Magisterial, no puede ingresar al programa.<sup>16</sup>

¿Por qué la seguridad en el empleo, es uno de los factores que determinan la participación en Carrera Magisterial? y ¿Son realmente los criterios académicos los que se consideran para la participación de la misma?.

A pesar de las bondades proclamados, por las autoridades educativas, de la Carrera Magisterial, la opinión generalizada dentro del gremio es que es

---

<sup>16</sup> Cfr. Lineamientos. Op. Cit.

un fraude, "se considera que dicho programa está enfocado a un determinado núcleo magisterial constituido por los docentes que tienen mayor seguridad en el empleo y que por tanto confirman, al menos potencialmente, un grupo susceptible de movilizarse en búsqueda de sus reivindicaciones políticas laborales."<sup>17</sup>

Un actor que nula influencia ha tenido en cuanto a los contenidos e implantación de Carrera Magisterial es la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), se ha caracterizado por su rechazo al programa y algunos de sus planteamientos son que "Al aplicar Carrera Magisterial, o sea el Servicio Civil de Carrera a los Trabajadores de la Educación, se incrementa la explotación y productividad, ya que todo en Carrera Magisterial es individual, ya nada es colectivo, llevando a la categorización y atomización del magisterio"<sup>18</sup>, además de que "el programa de Carrera Magisterial ha agudizado las contradicciones al someter a los maestros a regímenes de evaluación externa. Tal parece que a muchos maestros no le ha pasado desapercibida la contradicción entre los objetivos de superación docente y mejoramiento de la calidad educativa y los efectos en la práctica, de una reducción de "la educación" a comprender simplemente "estudiar para los exámenes",<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Fernández, Sergio "Carrera Magisterial: ¿Promoción o control docente?" en los actores sociales de la Educación. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Ed. Plaza y Valdéz. México, 1997, p. 222.

<sup>18</sup> La voz de Michoacán, 14 de Enero 2000, p. 7A.

<sup>19</sup> Street Susan, Rev. Trabajadores Num. 10 de la Universidad Obrera. "Todos somos base" consulta en <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/10street.html>.

### 2.3.3 El sistema de Evaluación

b) El sistema de evaluación comprende cinco factores que son antigüedad, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización y superación profesional, desempeño profesional y aprovechamiento escolar con una ponderación porcentual de 10, 15, 28, 17, 10 y 20 respectivamente.<sup>20</sup>

La antigüedad se expresa como los años de servicio desempeñados en educación básica en los sistemas educativos federales o estatales.

El grado de preparación académica es un requisito para el ingreso y también un factor mediante el cual el profesor puede obtener puntos durante el proceso.

La preparación profesional se evalúa mediante la aplicación de un examen de acuerdo al nivel y modalidad en que el docente labora.

El examen es administrado por la autoridad educativa de cada entidad federativa con base en los lineamientos establecidos por la Comisión Mixta SEP-SNTE de la Carrera Magisterial. Esta parte de la evaluación del docente no permite una retroalimentación en su formación académica, pues el maestro no conoce cuáles fueron sus aciertos y cuáles sus fallas, ya que los resultados de los exámenes son manejados en forma global y confidencial por las altas autoridades de la SEP.

---

<sup>20</sup> Lineamientos generales. Op Cit

El cuarto factor que se evalúa es la acreditación de cursos. Los 17 puntos que corresponden a este factor 12 puntos corresponden por la acreditación de los cursos de alcance nacional y hasta cinco puntos por la acreditación de cursos que hayan impartido las entidades federativa.

La SEP diseñó una serie de políticas con el fin de reestructurar los sistemas de formación de profesores... sin embargo, dichos cambios no modifican que el maestro es un ejecutor de determinados diseños curriculares.

Desempeño profesional: "Es el conjunto de acciones cotidianas que realizan los docentes en el desempeño profesional", en él se toma en cuenta un conjunto de elementos que conlleva la práctica docente, el cual al ser considerado pretende dar una evaluación global del desempeño del profesor. Estos elementos o indicadores están agrupados en cuatro aspectos o subfactores: planeación del proceso de enseñanza-aprendizaje; desarrollo de dicho proceso; participación en el funcionamiento de la escuela y participación en la interacción escuela comunidad. El puntaje de cada uno de estos aspectos varía de acuerdo con la modalidad educativa en cada uno de los subsistemas, pero en todos los casos son dos las fuentes de evaluación; por medio del Órgano Escolar de Evaluación (OEE) y por medio de un examen a un determinado número de alumnos que es aplicado y calificado por la autoridad educativa con base en la normatividad establecida por la SEP; este último subfactor tiene un peso específico en los diferentes niveles.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> SNTE. "Instructivo para la evaluación del desempeño profesional docente", mimeo, pp 1-20.

### **2.3.4 Aprovechamiento Escolar (Primera Vertiente)**

Por medio de este Factor se evalúan los aprendizajes que los alumnos han obtenido en su grado o asignatura.

A este Factor le corresponden hasta 20 puntos.

Este factor se evaluará por medio de un examen aplicado a los alumnos de los maestros participantes en la Primera Vertiente de acuerdo con las fechas estipuladas en el Cronograma de Actividades, emitido por la Comisión Nacional.

### **2.3.5 Órgano de Evaluación.<sup>22</sup>**

Se encargará de operar y difundir el Programa y sus documentos complementarios en los centros de trabajo.

Proporcionará información a los docentes que desean incorporarse o promoverse en el Programa, sobre los lineamientos, normas, disposiciones y acuerdos emitidos para tal fin.

Llevará a cabo la evaluación del Desempeño Profesional. Recibirá y validará la documentación y los datos correspondientes a los factores Antigüedad y Grado Académico.

---

<sup>22</sup> Cfr. Lineamientos Generales. Op. Cit.

### **2.3.6 Estructura**

En primera Vertiente, el órgano de Evaluación estará constituido en cada plantel por todos los profesores del Consejo Técnico Escolar o su equivalente y un representante sindical y será presidido por el director.

Dicho órgano tiene que ver con los demás factores que se evalúan, puesto que es el responsable de la inscripción de los profesores a la Carrera Magisterial. Al cotejar y validar la documentación requerida, proporciona y revisa la cédula de inscripción, integra el expediente del profesor y canaliza la documentación ante la autoridad respectiva.

## **2.4 CONSIDERACIONES GENERALES**

Las bases jurídicas que sustentan la Carrera Magisterial se dan en el contexto de un proceso modernizador donde, el acuerdo Nacional para la Modernización Educativa se propuso como objetivo sentar las bases para tener una población mejor preparada que colaborara las condiciones en que México podría participar activamente en los grandes procesos contemporáneos de reorganización internacional.

Carrera Magisterial surge como propuesta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, es formulada en los resolutivos del Primer Congreso Extraordinario del SNTE en Tepic, Nayarit en 1990. Surge como una necesidad de estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro que profesionalización de la educación.



La normatividad que permite operar el programa no ha estado exento de modificación, así com tampoco de criticas e inconformidades por parte de los profesores que lo conciben más como un mecanismo mediatizador.

## CAPÍTULO III

### LA CARRERA MAGISTERIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Antes de llevar a cabo el análisis de la carrera magisterial como política pública, se debe tener una plena comprensión de los desafíos para la educación frente a las necesidades del desarrollo con equidad en México. Y ante la situación que presenta el mundo actual con la formación de grupos económicos y una globalización de la economía o mundialización de los procesos económicos, a los cuales nuestro país no puede sustraerse. Y por el contrario debe preparar a la población mediante la educación, para obtener las mejores ventajas de ello. Ya que estos son producto de la dinámica que se presenta a lo largo del devenir del tiempo y básicamente a partir de los años 70's.

#### 3.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo parte del reconocimiento de que México, participa de un contexto socioeconómico particular que requiere una consideración peculiar de las relaciones entre desarrollo, equidad y educación.

El supuesto a partir del cual se lleva a cabo es la existencia de una vinculación positiva entre educación y desarrollo con equidad, que se hará efectiva no sólo en la medida en que se formulen programas eficaces y eficientes, sino también en la medida en que se fortalezca el diálogo social y la concertación de políticas que tengan como eje la equidad y el desarrollo social. Así, busca puntualizar los temas fundamentales de la agenda de

problemas educativos para el desarrollo con equidad –que ciertamente no se pretenden agotar–, e invita a reflexionar sobre las orientaciones de políticas públicas a seguir en nuestro país.

### 3.1.1 Retomando la iniciativa

Como producto de los profundos cambios estructurales en los sectores productivos y de los problemas de una integración crítica al mercado mundial, la década de los 80's dejó en nuestro país situaciones de inequidad, respecto de la distribución de la riqueza, en grandes grupos de población con dificultades de reinsertarse en la vida económico-productiva.

A comienzos de la década de los 90's empezó a expresarse con mucho vigor la preocupación por el desarrollo con equidad, generalizándose una revalorización del papel que debe jugar la educación en las estrategias de desarrollo. Esto comprende tanto a quienes enfatizan las necesidades de crecimiento económico como a quienes subrayan los aspectos sociales del desarrollo. En esos años, los centros académicos, los organismos técnicos de carácter gubernamental e intergubernamental y las más altas autoridades de nuestro país<sup>1</sup>, realizaron diagnósticos sobre los problemas comunes que se encaraban y establecieron las tareas más urgentes que el desarrollo económico y social reclamaba, así como las acciones educativas concurrentes. De esta manera se empezó a retomar la iniciativa frente a las consecuencias no deseadas de los procesos de globalización y de transformación económica.

---

<sup>1</sup> Para tener una idea al respecto, basta con recorrer los documentos aprobados por distintas Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno y sus reuniones preparatorias organizadas por la OEI. Para apoyar esta afirmación también cabe mencionar los elaborados por la CEPAL y por UNESCO/OREALC en este período

Más allá de las expresiones sobre la necesidad de una concepción integral del desarrollo (social, económica, política), el desenvolvimiento histórico de nuestro país adopta sesgos que muchas veces resultan de las características que adquiere el proceso político y del modo en que intervienen en él los distintos grupos sociales y políticos nacionales, el Estado y los actores internacionales, con sus intereses y cuotas de poder. Es necesario reafirmar por ello que los requerimientos del desarrollo de una nación son sociales, culturales, económicos, políticos, científico–tecnológicos, etc. Asimismo, como lo ha demostrado la experiencia histórica, no son poco significativas las contribuciones que la educación puede efectuar en relación con cada una de esas dimensiones. Es en todos esos planos, y no sólo en el económico, que el desarrollo plantea desafíos y exigencias a nuestros sistemas educativos.

Para dar respuestas a esos desafíos es necesario que todos los sectores sociales e institucionales, incluido el Estado, actúen coherente y coordinadamente proporcionando a la educación características pertinentes y adecuadas al desarrollo. Esto exige una investigación de las realidades y de las condiciones históricas de la nación, una planificación y ejecución integrada que revierta la fragmentación sectorial, y una eficiencia en la asignación de recursos y en la gestión, evitando en todos los casos el peligro de replicar mecánicamente experiencias ajenas.

### **3.1.2 Los objetivos del desarrollo con equidad**

El patrón de desarrollo que caracterizó al país hasta mediados de los años 70's, se basó sobre todo en insumos abundantes, baratos y estandarizados, centrandó su estrategia en el proceso de industrialización

como generador de riqueza, de empleo y de acceso a mayores niveles de bienestar social. El Estado desempeñó el rol de promotor y muchas veces el de actor central en el proceso productivo, ya que la iniciativa privada no contaba con la posibilidad de realizar las cuantiosas inversiones que, con retornos inciertos y a largo plazo, se requerían con resultados desiguales. En ocasiones este modelo no generó los beneficios esperados de crecimiento económico y social equitativo, sino que profundizó las desigualdades internas. Las crisis cíclicas que se produjeron terminaron por estallar definitivamente a mediados de los años 70, cuando se hizo evidente la inviabilidad del Estado Benefactor para resolver los problemas de fondo que el modelo ocasionaba, tanto en los aspectos económicos –endeudamiento, ineficiencia productiva, etc.–, como en los sociales –inequidad, desempleo, etc.–. Con todo, durante la década siguiente no se encontraron respuestas definitivas, lo cual provocó situaciones difícilmente gobernables, debilitando la esperanzada recuperación democrática y la consolidación del estado de derecho.

El objetivo actual es lograr el crecimiento de la productividad del trabajo con equidad, la distribución equitativa de sus beneficios y la factibilidad de mantener dicho proceso de crecimiento y bienestar en el tiempo, tratando el medio ambiente con responsabilidad. Estos aspectos están recíprocamente condicionados, por lo que se desprende la necesidad de avanzar hacia esos objetivos en forma simultánea antes que secuencial. Algunos especialistas señalan hoy que el incremento de la productividad depende de la estabilidad macroeconómica, de los coeficientes de ahorro e inversión y del desarrollo y mantenimiento de ventajas competitivas internacionales.

Con respecto a la distribución equitativa de los beneficios derivados del crecimiento económico, que garantizaría alcanzar la "moderna ciudadanía"<sup>2</sup>, se acuerda que ésta requiere una consolidación y profundización de la democracia en todos los niveles y ámbitos de la vida social, un incremento de la cohesión social, la conformación de sujetos activos capaces de protagonizar las nuevas realidades –caracterizadas por más incertidumbres que certezas y por contextos de alta turbulencia–, y el acceso de todos a bienes y servicios modernos. Para ello deberían obtenerse sensibles mejoras en al menos los siguientes indicadores: proporción de personas y de hogares con necesidades básicas insatisfechas en lo económico, social y político; privilegios y discriminaciones jurídicas y desigualdad de oportunidades por motivos de origen social, étnico, geográfico, sexual o religioso; concentración del poder, de los bienes y de la riqueza en general, en cualquiera de sus formas, de manera que restrinja o comprometa el desarrollo de las generaciones presentes<sup>3</sup> y futuras.

Evitar el deterioro del sistema ecológico constituye también un aspecto relevante en la moderna concepción del desarrollo, tanto por la legítima preocupación respecto a la calidad de vida de la población como por el compromiso que supone el cuidado y la conservación medioambiental para las generaciones venideras.

---

<sup>2</sup> CEPAL. "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". Publicación de la Organización de las Naciones Unidas. Santiago, Chile, 1992.

<sup>3</sup> CEPAL. "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", Publicación de la Organización de las Naciones Unidas. Santiago, Chile, 1992.

### 3.1.3 Los vínculos de la educación con el desarrollo económico y social

Los países desarrollados reconocieron pronto el papel de la educación –como productora y difusora de conocimiento– en los procesos de crecimiento económico y social. Esta experiencia se trasladó a nuestro país en proceso de desarrollo a veces de modo muy imperfecto, e incluso ha quedado mucho más en evidencia en las recientes y exitosas experiencias de la llamada "industrialización tardía".

Con igual énfasis al que se espera que la educación genere las capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional, basada en el progreso técnico, deberá incorporarse al sector el aporte que la educación puede hacer para la difusión de valores universales y el fortalecimiento de la dimensión ética para garantizar el ejercicio real de una "moderna ciudadanía".

Es preciso reconocer también que las inversiones en capital humano, que sin duda deben realizarse, tienen que estar necesariamente complementadas con políticas que tiendan a desarrollar y fortalecer la identidad individual y la de las colectividades nacionales en el marco de un mundo globalizado.<sup>4</sup>

Desde esa perspectiva integral, las inversiones en capital humano no sólo deben apuntar a lograr mayores tasas de productividad –lo cual tiene efectos directos en la economía–, sino también contribuir estratégicamente a

---

<sup>4</sup> BERISTAIN ITURBIDE, Javier, "Educación y capacitación para el desarrollo", en "Comercio Exterior", vol. 44, No. 3, Ciudad de México, México, marzo de 1994.

alcanzar mayores niveles de redistribución de los beneficios y de las oportunidades, posibilitando una mayor movilidad social.

Para ello son de vital importancia las formas e intensidades con que los diferentes actores sociales participan cultural, política y económicamente en el diseño del tipo de sociedad a la que se aspira y la manera más apropiada para arribar a ella.<sup>5</sup> La relevancia de este aspecto es observable, entre otros, en el papel que se asigna a la educación en la práctica, ya que este suele depender del modo en que se define el proceso político, económico y social específico de cada sociedad.

Debe prestarse atención a que, dentro del país, la pobreza y la inequidad social resultan actualmente incompatibles con el crecimiento económico y con la estabilidad de las instituciones políticas.<sup>6</sup>

## 3.2 EL CONTEXTO MEXICANO ACTUAL EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN

### 3.2.1 Una nueva realidad mundial: el proceso de globalización

Como ya se señaló, el modelo de desarrollo vigente hasta hace pocos años comenzó a mostrar debilidades a comienzos de los años 70's, cuando se produjeron grandes transformaciones en el orden mundial. La simultaneidad de estos procesos tuvo que ver con aquellas cuestiones básicas sobre las que se asentaba el crecimiento económico y social de los países centrales. Ellas

<sup>5</sup> RAMA, Germán. "Educación, imágenes y estilos de desarrollo", Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina, UNESCO CEPAL PNUD, DEALC 6, Buenos Aires, Argentina, septiembre de 1977.

<sup>6</sup> CEPAL, Op. cit., "Equidad y...".



eran, por un lado, la provisión de recursos naturales abundantes y baratos y, por otro, la posibilidad de atender mercados protegidos y con demanda retrasada, tanto de productos como de tecnologías obsoletas en los países de origen.

A partir de la crisis de los años 80, caracterizada sobre todo por el endeudamiento externo y la caída de los precios de las materias primas agropecuarias, comenzó a cuestionarse la eficiencia del Estado en los roles que venía desempeñando. El país se orientó entonces, en lo político-económico, hacia la desregulación del mercado, la privatización de áreas productivas y de servicios atendidos hasta entonces por el Estado, y la inserción de productos con mayor valor agregado en el mercado internacional, entre otros objetivos. Junto con esto se postuló la necesidad de reducir el papel del Estado y de reorientar sus funciones. Ello motivó la reformulación de ciertas funciones y actividades, algunas consideradas indelegables e irrenunciables, como en el caso de las educativas.

Esta tendencia adoptada por el país debe ser comprendida en el marco de una nueva realidad mundial, la cual se caracteriza hoy por un concepto –“globalización”– que ofrece múltiples y variadas definiciones. En sus aspectos básicos comprende una serie de procesos de creciente interacción e interdependencia, que incluyen la ampliación del espacio geográfico y la de los ámbitos de acción, generados entre las distintas unidades que constituyen el sistema global. Abarca dimensiones tales como las actividades y sus efectos; los países; las regiones; las empresas transnacionales; los organismos internacionales; las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, públicas y privadas; los grupos y movimientos sociales, etc. En la trama que constituye este sistema global de

alta complejidad, se desarrolla un juego permanente de interacciones entre el Estado, las sociedades nacionales (o segmentos de ellas), los entes internacionales, las empresas transnacionales y otros actores locales y/o transnacionales.<sup>7</sup>

El sistema globalizado alcanzó mayor vigor a partir de los cambios operados desde los inicios de la década pasada y comienzos de la presente, entre los cuales cabe destacar el colapso del bloque soviético; la irradiación de un nuevo modelo de organización social de la producción, originado principalmente en Japón y con particularidades en Alemania; el desarrollo acelerado de la microelectrónica y su impacto en la aceleración de las comunicaciones y, a partir de allí, en el incremento de la movilidad del capital; la multiplicación de redes y de actores no gubernamentales que aumentan su capacidad de acción autónoma; y el incremento de conflictos de intereses con las instituciones estatales e internacionales existentes.<sup>8</sup>

### **3.2.2 El significado de la globalización para el país: efectos y perspectivas contrapuestos**

Este nuevo sistema globalizado no ha alcanzado aún una configuración consistente y estable. Algunas interpretaciones rescatan los efectos "positivos" del sistema global, apoyándose en el avance de la tecnología y en la expansión de los mercados, lo cual conduciría a una sociedad en la cual los gobiernos tendrían un papel más reducido y prevalecería otra ética y otra racionalidad más benéfica para los individuos. Tal discurso político-económico

---

<sup>7</sup> MONETA, Juan Carlos, «Los probables escenarios de la globalización», en "Capítulos del SELA", Publicación del Sistema Económico Latinoamericano, No. 36, julio septiembre de 1993.

<sup>8</sup> Ibidem.

ha sido el predominante hasta ahora, pero comenzó a ser cuestionado y revisado incluso en los países de la Unión Europea y en los EE.UU., dadas las limitaciones y las consecuencias que empezaron a manifestarse en forma cada vez más persistente. Pareciera que es posible observar, en algunos casos, un rápido ahondamiento de la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, así como una segmentación de cada uno de los polos de la tradicional dicotomía entre el "Norte" y el "Sur" (*intranorte e intrasur*), tanto en el plano de los Estados-naciones como dentro de la sociedad, según señalan algunos analistas.

Una distribución poco armónica de la riqueza, de los progresos científico-tecnológicos y de la calidad de vida entre estos grupos de países e incluso en su interior, son algunos indicadores que muestran un perfil distinto al esperado. El notable incremento de la pobreza y las elevadas tasas de desempleo parecieran ser sólo algunos de los pesados tributos sociales que los países deben pagar para transformar su sistema económico, lo cual no concuerda con una de las dimensiones planteadas como objetivos del desarrollo deseable para los países latinoamericanos. En este marco el progreso social aparece postergado o subordinado a las exigencias y necesidades del crecimiento económico, y los Estados nacionales impotentes o con pocas capacidades de intervención. En ciertos países latinoamericanos es posible reconocer muchos logros iniciales de la aplicación de medidas encuadradas en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, pero también es cierto que persisten las desigualdades y las injusticias sociales. Estas preocupaciones se manifiestan en lo que se ha aceptado como una necesidad urgente en nuestro país: crecimiento económico y transformación productiva con equidad.

Un aspecto que se señala es la dificultad actual para resolver algunos conflictos en el marco de la globalización y las segmentaciones puestas en evidencia. Se duda de la capacidad de las fuerzas espontáneas del mercado y de la inserción incondicional en el orden mundial para resolver los problemas de hoy. Lo que está en juego es la posibilidad de tener un mayor control sobre los circuitos de producción y difusión cultural, y la de lograr una mayor compatibilización entre los mensajes culturales y las situaciones de las sociedades locales, conflicto que afecta a la identidad cultural y genera tensiones sociales<sup>9</sup>. De lo que se trata es de insertarse en la realidad mundial globalizada y de abrirse a un mundo sin fronteras, y que ello no implique necesariamente la uniformidad y la eliminación de las idiosincrasias culturales.

### **3.2.3 Buscando una inserción en el mundo**

El reconocimiento de la existencia de un mundo globalizado ha impulsado la búsqueda de formas apropiadas para la inserción en él del país, tratando que la nueva circunstancia posibilite alcanzar los objetivos de mayor crecimiento económico y de mayor bienestar y equidad social. Para ello, los esfuerzos han estado dirigidos a lograr un mejor posicionamiento en el sistema multilateral de comercio –vía incremento de la competitividad–, y a mejorar los valores que la región registraba en los principales indicadores sociales (mortalidad, desnutrición, analfabetismo, etc.).

Aspectos claves de la estrategia integradora han sido la supresión de los subsidios oficiales, el levantamiento de aranceles protectores, la valorización del mercado como asignador de recursos y la conversión del aparato

---

<sup>9</sup> Ibidem.

productivo. De acuerdo con documentos elaborados por la CEPAL<sup>10</sup>, en los últimos años se ha notado un mayor dinamismo en la mayoría de los indicadores.

Según algunos especialistas, ciertas naciones del bloque asiático, por ejemplo, se distinguen no sólo por la estabilidad macroeconómica, por sus elevados índices de ahorro e inversión, por la enorme productividad del trabajo y su dudosa equidad, por su gran penetración en el mercado internacional derivada de la alta competitividad de sus economías, sino por sus inversiones en educación y capacitación en y para el trabajo. Esto debería ser tenido muy en cuenta al diseñar políticas en la región, dada la experiencia latinoamericana de vinculación entre mercado de trabajo y condiciones sociales.

Para mencionar, en el marco latinoamericano, el MERCOSUR es un esquema de integración avanzado y dinámico, lo que es también evidente en los aspectos educativos. Así, en 1991 se formalizó un Protocolo de Intenciones y se acordó la constitución de una Comisión de Ministros de Educación, asistida por un Comité Coordinador Regional. Los países que lo integran focalizan el papel central de la educación en las estrategias de integración para facilitar el desarrollo, para afrontar los desafíos de la revolución científico-tecnológica, para la transformación productiva con equidad, para la democratización y para los procesos de integración. En cada uno de ellos se trabaja con el fin de lograr la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración y con el de adecuar las normativas vigentes para avanzar en el reconocimiento de certificados y títulos del sistema educativo.

---

<sup>10</sup> "América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", documento presentado en su 25º Período de Sesiones, Cartagena de Indias, Colombia, 20-27 de abril de 1994.

En una dimensión estratégica como la científico-tecnológica, para que la región alcance masa crítica, con una infraestructura y un equipamiento adecuados y con recursos financieros suficientes, quedan por convertirse en acciones concretas algunos enunciados ya existentes en los primeros protocolos de 1986, además de profundizarse otros y proponerse nuevos.

### **3.3 EL PERFIL EDUCATIVO QUE RECLAMAN LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL**

#### **3.3.1 Volver a educar (o recobrar la auténtica misión)**

A partir del desajuste entre educación y mundo del trabajo, la crisis que estamos atravesando ha tenido la virtud de poner en evidencia que los sistemas educativos han perdido eficacia en relación a su capacidad para educar y para desarrollar competencias y actitudes. Hoy más que nunca se pide que eduquen. No se requiere sólo que capaciten, entrenen o transmitan valores. Habrá hombres y mujeres educadas cuando hayan "aprendido a aprender" para el resto de sus vidas, cuando sean capaces de desarrollar nuevas habilidades, de comprender su historia individual y social en relación al vertiginoso mundo que les toca vivir, de adaptarse a ese mundo y de transformarlo. Debe recobrase la auténtica misión educativa y centrarse en la persona ayudándole en su formación integral, en el aprendizaje de destrezas cognitivas, en la capacidad de reflexión y análisis, en el desarrollo de una conciencia crítica, y en la adopción de valores y actitudes éticas (individuales y sociales) y cívicas. Centrarse en la persona ayudándole a su formación integral significa también capacitación para enfrentar el mundo del trabajo, profesionalización laboral, entrenamiento en destrezas prácticas.

Para lograr niveles relevantes en todas las dimensiones del desarrollo económico y social, la educación encara el desafío de formar individuos competentes, es decir, capaces de resolver los problemas con los que cada uno de ellos se enfrenta como persona, como ciudadano y como agente económico, y los que se le presentan a la sociedad en su conjunto. El grado de competencia de los individuos debe estar vinculado necesariamente con capacidades agregadas, complejas y sujetas a un permanente proceso de revisión crítica y de recreación, que les permita actuar en los diferentes ámbitos de la vida.

Esos aspectos están directamente asociados a la educación, por lo que su mayor desafío consiste en posibilitar el desarrollo de actitudes favorables para la convivencia democrática en espacios reducidos con otras culturas –generacionales, étnicas, religiosas, etc.–. Esto implica replantear las creencias, valoraciones y predisposiciones tanto hacia las instituciones vigentes como hacia las prácticas y acciones tradicionales de los individuos y de los colectivos.<sup>11</sup> De igual manera, la educación debe afrontar: el desarrollo de aptitudes capaces de permitir manejarse con la incertidumbre; conocimientos científicos y tecnológicos en permanente actualización, acordes con el desplazamiento acelerado de sus fronteras; capacidades organizativas, interactivas, sociales, éticas y estéticas.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> TENTI FANFANI, Emilio, «Escuela y política: formación del ciudadano del año 2000», en "Para qué sirve la escuela", Daniel Filmus, comp., Tesis-Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina, 1994.

<sup>12</sup> BRASLAVSKY, Cecilia, «Una función para la escuela: formar sujetos activos en la construcción de su identidad y la identidad nacional», en "Para qué sirve la escuela", *Op. cit.*

### 3.3.2 La formación para el trabajo moderno

A estas características generales de la educación, que constituyen los elementos básicos para que las sociedades se desempeñen en el nuevo escenario mundial globalizado, debe agregarse una dimensión específica constituida por la práctica laboral. En ella deben hacerse evidentes los aspectos antes señalados, configurados en un trabajador polifuncional, creativo, solidario<sup>13</sup>, capaz de insertarse en un proceso productivo que debe atender una nueva realidad globalizada, donde los mercados son más volátiles y competitivos en función de cambiantes demandas de usuarios heterogéneos y dispersos, para lo cual deben producirse bajos volúmenes de bienes altamente diferenciados, donde para lograr incrementar la productividad hay que alcanzar una gran eficiencia disminuyendo costos a través de eliminar los tiempos muertos ("lead times"), los descartes ("scraps"), los stocks y todo aquello que atente contra una alta rotación del capital, ahora escaso y caro.<sup>14</sup>

Es por ello por lo que suele señalarse que la educación no puede dejar de lado el mundo del trabajo y la formación para este. Las empresas debieran participar activamente de tal proceso y atender la resolución de los obstáculos propios de las formas particulares de producir, la generación del clima competitivo del mercado en el cual se opera, la atención de las variables macroeconómicas del contexto y de las variables tecnológicas del escenario local e internacional al que se dirige.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> CORIAT, Benjamin, Pensar al revés, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, México, 1992.

<sup>14</sup> KOSACOFF, Bernardo y otros, El desafío de la competitividad, CEPAL/Alianza Editorial, Buenos Aires, Argentina, 1993.

<sup>15</sup> CEPAL, Transformación productiva con equidad, Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1992.



Junto con estos aspectos, en la empresa han comenzado a tener una incidencia particular nuevas formas organizativas, menos burocráticas y jerárquicas, con una descentralización que conlleva la necesidad de que se tomen decisiones a todos los niveles, lo cual demanda individuos con mayores conocimientos, pero también con capacidad de analizar información, de evaluar situaciones complejas, de resolver problemas no previstos, etc..

Estas nuevas cualidades de los trabajadores se requieren tanto dentro de las organizaciones como en las vinculaciones de éstas con el contexto, en busca del aprovechamiento de sinergias que permitan obtener mayores niveles de eficiencia. Tanto la educación en general como la preparación para el trabajo son elementos importantes para mantener altos niveles de empleo, y constituyen componentes esenciales de una política industrial moderna con elevados niveles de competitividad internacional. De ahí que la atención debe estar centrada y asegurada por una educación básica de calidad para todos, en aquellos centros de investigación y producción de conocimientos y en la educación misma de los jóvenes, en la capacitación de los trabajadores activos y en la recalificación de quienes son o pudieran ser desplazados durante procesos de reconversión productiva.

Es conveniente puntualizar que la solución de los problemas de empleo no depende exclusivamente de la educación general o de la capacitación laboral. Las limitaciones en la oferta de empleo están condicionadas por las causas estructurales económicas, sociales y tecnológicas que regulan el funcionamiento de la economía. Sin duda, la educación podrá contribuir a una mejor articulación entre la demanda y la oferta laboral, e incluso podrá favorecer el autoempleo o los microemprendimientos productivos, pero no podrá solucionar por sí sola problemas que se generan en otras causas.

Las ventajas comparativas no están asociadas con la provisión segura de recursos naturales abundantes, permanentes y baratos, ni con la inversión en capital físico o el trabajo estandarizado. Los actuales objetivos del desarrollo requieren ventajas comparativas dinámicas, que estén directamente asociadas con la producción y difusión del conocimiento, con la permanente capacitación en las más variadas dimensiones, con modelos organizativos altamente descentralizados, de donde surge el rol que de manera creciente deben desempeñar la educación y la capacitación laboral.

### **3.3.3 La política educativa como política social**

Actualmente parecen aceptarse nuevos principios y orientaciones para la política social. El objetivo que deberían perseguir sería el de igualar las "circunstancias" de cada individuo, dotando a todos los miembros de la sociedad de las "capacidades básicas" necesarias para su autodeterminación y desarrollo individual y social.

Las capacidades básicas que cualquier individuo debería poseer se refieren más bien a funciones antes que a bienes –aunque los comprende de algún modo–, que posibiliten participar en las diferentes esferas de la vida social. Estas capacidades básicas (nutrición adecuada, salud, educación, etc.) son las que brindan la base social necesaria para que los individuos decidan por sí mismos sus formas de participar en la sociedad. La incapacidad para poder participar de la vida social se traduce como exclusión y marginación. Esta concepción de la política social focaliza su atención en los peor situados, en los excluidos y marginados, y redefine el papel del Estado, que no establece ni provee el bienestar individual, sino que crea las condiciones para

que las personas adquirieran las capacidades básicas. En lo político, social y comunitario, implicaría que los individuos tengan las capacidades necesarias para participar de la vida ciudadana y democrática, de la familiar, cultural, organizativa, etc. En lo económico, significaría que los individuos tengan capacidad para insertarse productivamente en el mercado. En la situación actual, donde las expectativas de crecimiento económico reposan en gran medida en el cambio tecnológico y en la acumulación de capital humano, participar productivamente en la vida económica depende de la provisión de condiciones básicas relativas al nivel de conocimientos y habilidades de la población, de su capacidad para crear, adaptar y manejar las nuevas tecnologías.

Para hacer visible el papel de la educación en el desarrollo con equidad hay que resaltar que el centro de la cuestión está en el valor intrínseco de la actividad educativa, en la provisión de las condiciones básicas necesarias para la participación plena en la vida de la sociedad. Esas condiciones básicas no son los certificados de estudio, sino conocimientos y habilidades, capacidades y competencias, aptitudes y actitudes. De esta manera, la política educativa es una parte relevante de la política social. Pero la crisis económica que atraviesa nuestro país ha afectado las condiciones de respuesta del sistema educativo y del Estado para asegurar los medios que permitan que los individuos tengan las capacidades básicas educativas. Esto se manifiesta en nuestro país, con diferente intensidad, en problemas de cobertura de los servicios educativos, de calidad, de logros de aprendizaje, en baja asignación de recursos y en capacidad de gestión, etc..

### **3.3.4 Desigualdad educativa y calidad de la educación: un desafío estratégico para el desarrollo con equidad**

La deficiente calidad de la educación plantea una vulnerabilidad estratégica en relación a las posibilidades de desarrollo con equidad. En cuanto al crecimiento económico en particular, afecta directamente a la calidad de los recursos humanos y al potencial de competitividad. Por lo que se refiere a la formación de la persona y del ciudadano, restringe la plena posibilidad de participación activa en la vida política y social. Proponerse desarrollo con equidad es proponerse también calidad educativa con equidad. En un marco democrático, una educación de calidad para pocos no es aceptable. Tampoco lo es una educación de baja calidad para muchos.

El fenómeno de la desigualdad educativa se evidencia en nuestro país, aun cuando se hayan logrado importantes avances en la expansión de los servicios educativos. A pesar de las relativamente altas tasas de alfabetización<sup>16</sup> y de los avances en la cobertura, los beneficios de dicha expansión han alcanzado con diferencias -en cuanto permanencia, pertinencia y calidad de la educación-, a distintos sectores sociales, áreas geográficas (ricas-pobres, urbanas-rurales) y grupos étnicos.

El crecimiento de los sistemas educativos, evidenciado a partir de la segunda postguerra, tuvo un carácter marcadamente cuantitativo, que al conservar las modalidades de gestión previas a dicha expansión, empezó a manifestar con rapidez la inadecuación de las mismas, diseñadas para otro tamaño, para otro tipo de destinatarios (diversificados ahora por la inclusión de grupos sociales de características socioculturales distintas). Al mismo tiempo,

---

<sup>16</sup> Téngase en cuenta que aún subsisten en nuestros países algunos que conservan bajos niveles de alfabetización.

fueron consolidándose rasgos de los sistemas educativos que dificultaron sus posibilidades de adecuación y cambio. Se diagnosticaron con profusión, a través de estudios empíricos, los problemas de burocratización en la administración educativa, de rutinización de la actividad escolar, de obsolescencia de los contenidos educativos, de ineficacia e ineficiencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje manifestados en sus resultados.<sup>17</sup> Sin duda, la expansión de la cobertura estaba planteando problemas de calidad y eficiencia cuya resolución se ha venido postergando, de tal modo que hoy se puede cuestionar hasta qué punto el sistema educativo cumple y garantiza su objetivo esencial de enseñar y de aprender.

El desigual grado de organización y poder de los distintos grupos sociales para presentar sus demandas educativas al Estado y presionarlo para su satisfacción, ha favorecido el mantenimiento de las desigualdades educativas. En relación a ello, se ha destacado el hecho de que los sectores medios, una vez lograda la satisfacción de sus necesidades educativas en los niveles más altos, parecen haber perdido su compromiso sobre las necesidades educativas básicas de los estratos sociales más bajos.<sup>18</sup>

La desigualdad y la falta de calidad también se manifiestan en la incapacidad del sistema educativo para lograr la permanencia de los alumnos en los primeros años de la escuela primaria y en el descenso de matrícula en el tránsito a los niveles secundario y superior. Como se ha señalado, uno de los problemas crónicos, "el primer gran silencio" de la educación, es el que se refiere a la igualdad: "las políticas se limitan al acceso y no se interrogan sobre las desigualdades en los procesos educativos y en sus resultados".

---

<sup>17</sup> AGUERRONDO, Inés, "Eficiencia y calidad en el sector educativo", en Revista Perspectiva y diálogo internacional, Buenos Aires, Argentina, año 5, No. 5, otoño de 1993.

<sup>18</sup> CASASSUS, Juan, "Estado y Educación en América Latina", en Sindicalismo, Estado y Educación en América Latina, PIIE/CMOPE, Santiago, Chile, 1989.

La desigualdad en el acceso al sistema educativo y en la permanencia en él, debe enlazarse con la dispar calidad de la educación que se proporciona y con los resultados que genera. La existencia de "circuitos diferenciados de educación", aun dentro del sector estatal, con niveles de calidad muy desiguales, acrecienta las brechas educativas entre distintos grupos sociales. No es posible precisar si en todos los casos hay correspondencia entre mayor calidad y sector educativo privado y entre menor calidad y educación estatal. Si bien es cierto que el sector privado se ha ampliado a favor del deterioro de la educación pública tanto en nivel secundario y terciario no universitario como —más recientemente— en el universitario, no siempre implica que lo hace con mayor calidad. Algunos grupos recurren a él como modo de diferenciación social y de un cierto exclusivismo, con lo que la formación de las elites sociales y económicas ha pasado a ser tarea de parte de la oferta del sector privado, ya que debe reconocerse que, en muchos países, este sector, especialmente el confesional, atiende a amplias capas medias y populares, sea con financiamiento propio o con subsidios totales o parciales del Estado.<sup>19</sup>

Son muchas las deudas que existen con la población indígena de nuestro país. La postergación histórica de esta comunidad ha planteado siempre la necesidad de acciones integrales e integradas a fin de modificar su situación. En cuanto a la educación, la búsqueda de igualdad de oportunidades en el acceso y en la calidad, procurando al mismo tiempo la preservación de sus identidades culturales y la integración a marcos culturales más amplios, tiene que seguir siendo una prioridad.

A las desigualdades educativas en términos de sectores sociales, espaciales y étnicos, debe agregarse una consideración especial para el caso

---

<sup>19</sup> COX, Cristián. "Sistema político y educación en los ochenta: medidas propuestas y silencios", en Escuela, calidad e igualdad, CIDE, Santiago, Chile, 1989.

de la mujer. La plena participación de la mujer en la economía, en la política y en la sociedad en general, sin discriminación y con el mismo nivel de capacitación que el hombre, constituye hoy un objetivo a alcanzar en beneficio tanto de ellas como de la sociedad en su conjunto. Se acepta ampliamente que la expansión del sistema educativo formal favoreció especialmente a las mujeres, lo cual significó un cambio en su condición social histórica.<sup>20</sup> A pesar de ello, debe destacarse que la igualación de oportunidades de acceso con los hombres se estableció según niveles socioeconómicos, manifestándose las mayores discriminaciones, a través de ese filtro, en los sectores rurales pobres, en los grupos étnicos marginados y en las edades avanzadas. Al margen de los problemas residuales de acceso de todas las mujeres a la educación, preocupan dos cuestiones:

Las formas estereotipadas en que son transmitidos los contenidos educativos referidos tanto a mujeres como a varones en relación a los roles que tendrán que cumplir en la vida social futura y el refuerzo incidental que realizan los docentes de esos roles estereotipados a través de las relaciones sociales en la escuela.

La corrección de estos aspectos contribuirá, sin duda, a preparar de un modo más eficaz a mujeres y a varones para que puedan compartir espacios sociales con mayor igualdad. El aumento de la tasa de participación laboral femenina obliga a que la educación en general y la capacitación laboral en particular, formen a la mujer de modo tal que favorezca su inserción igualitaria en actividades económicamente productivas. Las experiencias que se vienen desarrollando, caracterizadas por atender con servicios educativos específicos

---

<sup>20</sup> BONDER, Gloria, "Mujer y educación en América Latina: hacia la igualdad de oportunidades", en Revista Iberoamericana de Educación, N° 6, sept.-dic. de 1994. OEI, Madrid, España.

y de manera focalizada a poblaciones en situación de mayor precariedad, deben ser evaluadas y difundidas para que puedan ampliarse en todo el país.

7

### **3.3.5 Calidad educativa para toda la población**

Las nuevas exigencias de la vida social hacen urgente actuar en relación al problema de la calidad educativa; sin embargo, no se han dado pasos suficientes para abordarlo. Pareciera que aún no se han desarrollado políticas eficaces al respecto, careciéndose de las investigaciones y diagnósticos de base que permitan generarlas.

Por un sistema educativo eficiente se podría entender aquel capaz de proporcionar mejor educación a toda la población con equilibrada o controlada asignación de recursos financieros. Esto plantea la necesidad de precisar qué debe entenderse por una mejor educación, cómo se hace para que alcance a toda la población y cómo se logra una buena asignación de recursos financieros. Realizar progresos en orden a lograr mejores niveles de calidad para el conjunto de la población —exigencia lógica del desarrollo con equidad—, supone avanzar especialmente en la profesionalización de los agentes educativos (docentes, supervisores, administradores, planificadores).

El mejoramiento de la calidad también está exigiendo instrumentos adecuados que generen la información necesaria para evaluar los resultados cuantitativos y cualitativos del proceso educativo y del desempeño de los niveles organizativos y administrativos. Deberían estimularse y difundirse aún más las investigaciones sobre calidad en los ámbitos de toma de decisiones, y destacarse positivamente los esfuerzos realizados en distintos países de la



región para el establecimiento de sistemas de evaluación de la calidad de la educación. Estos esfuerzos generan expectativas muy favorables para los objetivos planteados. Sin embargo, deberá tenerse en cuenta el peligro de caer en rutinas metodológicas y de selección de indicadores tradicionales que impidan una aproximación válida y confiable a las realidades que se quieren evaluar.

### **3.3.6 El centro de la calidad educativa está en la relación docente-alumno**

Aunque parezca evidente, a veces parece olvidarse que la calidad educativa se conquista en la relación docente-alumno y en su entorno más inmediato, en el establecimiento educativo y en el grupo familiar.<sup>21</sup> Los demás intervinientes deben ser concurrentes en la creación de las condiciones más favorables para el logro de la mayor calidad posible en ese núcleo fundamental. La motivación, el compromiso, la capacidad docente y los márgenes de libertad e iniciativa otorgados para que desarrollen su creatividad y poder de adaptación a las necesidades e intereses de los alumnos, resultan vitales a la hora de incrementar los niveles de calidad educativa.<sup>22</sup>

Siendo así, el papel del docente adquiere una significación central en relación con la calidad. La caída del gasto o el aumento de la masa de docentes por encima de los recursos, ha tenido una clara expresión en el deterioro salarial de los docentes y en su profesionalización, así como en la

---

<sup>21</sup> En relación a los hogares, es cierto que deberán concurrir las demás políticas sociales, lo cual no significa que la educación deba desentenderse de ellos.

<sup>22</sup> ROMERO LOZANO, Simón. "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina", en "Revista Iberoamericana de Educación". No. 1. enero-abril de 1993, OEI, Madrid, España.

del personal de conducción y supervisión. Es necesario repensar la formación docente continua, su actualización y perfeccionamiento, como nuevas regulaciones laborales que promuevan a los docentes más eficientes. En las últimas décadas se ha ido consolidando una creciente opción por otras profesiones en detrimento de la docencia. Es necesario encontrar caminos que la tornen atractiva, pues de ello dependerán las actuales y futuras generaciones.

La infraestructura y la tecnología educativa deben encaminarse al mejoramiento de la calidad de la educación. Los medios tecnológicos requeridos por el proceso de enseñanza-aprendizaje (materiales u organizativos), son también una cara oculta de la desigualdad educativa que habrá que reducir en razón de su incidencia en la calidad. Sin embargo, deberá evitarse el peligro del fetichismo y del ritualismo de los medios. La computación, la televisión, el video y los sistemas internacionales de comunicación se destacan entre las preferencias de los agentes educativos, pues parecen ejercer un atractivo fascinante a través del cual se tiene la sensación de haber accedido a los beneficios de la era moderna. Debemos asegurarnos que esas tecnologías estén al alcance de todos, y también de que son utilizadas de una forma adecuada. Sería conveniente conservar una concepción amplia de los medios educativos que no sacralice las tecnologías. En este campo es necesario hacer esfuerzos creativos y apropiativos de diversos medios. Parece necesario poner los medios que se creen o los ya disponibles al servicio de la calidad y de la equidad educativas, y no a los educadores y a los educandos al servicio de los medios.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> DOMÍNGUEZ VIDAL, María P., "Perspectivas del desarrollo de la tecnología educativa hacia el año 2000". En "Revista Iberoamericana de Educación", No. 5, mayo-agosto de 1994, OEI, Madrid, España.

### 3.3.7 Responsabilidades sociales frente a las exigencias del desarrollo y de la educación

<sup>7</sup> La cantidad y magnitud de las acciones que el desarrollo y la educación exigen, son responsabilidad del conjunto de la comunidad nacional. El Estado, como garante de los servicios básicos para toda la población, está llamado a promover la participación y la democratización en todas las actividades del quehacer comunitario, a fin de hacer más factible el logro de los objetivos del desarrollo económico y social con equidad.

Para alcanzar avances significativos en la resolución de los problemas que afectan al campo educativo, es necesario que en él se difunda la perspectiva de las responsabilidades compartidas. La introducción de dicha perspectiva en la educación podrá tener un impacto multiplicador sobre los demás ámbitos de la sociedad, con la consiguiente movilización de ésta tras los objetivos del desarrollo.

Durante largo tiempo ha predominado la idea de lo que se ha dado en llamar el Estado Docente, concepción que le atribuye al Estado casi la totalidad de la responsabilidad en el tema educativo.<sup>24</sup> En el enfoque de la distribución social de responsabilidades y actuaciones en la educación que se propone ahora, el Estado tiene un rol indispensable e irrenunciable, pero reconoce la necesaria intervención de los demás actores involucrados en la tarea.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> A pesar de que en nuestros países la participación de agentes educativos no estatales es muy antigua - especialmente a partir de la enseñanza desarrollada por las distintas iglesias y colectividades inmigrantes-, siempre ha existido una fuerte tendencia a depositar en el Estado la responsabilidad educativa, exigencia social que era plenamente aceptada por quienes, alternativamente, tenían su conducción.

<sup>25</sup> ROMERO LOZANO, Simón. *Op. cit.*

Quien ante todo debería reconocer a los distintos agentes corresponsables en la tarea educativa es el propio Estado. La familia, la comunidad local, las organizaciones sociales, sindicales y políticas, las empresas y sus organizaciones corporativas, los medios de comunicación, los grupos religiosos y sus organizaciones, etc., tienen responsabilidad como formadores, con contenidos y grados diferentes de compromiso. El éxito de la misión educadora parece depender cada vez más del logro y la asunción por los diferentes actores de esta "distribución social de responsabilidades". Se trata de una comunidad que enseña y aprende fortaleciendo el entramado de sus vínculos. Dentro de esta orientación que subraya las responsabilidades sociales en la educación, ¿cuál es el rol del Estado? Su papel es el de orientador, regulador y articulador de su propia acción con la de otros actores y el de compatibilizador de políticas. Se requiere un cambio fundamental en el modo en que se toman las decisiones sobre los objetivos, alcances, contenidos..., de la educación. En ello el Estado debe ser el promotor garante de la búsqueda de calidad y equidad del servicio educativo, o el generador de procesos de participación, consenso y concertación para la formulación de políticas.

Últimamente se ha visto crecer notablemente las ofertas educativas no estatales. En parte este proceso parece estar ligado a las dificultades del Estado de dar respuesta a todas las demandas educativas, a decisiones de gestión de los mismos recursos del Estado, o a la satisfacción de demandas específicas vinculadas a determinados sectores sociales, incluso religiosos. Las nuevas condiciones que nos toca vivir están posibilitando una redefinición de la relación entre el sector estatal y el privado, menos conflictiva y más cooperativa de lo que ha sido históricamente, planificando la oferta y la

utilización de los recursos del Estado, atendiendo más a los resultados y al impacto del servicio que al actor que lo suministra (estatal-privado).

7

En el marco del mejoramiento de la calidad de la educación y del enfoque de las responsabilidades compartidas, los procesos de "descentralización educativa" son una herramienta para alcanzarlas. Las estrategias descentralizadoras fueron planteadas pronto frente a la necesidad de transformar sistemas educativos muy centralizados y burocratizados que se tornaban ineficaces e ineficientes, de promover la participación y democratización educativas con la consiguiente mayor intervención de los sujetos involucrados, y de adecuar la enseñanza a las realidades culturales locales y regionales, sin perjuicio de la función homogeneizadora a nivel nacional. Estas surgieron de las necesidades educativas e incluso financieras, por entenderse que dan más transparencia a las gestiones la afectación local y focalizada de los recursos. Para garantizar la calidad de los servicios que se descentralizan es necesario fortalecer las unidades de gestión local, en el sentido amplio de recursos humanos, de sistemas de gestión y de control del financiamiento.

Descentralización no significa un sistema desvinculado ni fragmentado. Dado que el proceso de descentralización otorga mayor autonomía a los establecimientos, se hace necesario que el Estado disponga de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las metas y para resguardar las orientaciones globales del sistema y su equidad. Con el fin de lograr una gestión eficaz en este sentido, el Estado debe fortalecer sus capacidades institucionales para el diseño de políticas públicas, la planificación de su ejecución y la producción de información ágil y pertinente tendiente a establecer un sistema de evaluación periódica.

Si se acepta el enfoque de las responsabilidades compartidas por la comunidad nacional en relación a la educación, ha de replantearse no sólo de qué manera sino también quiénes deben financiarla. Urge explorar y potenciar nuevas fuentes o alternativas de financiamiento de la educación, de modo que resulten de la complementación y articulación entre el Estado y la sociedad. En este sentido, se promueve la movilización y el aprovechamiento de las iniciativas, recursos y acciones provenientes de los sectores privados. Por lo tanto, habrá que establecer políticas concertadas a fin de que se den bases sólidas a distintos tipos de acuerdos con los diversos sectores económicos y sociales involucrados en la educación.

Los recursos del Estado para financiar los “gastos–inversiones” requeridos por la educación para el desarrollo con equidad, dependerán del nivel y de la evolución del crecimiento del Producto Bruto Nacional (PBN), de la política fiscal y de las decisiones políticas sobre la proporción asignada a la educación. Esto planteará una competencia entre los distintos sectores de la actividad del Estado. Es difícil predecir qué comportamiento podrá adoptar nuestro gobierno en relación al financiamiento de la educación. Aquí es donde se hace más patente la relación dialéctica entre crecimiento económico y educación, frente a quienes pudieran sostener que uno precede al otro. ¿Cuánto podrá incrementarse el PBN? ¿Qué porcentaje de este podrá ser asignado a la educación? ¿Qué debe priorizar el financiamiento educativo: la enseñanza básica, la educación secundaria, la universidad? ¿Solamente el financiamiento de los sectores más desfavorecidos? ¿La oferta indiscriminada para todos sin restricciones o condicionamientos? ¿Qué servicio estamos en condiciones de soportar financieramente? Estas preguntas trascienden a los actores de un gobierno para convertirse en las preguntas que deben responder nuestras sociedades.

En muchos países y por distintas razones, varios sectores sociales han ido asumiendo históricamente en forma directa, total o parcial, los costos de la educación. Debería evaluarse la factibilidad actual de que los sectores de mayores posibilidades económicas puedan contribuir o aumentar su contribución al financiamiento de la tarea educativa. Podrían estudiarse las cargas impositivas, quizá, con fin específico para la educación, o bien la asunción directa de los costos de su propia educación, pero debe admitirse que, en el contexto actual, será frecuente encontrar poca disposición en ciertos sectores a aceptar la transferencia de nuevos costos sociales y económicos.

### **3.3.8 Áreas educativas críticas para el desarrollo con equidad: políticas sostenibles, simultáneas y articuladas**

Debe reconocerse que existen tareas que es necesario atender con urgencia en áreas críticas de la educación para el desarrollo con equidad. Muchas de ellas deberán encararse a través de políticas sostenibles en el tiempo y en los recursos, de forma simultánea y articulada, a fin de lograr la mayor eficacia y eficiencia posibles en los resultados que, dada la naturaleza de la actividad educativa, sólo podremos percibir a medio y largo plazo.

Se puede decir que la estrategia global consiste en abordar dos grandes campos de problemas. Por un lado, se requiere proveer las capacidades básicas educativas que permitan superar las condiciones de desventaja en que se encuentran amplios sectores de las capas sociales más pobres, que les aseguren el acceso, la permanencia y la calidad en el sistema educativo. Por otro lado, avanzar decididamente en el mejoramiento de la calidad y

eficiencia en todos los niveles y modalidades educativas que constituyan áreas críticas para la consolidación y profundización de los procesos de democratización y desarrollo con equidad.

En cuanto a la educación básica, se ha de procurar que proporcione aquellos conocimientos y capacidades que constituyan la base sólida y general que posibilite a los educandos acceder a los otros niveles educativos. En el marco de la formación integral que hemos sugerido más arriba, se coincide en puntualizar que, entre otras medidas, se debe:

Dotar a las personas de la capacidad para que puedan actualizar sus aprendizajes permanentemente durante el curso de sus vidas, a través de una pedagogía que privilegie el aprender a aprender; poner mayor atención en el conocimiento y comprensión de la vida económica y social; desarrollar en los educandos aptitudes para procesar y asimilar información; promover la apertura a una cultura laboral, científica y tecnológica que permita la adaptación a los cambiantes contextos de la innovación tecnológica y la reorientación y reconversión técnico-profesional; fortalecer aptitudes y destrezas tales como la curiosidad por el conocimiento, el pensamiento lógico, la iniciativa y la creatividad, la cooperación y la responsabilidad, etc.<sup>26</sup>. Se ha generalizado también la recomendación de que la educación básica incluya la familiarización con las nuevas tecnologías informáticas y el aprendizaje de un idioma extranjero. Por otra parte, ya se ha tomado conciencia y se está actuando en asegurar a toda la población un período obligatorio de educación básica de calidad que se prolongue hasta la edad en que sea posible trabajar legalmente.

---

<sup>26</sup> ROMERO LOZANO, Simón, Op. cit. y PALMA, D. y RODRÍGUEZ FUENZALIDA, E., Op. cit.



Por su parte, la educación media ha de superar la situación, consolidada históricamente, de separación entre formación general y formación profesional como actividades irreconciliables. Se tendrá que subrayar la preparación para el ejercicio laboral, teniendo en cuenta que la formación profesional deberá estar acompañada de aspectos de educación general. La formación profesional de este nivel deberá considerarse con preferencia, ya que las contribuciones que puedan afectar al desarrollo económico serán, sin duda, significativas. La acentuación de los conocimientos científico-tecnológicos, la progresiva inserción en el mundo del trabajo a través de regímenes de alternancia o de pasantías en ámbitos laborales reales y la provisión de un carácter polivalente a la formación que abra opciones ocupacionales y de acceso a la educación superior, son los temas de preocupación a través de los que se elaboran las actuales políticas.

Si bien es un problema que está afectando a todos los niveles educativos posteriores al básico, es en la educación superior donde quizá se advierte más la pérdida de valor que tiene hoy la educación como medio de movilidad social y de inserción laboral.<sup>27</sup> En este nivel se refuerza la necesidad de expandir la oferta no universitaria, de modo que pueda brindarse una amplia gama de opciones de profesionalización que atienda a los requerimientos formativos de la población, a las que la universidad no puede dar respuesta. Aunque en muchos casos esta necesidad ya está instalada desde el lado de la planificación, en algunos países habrá que vencer la resistencia social a este tipo de ofertas, fundada en el prestigio que se le otorga a los títulos universitarios y en la escasa calidad de muchas de las ofertas no universitarias.

---

<sup>27</sup> Esta desvalorización parece estar asociada al hecho de que la mayor parte de las personas que fue alcanzando niveles educativos medios y altos, encontró no sólo una merma de los puestos de trabajo en las ocupaciones a las que tradicionalmente se podía acceder con esos niveles, sino que esos puestos estaban, además, peor remunerados.

La universidad, por su parte, busca redefinir su identidad tratando de adaptarse a las exigencias de los nuevos paradigmas técnico-económicos, sin abandonar su histórica misión institucional de formación e investigación en el más alto nivel en todas las áreas del saber humano. Necesita establecer nuevas vinculaciones entre la docencia y la investigación, con los servicios de extensión y con la sociedad y la economía. Se requiere una más estrecha relación entre universidad y sectores productivos, pero deberán evaluarse las distintas experiencias que ya se han desarrollado. Cabe preguntarse cuánto favorecen estas relaciones a las finalidades específicas de ambos participantes y cuánto a la sociedad en su conjunto, a fin de perfeccionar estas acciones<sup>28</sup>. Hoy parece conveniente ampliar estas experiencias a los binomios más amplios de "Universidad-Sociedad" y "Educación-Sociedad". La fertilidad de esta integración será beneficiosa no sólo para la actividad empresarial, sino también para la gestión estatal y para las organizaciones sociales no económicas: asociaciones laborales, partidos políticos, iglesias y organismos no gubernamentales (ONG's) de todo tipo.

También se encara en este nivel la necesidad de estructurar en algunos casos, y de reorientar en otros, la actividad de los postgrados, sobre todo en relación a ofertas que se ajusten lo más eficazmente posible a las demandas de los distintos sectores sociales y económicos.

Un área crítica de particular interés para el desarrollo es la que se refiere a la educación no formal. En primer lugar, tendrá que intensificar la educación básica de adultos con un carácter propio, es decir, adecuado a las condiciones de sus destinatarios. En segundo lugar, la capacitación laboral para jóvenes y

---

<sup>28</sup> Algunos sectores económicos han sido activos impulsores de la creación de nuevas universidades privadas, a través de su financiamiento. Ello debería interpretarse como un claro signo del vínculo positivo que esos sectores encuentran entre educación, desarrollo científico-tecnológico y productividad económica.

adultos tendrá que integrar los esfuerzos del Estado y los de aquellos actores vinculados a la actividad económica y productiva, como las empresas y otras organizaciones intermedias. Su función debería apuntar, sobre todo, al reforzamiento y actualización de las aptitudes básicas de los jóvenes y adultos, atendiendo a las características tecnológicas de los modernos procesos productivos y a la dinámica de su evolución. Tras su formación inicial, cada trabajador debería poder acrecentar, profundizar o cambiar su actividad profesional. Así, los programas de capacitación deberían integrarse en el marco de una oferta de educación permanente que posibilitara a cualquier persona renovar o modificar sus calificaciones laborales durante el curso de su vida.<sup>29</sup> Es claro que las empresas deberían comprometerse a asumir directamente los costos de la capacitación de la mano de obra y demás recursos humanos de estas. En la asunción de este compromiso todavía resta por sumar a muchas unidades económicas. Habrá que ayudarles a que vean y se convenzan de la incidencia de la capacitación laboral en la productividad de la empresa, es decir, que perciban los posibles retornos de la inversión en educación. También deberán tenerse en cuenta las desigualdades empresariales en su capacidad para financiar directamente tales actividades. Las pequeñas y medianas empresas (PYME's) deberían contar con programas especiales que les permitieran disponer de mano de obra capacitada tanto en los procesos productivos como en la gestión, y para acceder a desarrollos tecnológicos adecuados a sus condiciones.

La identificación de los problemas que habrá de encarar cada nivel no debe oscurecer la necesaria integración entre ellos, requisito indispensable para que los aportes de la educación respondan con coherencia a las expectativas sociales. Para ello el esfuerzo del Estado debe orientarse a la

---

<sup>29</sup> PALMA, D. y RODRÍGUEZ, E., *Op.cit.*

creación de múltiples y efectivas instancias de coordinación, donde los diferentes actores –responsables educacionales y sectores económicos y sociales– puedan consensuar intereses.

### **3.4 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**

Otro de los factores que incide de manera definitiva en la educación es el que se destina a este rubro por parte del presupuesto federal. De acuerdo a información de carácter oficial la educación pública – desde el nivel preescolar hasta la educación superior y de posgrado– es la máxima prioridad presupuestal para el Gobierno de la República. Por su importancia dentro de la política económica y social gubernamental, la Oficina del Vocero de la SHCP consideró oportuno hacer las siguientes puntualizaciones acerca del gasto público en educación:

Durante la Administración del Presidente Ernesto Zedillo el gasto educativo se incrementó 24%. De hecho, en el 2000 alcanzó su máximo nivel histórico desde cualquier ángulo que se le mida: en términos reales; como proporción del gasto programable; en su participación en el PIB o incluso a nivel per cápita.

En los últimos diez años, el gasto en educación pública se ha más que duplicado, creciendo a una tasa promedio anual de 9% en términos reales. Hoy invertimos más en educación que en cualquier período previo.

En estos diez años, el gasto federal en educación creció en términos reales alrededor de 137%, pasando de 91,110 millones en 1990 (en pesos del

2000) a 215,542 millones en 2000. A esta última suma habría que agregar los recursos extraordinarios que la Cámara de Diputados asignó a las tareas educativas. 7

En el mismo período, el gasto educativo per cápita creció 105% en términos reales, pasando de 4,028 a 8,272 pesos por alumno por año (en ambos casos se trata de pesos del 2000).

El gasto en educación como proporción del gasto programable se incrementó de 15.1% en 1990 a casi 27% en el año 2000.

Asimismo, el gasto educativo como proporción del PIB se elevó de 2.4% en 1999 a 4.1% en 2000.

## Gasto Federal en Educación: Evolución Reciente

<i>i</i>	1990	2000
Gasto Federal en Educación (millones de pesos de 2000). Incremento 2000/1990: 137%.	91,110	215,542*
Gasto Federal en Educación por alumno (gasto educativo federal / matrícula total de preescolar a posgrado; millones de pesos de 2000). Incremento 2000/1990: 105%.	4,028	8,272
Gasto en educación como proporción del gasto programable.	15.10%	26.60%
Gasto en educación como proporción del PIB.	2.40%	4.10%

Fuente: informe presentado por el Secretario de Ingresos. Secretaría de Hacienda. Octubre 2000.

\* No incluye los recursos extraordinarios aprobados por la Cámara de Diputados.

29.6 millones de estudiantes –desde primaria hasta posgrado– asistieron a clases y atendieron cursos y seminarios en forma completamente gratuita hasta la enseñanza secundaria y, con módicas cuotas, en los niveles de preparatoria y de educación superior.

El nivel de escolaridad nacional pasó de un promedio de 7 grados en 1994–1995 a 8 grados en el período 2000–2001.

La educación básica –primaria y secundaria– absorbe 65% del gasto total en educación pública y cubre al 84% de la población estudiantil. En el ciclo 2000–2001 se incrementará el gasto en educación básica 8.7% por encima de la inflación.

La educación superior recibe el 13% del gasto educativo total y se destina al 5% de los educandos. El gasto promedio anual por alumno en los niveles de licenciatura y posgrado es de 20,365 pesos, mientras que el gasto promedio anual por alumno en el nivel de enseñanza básica es de 6,085 pesos.

Los recursos públicos que se destinan a la educación superior y de posgrado ascenderán en el presente año a 29,439 millones de pesos, 12.9% más en términos reales que en 1999.

La UNAM cuenta con un presupuesto de 9,689 millones de pesos para este año, equivalente al 33% del gasto público total en educación superior. En una década –de 1990 a 2000– los recursos canalizados a esta institución habrán aumentado 52% en términos reales, con un crecimiento real de casi 7% en este año con respecto a 1999.

En contraste, la matrícula de estudiantes inscritos en la UNAM se ha mantenido relativamente constante, al pasar de 270,200 en 1990 a 272,680 en este año. Como resultado, el gasto por alumno se ha elevado a un ritmo sostenido de 4.2% real en promedio cada año desde 1990.

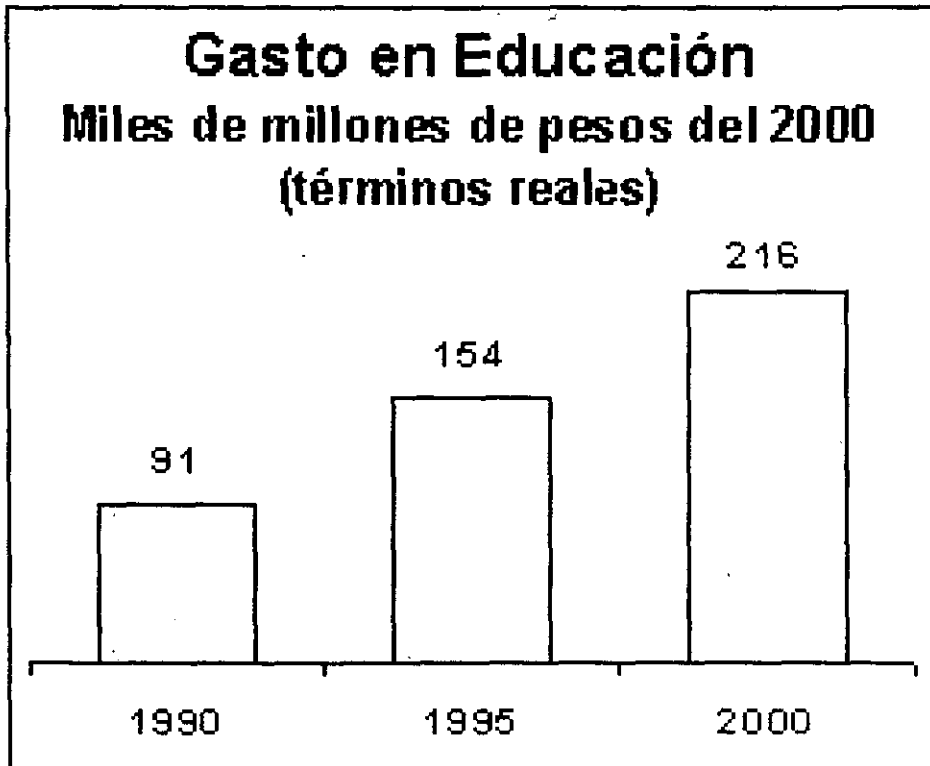
Si bien en 1999, a consecuencia de la caída en el precio internacional del petróleo, fue necesario reducir los recursos de la UNAM para gasto de inversión, los dos rubros principales de su presupuesto (servicios personales y gasto operativo) continuaron creciendo. Incluso considerando la reducción al gasto de inversión de la UNAM en 1999, este rubro habrá tenido un crecimiento real de 124% entre 1990 y 2000.

La educación es el principal instrumento para mejorar el bienestar de las personas, para promover mejores oportunidades de empleo y para impulsar un mayor desarrollo económico. Es por ello que el gasto público destinado a la educación ha sido una prioridad permanente en la Administración del Presidente Ernesto Zedillo.

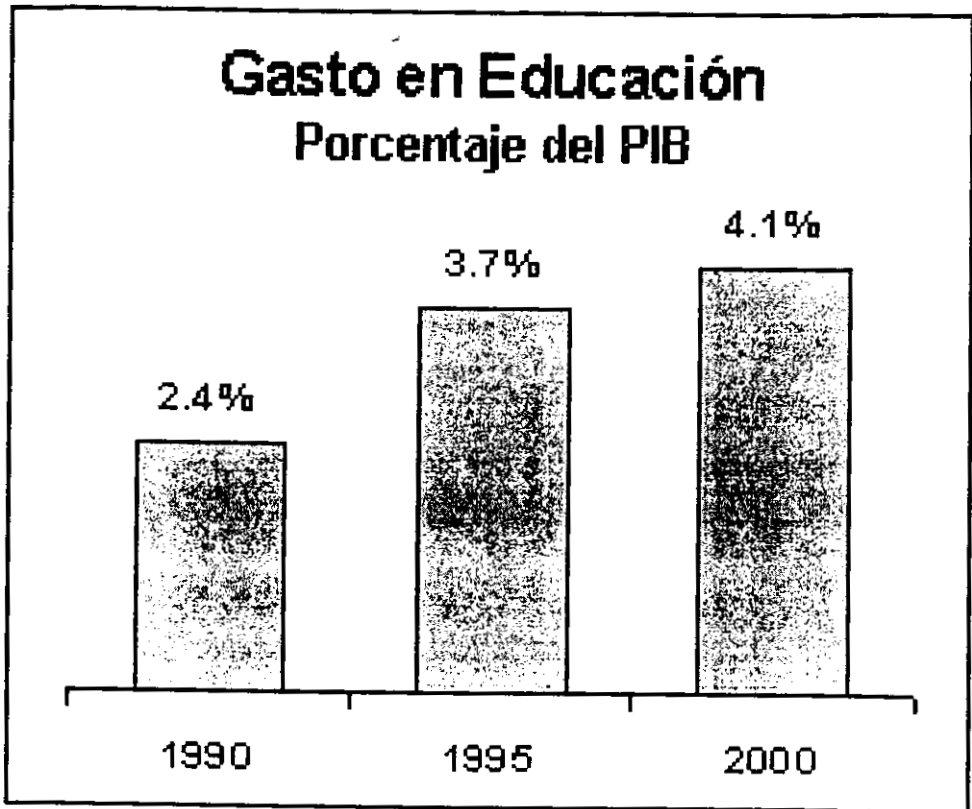
Se debe continuar incrementando la inversión en educación, pero también es preciso aumentar el aprovechamiento de esa inversión. No sólo gastar más, sino mejor, con base en criterios de equidad social y excelencia educativa. Aún cuando las necesidades inmediatas de la UNAM y otras instituciones puedan ser atendidas con los recursos disponibles, la solidaridad de la sociedad seguirá siendo indispensable hoy y en lo futuro para complementar y acrecentar los recursos que el Estado puede destinar a las tareas educativas.



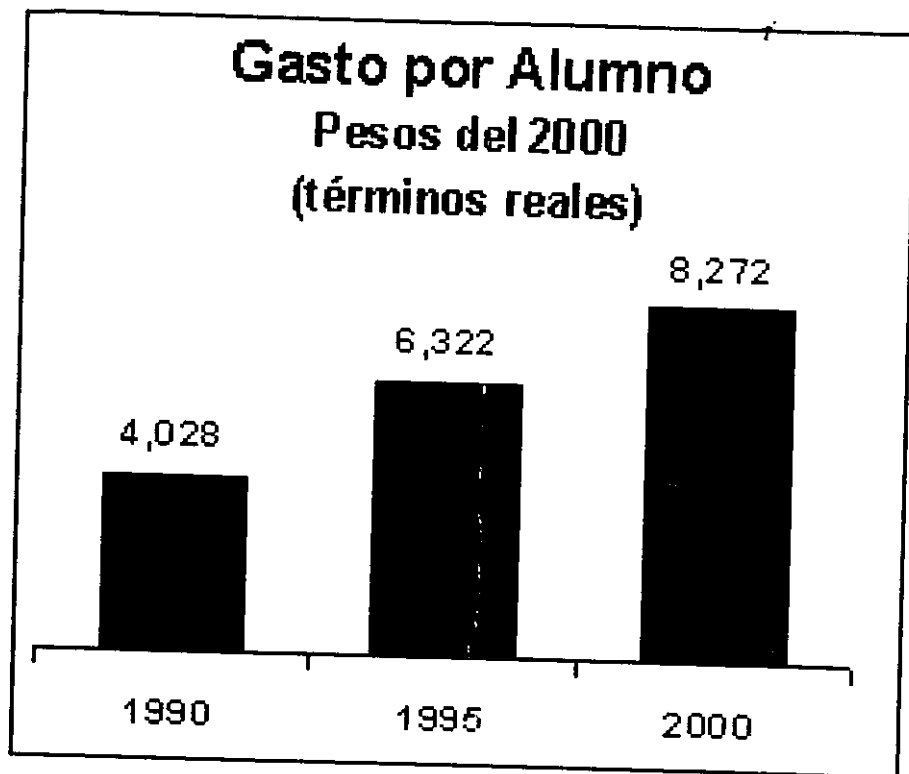
CUADRO No. 1



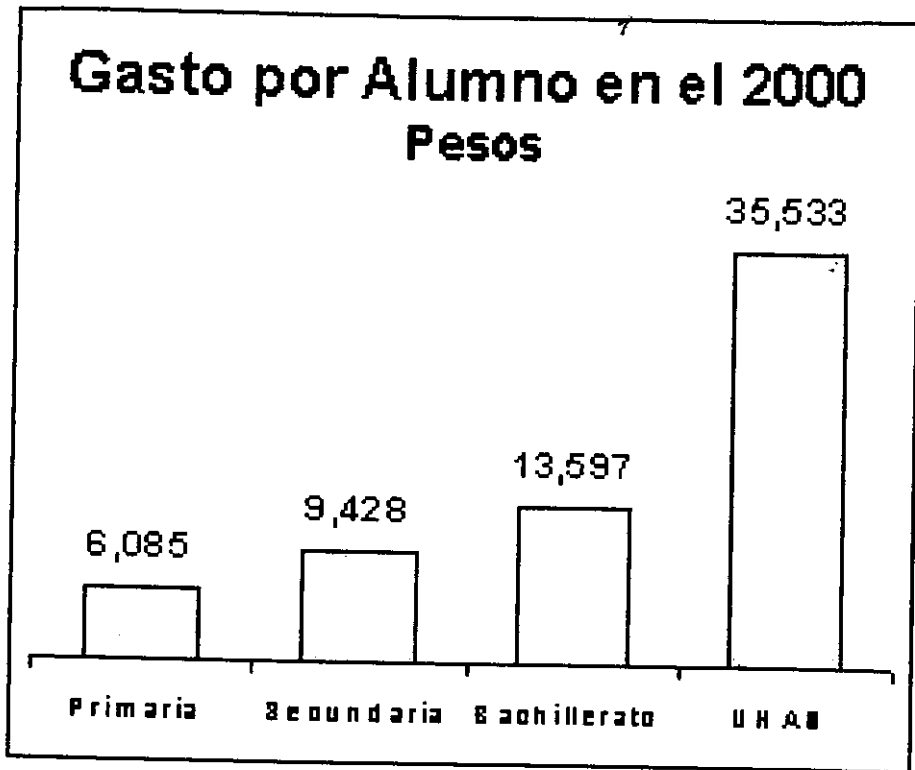
CUADRO No. 2



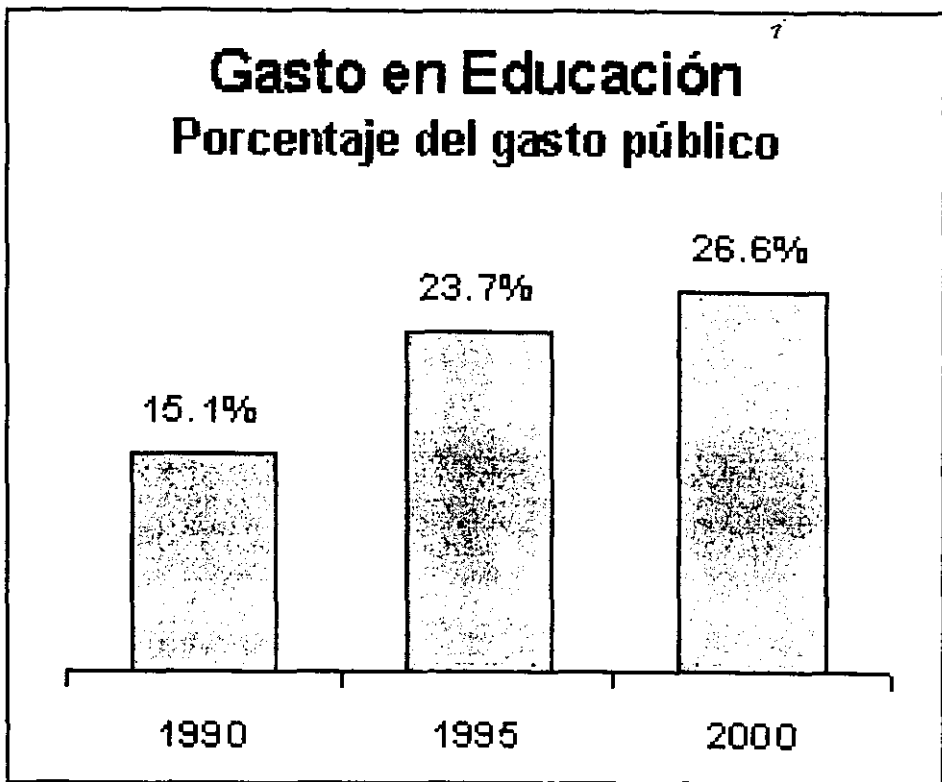
CUADRO No. 3



CUADRO No. 4



CUADRO No. 5



### 3.5 CARRERA MAGISTERIAL

De lo establecido en la exposición de los apartados anteriores, se desprende la necesidad en México de la generación de un profesional de la educación, que permita que los requerimientos impuestos por la dinámica mundial, en los diferentes aspectos que la conforman, sean resueltos de tal forma que se genere un egresado de los diferentes niveles de escolaridad que

calidad y una propensión a la actualización y superación constante. Siendo ésta una misión ya establecida de forma tácita, se toma la visión del SNTE por parte del gobierno a través de la SEP como parte integrante de la administración pública federal. Para poner en marcha la política pública denominada programa de Carrera Magisterial el cual es un sistema de promoción horizontal, que permite incrementar la remuneración económica del maestro y de la maestra sin implicar un ascenso en la estructura administrativa. El programa se sustenta en la participación individual y voluntaria de los maestros y las maestras, quienes, para poder incorporarse o promoverse, deben cubrir determinados requisitos así como cumplir con la evaluación global del aprovechamiento mostrado por sus alumnos y el dominio de los contenidos y enfoques metodológicos del grado o asignatura que imparte. En el marco general de la descentralización de la educación básica y normal, al mismo tiempo que la Carrera Magisterial es un programa nacional, permite a las autoridades educativas locales su participación en la definición de los cursos de educación continua que podrán tomar los maestros para acercarse a la promoción.

### **3.5.1 Los actores de la carrera magisterial**

La Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación son los actores directamente involucrados, sin embargo, para los fines propuestos, se ha incluido la posición de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que aunque su influencia en el diseño y formulación fue limitada se hizo presente a través de sus comunicados, además que estuvo presente durante la negociación.

### 3.5.1.1 Secretaría de Educación Pública (SEP)

La idea de apoyar el programa de Carrera Magisterial por parte de la SEP surge de la necesidad de contar con un instrumento que le permita supervisar lo que realmente sucede en el aula y a partir de ahí, estimular y promover una labor docente de calidad.

Concibe a Carrera Magisterial como un mecanismo de promoción horizontal dirigido a los profesores de grupo, que tiene como fin estimular su buen desempeño en el aula, así como una actualización continua para mejorar con ello la calidad de la educación que se imparte.

Carrera Magisterial también se creó "para la promoción y el mejoramiento profesional, material y social del maestro".<sup>30</sup>

En el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa se plantea que "La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo."<sup>31</sup>

Carrera Magisterial forma parte de la estrategia de Modernización, de acuerdo con la SEP: Las ventajas de este sistema de promoción horizontal frente a uno exclusivamente vertical como el anterior, al tener presente que el total de maestros promovidos a la plaza de director en los pasados once años fue de 33,500 y les valió un incremento de 70 nuevos pesos de ahora. Frente a esa cifra, contrasta la de 450,000 maestros y directores que este año

---

<sup>30</sup> VI. Informe de Gobierno. Salinas de Gortari, Revista tiempo, México, noviembre 1994.

<sup>31</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, Diario Oficial. Martes 19 mayo 1992, p. 4.

ingresarán a la carrera.<sup>32</sup> De continuar la sola existencia del escalafón habría tomado mucho más de un siglo. Además, la diferencia salarial entre la plaza inicial y el nivel A de la Carrera Magisterial es de 300 nuevos pesos, casi el triple de la que contempla el escalafón vertical al pasar de maestro a director.<sup>33</sup>

De acuerdo con la autoridad, se crea la posibilidad de elevar la calidad de la educación al establecer que "la Carrera Magisterial es un sistema que permite a los maestros aumentar su nivel de ingresos de acuerdo con su antigüedad laboral, grado académico, actualización y desempeño profesional. De esta manera, se estimula una labor de excelencia educativa en el mismo salón de clases".<sup>34</sup>

### **3.5.1.2 Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)**

En la perspectiva del Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE), la Carrera Magisterial es una forma para que los trabajadores de la educación alcancen una profesionalización en su labor, la cual combinada con el salario profesional, permite, en términos reales, elevar la calidad de la misma.

En los resolutivos de su II Congreso Nacional Extraordinario, realizado del 22 al 26 de febrero de 1992 en el D.F., el SNTE planteó que "el sistema laboral vigente es incapaz de ofrecer opciones para el desarrollo de una vida

---

<sup>32</sup> Aquí debemos señalar la omisión que hace la SEP del programa denominado Esquema de Educación Básica establecido en 1987 y que desaparece al entrar en vigor la Carrera Magisterial (CM) dicho programa durante su vigencia incorporó a unos 200.000 maestros quienes en su mayoría se han incorporado automáticamente a la CM.

<sup>33</sup> El Nacional, 16 de mayo de 1993, p. 3.

<sup>34</sup> Palabras del presidente Carlos Salinas de Gortari durante la ceremonia del día del maestro, 15 de mayo de 1994.



profesional productiva y satisfactoria, aunado a la falta de estímulos al desempeño profesional, el igualitarismo, la rigidez y la limitación de categorías laborales, ha desalentado las iniciativas en el trabajo profesional y la superación académica".<sup>35</sup>

El magisterio se manifestó por exigir a las autoridades que establezcan la Carrera Magisterial, entendida como el derecho que tiene el maestro de mejorar sus condiciones generales de vida, realizar sus expectativas de desarrollo en el trabajo docente y crear un sistema de estímulos y categorías laborales como vías de movilidad profesional por las que el maestro puede optar voluntariamente, sin cambiar necesariamente la función que realiza.<sup>36</sup>

En concordancia con la entonces, Secretaría General del SNTE, Elba Esther Gordillo, la Carrera Magisterial "representa volver a las categorías y que éstas se logren de acuerdo con la preparación del docente: es un escalafón horizontal. Implica, en fin, la competitividad entre los maestros, que cada uno se esfuerce por superarse, porque sabrá que esa superación conlleva su desarrollo pleno como profesional, pero también la satisfacción material".<sup>37</sup>

De tal suerte que para la dirigente el ámbito educativo es análogo al medio industrial, puesto que: "como en el caso de la industria, productividad es igual a una mejor posibilidad de vida para el trabajador; para el magisterio: calidad es una posibilidad de mejor salario para los trabajadores".<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> SNTE. "Resolutivos del 2º. Congreso Nacional Extraordinario", mimeo.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> La Jornada, 26 de febrero de 1992, p. 48.

<sup>38</sup> El Financiero, México, 17 de marzo de 1993, p. 32.

La Carrera Magisterial, sostiene el SNTE, representa una faceta fundamental en la estrategia del sindicato para elevar la calidad del servicio educativo, ya que, por ser un factor de primer orden para el mejoramiento de la calidad de la educación, es el rescate y fortalecimiento de las instituciones formadoras de maestras, particularmente del normalismo.

Desde la perspectiva sindical existían dos aspectos centrales en el proyecto educativo que se estaba instrumentando y que tenían idéntica jerarquía: revertir el empobrecimiento del trabajador de la educación y avanzar en la actualización, la formación y la superación del maestro.

La Carrera Magisterial, afirma el SNTE, tiene cuatro objetivos esenciales; reforzar el interés en la actualización profesional del magisterio; ofrecer mejores niveles de remuneración de acuerdo con la calidad docente; reconocer la preparación académica; así como el desempeño, los conocimientos, la antigüedad y la permanencia del maestro frente al grupo. Pero, sobre todo, la Carrera Magisterial es vista por la burocracia sindical del SNTE como el logro de una reivindicación gremial largamente acariciada por sus representados, ya que según dicen:

1. La Carrera Magisterial "es una gran conquista del magisterio nacional que busca recuperar la credibilidad y reivindicar la imagen del maestro ante la sociedad."<sup>39</sup>
2. "La Carrera Magisterial es la respuesta que se le da a un gran sector, se dice, a la mayoría de maestros que siempre han tenido como inquietud y preocupación el que su eficiencia, su preparación, su

---

<sup>39</sup> Cambio de Michoacán, 22 de enero de 1993, p. 7.

emoción social, su dedicación al servicio a la educación, sea debidamente retribuido económica, profesional y socialmente.<sup>40</sup>

### **3.5.1.3 La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.**

El primer pronunciamiento sobre la creación de un sistema de estímulos lo plantea el gobierno, a través de titular de la SEP, Manuel Bartlet, ante el paro indefinido iniciados por la Coordinadora el 17 de abril de 1989.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) surgen 1979. Antes de ello ya había profesores trabajando en colectivos.

Uno de los objetivos principales de la Coordinadora es la democratización del país, de la educación y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que hoy agremia a un millón 300 mil maestros, sin diluirlo ni pulverización.<sup>41</sup>

La posición radical de la CNTE ha manifestado su permanente rechazo a la Carrera Magisterial porque "es un instrumento discriminatorio que atenta contra los derechos de los maestros, además de dividir al magisterio al individualizar la lucha por el salario y fraccionar la lucha de los trabajadores"<sup>42</sup>, además de que esta propuesta "lejos de elevar verdaderamente los ingresos

<sup>40</sup> Unomásuno, 13 de febrero de 1993, p. 3.

<sup>41</sup> El Sol de México, 14 de mayo de 1992, p. 2

<sup>42</sup> Cfr. La fuerza del sol semaria del PRD en el D.F. del 23-29 mayo de 2001 No. 222. p.6

de los profesores, sólo dispersa y mediatiza la lucha conjunta por mejores condiciones salariales y laborales".<sup>43</sup>

La Coordinadora asume que ellos no hablan de modernización de la educación "porque este concepto se ha convertido en un mito neoliberal, en un slogan de los últimos gobiernos".<sup>44</sup>

Se pronuncia por un proyecto educativo comprometido con la nación, con los mexicanos, se manifiestan por "la necesidad de una educación científica" y consideran que para tener una educación de avanzada, se tendrían que proporcionar todas las condiciones favorables que alcanzar un progreso educativo.<sup>45</sup>

Es en torno a esta posición que consideran que "La Carrera Magisterial es una práctica tradicional en la toma de decisiones del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, pues carece de la opinión y consulta de los trabajadores de la educación".<sup>46</sup>

En sus diversas comunidades se mantiene en un mecanismo para mantener los salarios bajos de los profesores, "con la Carrera Magisterial la posibilidad de ascenso e incremento salarial será cada 3 o 4 años y sólo para un pequeño grupo".<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> La jornada 28 de julio de 1992, p.5

<sup>44</sup> Op. Cit. La fuerza del sol., p.7

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> La Jornada 27 de enero de 1993, p.18

<sup>47</sup> La Jornada 9 de febrero de 1993, p.15

### **3.5.2 Las arenas**

7 Carrera Magisterial fue diseñada y puesta en operación después de la firma, en mayo de 1992 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) siendo Ernesto Zedillo Secretario de la SEP y presidente de la República Carlos Salinas de Gortari.

Además de los aspectos y tópicos hasta aquí mencionados se destaca la ingerencia del Banco Mundial en la política educativa, ya que, es un aspecto que no se debe ignorar, pues acota los márgenes de participación de los actores internos en la política educativa nacional.

Por lo que este apartado contempla los siguientes aspectos: la ingerencia del Banco Mundial en la política educativa, análisis del XV Congreso Nacional del SNTE y el proceso de readaptación del SNTE, lo que en conjunto permitirá describir los espacios de poder y característicos de la negociación del tema que nos ocupa.

#### **3.5.2.1 La ingerencia del Banco Mundial y política educativa**

El BM es uno de los organismos especializados dentro del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se creó en 1944 como uno de los pilares del orden económico de la postguerra junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que tendría como objetivo mantener la estabilidad de los sistemas monetarios. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido con el nombre de BM, es propiedad de sus países miembros y su función sería fomentar el crecimiento económico. Ambos debían alentar la

creación de una economía abierta, basada en el mercado. Y por ello emite diversas recomendaciones en diferentes rubros, a los países a los cuales les proporciona crédito.

### 3.5.2.2 Análisis del XV Congreso Nacional del SNTE.<sup>48</sup>

Revisar el período antes y él después de dicho congreso resulta indispensable para entender, la incapacidad del SNTE para readaptarse a la nueva realidad económica y política que caracterizaba al país en ese momento.

En la llegada de Miguel de la Madrid al poder en 1982, se encuentra un sindicato corporativo, dentro de un contexto liberalizador; una crisis financiera producto de los programas de ajuste de los años ochenta, impulsados principalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. "Esos programas que en términos económicos buscaban reducir los déficit fiscales y comerciales (estabilización) así como introducir en la estructura de incentivos negativos sobre los niveles educativos de la población."<sup>49</sup>

"En relación a los cambios políticos el nuevo diseño político requería aumentar la competencia electoral y paralelamente acotar los márgenes de acción de las corporaciones estatistas".<sup>50</sup>

<sup>48</sup> SNTE, XV Congreso Nacional Ordinario, 10, 11, 13, 14, de febrero, Chetumal, Quintana Roo (folleto).

<sup>49</sup> LOYO AURORA Brambld. Las ironías de la modernización: El caso SNTE" en Los actores sociales de la educación los sentidos del cambio 1988-1994 Coordinadora Aurora Loyo Ed. Instituto de investigaciones de la UNAM. Plaza y Valdés México 1997, p. 30.

<sup>50</sup> Ibidem., p. 31.

Por lo que un sindicato clientelar, nacionalista y rentista no armonizado con el nuevo proyecto político, esto aunado a una dirigencia con una gran resistencia a la nueva realidad política.

7

Es comprensible el débil apoyo que Miguel de la Madrid dio a la educación básica. La contracción del gasto público fue más allá de lo razonable y el salario de los profesores descendieron en forma impresionante y es que "la racionalidad administrativa no consistía en aplicar los recursos a un sector ineficiente, que se consideraba requería reformas estructurales".<sup>51</sup>

Carlos Jonguitud Barrios tomó el mando del SNTE, el 22 de septiembre de 1972, con apoyo de Luis Echeverría y acompañado de un grupo denominado 22 de septiembre, quienes posteriormente se denominarían vanguardia revolucionaria y que controlarían el sindicato por casi 20 años.

Dos son las causas del ocaso de vanguardia revolucionaria, su incapacidad de responder a la política modernizadora de la SEP y el fortalecimiento de los movimientos magisteriales disidentes.

La posición y su incapacidad de cambio por parte del SNTE se reflejó en el XV Congreso Nacional realizado en febrero de 1989 en Chetumal, Quintana Roo, en el cual, en el punto tres, relacionado con asuntos profesionales, se consideran los siguientes apartados: a) escalafón, b) actualización y superación profesional del magisterio y c) legislación educativa. Por lo que se observa la ausencia de elementos sustantivos de la profesión docente y el escalafón se maneja sólo en su reivindicación laboral.

---

<sup>51</sup> Op. Cit. p. 31 Aurora Loyo.

El examen de las disposiciones y los resolutivos nos permite afirmar 1) No se cuestiona el sistema de escalafonario vigente 2) que se encuentra ausente cualquier consideración con respecto a la calidad del trabajo del maestro, las demandas giran en torno al aumento del número de plazas, crear nuevas categorías o extender la automatización en la promoción del personal docente en todas las líneas escalafonarias.

De la misma manera en el rubro de superación profesional y en el legislativo, no encontramos que las reformas y beneficios tienen que ver con cuestiones laborales y abrir espacios a los dirigentes del SNTE y no con cuestiones educativas.

El proyecto económico y político de Carlos Salinas de Gortari era la continuación de un proyecto modernizador, antagónico a vanguardia revolucionaria quien "se identificaba con el estado intervencionista y benefactor y fundaba su poder en una estructura sumamente centralizada".

El día 23 de abril, después de una entrevista en los pinos con Carlos Salinas de Gortari, el líder sindical da a conocer su renuncia a los medios de comunicación.

Elba Esther Gordillo, llega así a la Secretaría General del SNTE, el 24 de abril de 1989, en una situación sumamente difícil. Siendo confirmada como Secretaria General del Sindicato en el Congreso de Tepic el 22 de enero de 1990 por un periodo de 3 años.

El proceso de readaptación del S.N.T.E. Elba Esther Gordillo llegó a la Secretaría General del SNTE el 24 de abril de 1989, en una situación



sumamente difícil. Una de las estrategias defensivas del CEN consistió en aprovechar las nuevas políticas que se abrieron alrededor de temas educativos para ganar espacios y disminuir así los costos que implicaba la descentralización.

El SNTE no tenía una tradición importante de estudio y reflexión de los problemas educativos. Por el contrario... las prácticas sindicales de tipo clientelar de Vanguardia Revolucionaria, en estrecha vinculación con estructuras profesionales dentro de una visión de estrecho gremialismo.

Es con la llegada de Elba Esther Gordillo a la Secretaría General que haciendo suyas cuestiones educativas, se readapta rápidamente y deja de ser una corporación con intereses netamente gremialista para pasar a ser una institución interesada en cuestiones educativas.

### **3.6 LA CARRERA MAGISTERIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Es evidente que buena parte de este enfoque de estudio es útil para internarse en la caja negra del sistema de la hechura de políticas públicas a la mexicana, sobre todo porque dentro de dicha caja tenemos matices, diferentes componentes y desfases.

La política pública nos sitúa en el hacer o no hacer del gobierno. Carrera Magisterial es una decisión de gobierno que se formula básicamente alrededor del ejecutivo federal.

En mayo de 1992, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, le dan vida a Carrera Magisterial y esta forma parte de la estrategia de modernización educativa, la cual contempló, la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativo y la revalorización de la función magisterial; (dentro del que se ubica carrera magisterial).

### **3.6.1 Características generales del régimen político**

Conocer las características del régimen político se torna indispensable, así como señalar las características de cada etapa de análisis de Carrera Magisterial.

En México, país de tradición federalista en lo formal legal desde el siglo decimonónico, aún no ha logrado cristalizar tal aspiración en el terreno de la democracia realmente existente, debido a tendencias centrífugas predominante, así como a razones de Estado que abonaron la necesidad de tener un régimen político administrativo fuertemente centralista y unitario.

En nuestro sistema sociopolítico, pocas veces se hacen del conocimiento público los diagnósticos y casi nunca las diferentes alternativas de solución que sustentan las políticas públicas. Este vacío de información, se cubre en general con un manto de solemnidad y autoridad en la presentación de las políticas nacionales, que permite presentarlas como verdaderas absolutas e incuestionable.

El sistema político mexicano su democracia se circunscribe el ámbito electoral, donde los representantes populares una vez electos no tienen que medir sus acciones con relación a sus representados, donde abundan los foros de consulta fundamentalmente como instancias de legitimación del poder, pero sin capacidad de decisión o posibilidad real de que las opiniones expresadas por la sociedad se conviertan en políticas públicas.<sup>52</sup>

La tradición del sistema es la impermeabilidad; en parte por insensibilidad gubernamental, pero en parte también por que las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables; es decir, aun cuando en el escenario de la transición un gobernante en turno pretenda ser abierto, las estructuras no están diseñadas para ello, ni los actores están orientados hacia esa lógica.

Parece ser que el centralismo que ha caracterizado a México está agotado, aunque, es difícilmente pensable la acción pública sin la participación-conducción-regulación del aparato estatal.

Las políticas públicas se quedan aquí como un instrumento de análisis que partiendo de nuestra realidad, nacional puede incidir en la transformación a través de la toma de decisiones eficiente.

De lo anterior derivan algunos problemas a los que se enfrenta el gobierno federal.

---

<sup>52</sup> Notas proporcionadas por el profesor Enrique Bañeres Helguera Módulo III.

## **Concentración de los recursos**

Centralismo político (TOP-DOWN). Imposición de las políticas de la federación a los estados y municipios sin consensarlas con los actores, menospreciando la capacidad de los cuadros políticos, técnicos y científicos de los estados.

Iniquidad en la distribución de los recursos fiscales; se requiere un nuevo sistema para la asignación de los recursos federales, que tome en cuenta más las necesidades estatales y municipales.

### **3.6.2 La definición de la agenda**

A los fines de este trabajo se toma la definición que hace el maestro Juan Montes de Oca Malvaez en su material didáctico de Políticas Públicas para asuntos de Gobierno. Que dice: Es el conjunto de problemas que los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), le han asignado recursos tendientes a su solución, ya sea parcial o total.

Carrera Magisterial es un programa de gobierno que tiene como objetivo coadyuvar a elevar la calidad de la educación básica, objetivo que se torna indispensable dada la magnitud y velocidad de los cambios que acontecen en las diferentes esferas de la vida de la nación que se encuentra inmersa en los procesos de globalización mundial. Estos cambios referidos a los aspectos tecnológicos, y del desarrollo en general.

Afortunadamente existe un amplio consenso de que esta dinámica de cambio no puede ser ignorada por los diferentes actores que participan de la educación, por lo cual se ha tomado la conciencia de influir de manera decidida y pronta en la toma de medidas concernientes a elevar la calidad de la educación en este rubro. Por lo que dichos actores se han involucrado de manera eficaz en el programa de carrera magisterial, ya que mediante éste se pretende lograr de manera sistemática este firme propósito.

Carrera Magisterial ingresa a la agenda como producto de un proceso altamente endógeno, la problemática es percibida por grupos gubernamentales, siendo en el nivel de estos grupos donde se realiza el ajuste mutuo, es decir, entre ministerios entre camarillas internas.

El programa es producto de una negociación copular entre el Sindicato Nacional y el gobierno federal, la participación de otros actores es prácticamente inexistente.

Los grupos independientes o el mismo congreso no están agrupados para la contienda, de hecho, la información rara vez es pública en lo cotidiano, se trata por lo tanto, de una competencia no equitativa.

Se considera que la elaboración de políticas públicas es, de manera general un proceso que consta de cuatro etapas que son:

- Análisis
- Diseño y formulación
- Implementación

- Evaluación

"La etapa de análisis, se concibe como un proceso donde lo primero es el reconocimiento del gobierno de la existencia de un problema, para lo cual pasará a formar parte de los asuntos gubernamentales, correspondiente a la llamada incorporación a la agenda. En esta etapa corresponde cuestionarse y analizar como se va a enfrentar el problema".<sup>52</sup>

Así se tiene que el análisis de política pública consiste en la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Es parte muy importante del campo más amplio de los estudios de política, que tratan de la naturaleza, causas y efectos de las diversas opciones de política pública. El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas.

El análisis de políticas es una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (diseño de elecciones alternativas) y de determinar las necesidades futuras de información.

---

<sup>52</sup> MONTES DE OCA Malvaez, Juan. Op. cit.

### 3.6.4 Diseño y formulación de políticas

“La etapa de diseño y formulación se refiere al uso de la información con que se cuenta para el análisis del problema, lo cual en muchas ocasiones constituye uno de los problemas para el hacedor de políticas públicas dado que ésta suele ser limitada y en ocasiones distorsionada.

Una vez hecho el estudio del gobierno, se deberá decidir si se adopta una solución preliminar o propuesta, o en su caso, se selecciona alguna de las propuestas derivadas de la etapa anterior”.<sup>53</sup>

En el caso mexicano esta fase no sólo es muy poco permeable sino prácticamente hermética. Se convierte prácticamente en una especie de Secreto de Estado el diseño de una política o programa, hasta que es dado a conocer al público, momento en el cual es caso siempre irreversible.

El problema del carácter endógeno en el diseño de la política proviene...de la tradición centralizada y vertical del sistema.

Prácticamente los únicos grupos expertos participantes en el diseño de políticas son grupos gubernamentales en ocasiones grupos consultores privados que desarrollan proyectos a la demanda del mismo gobierno.

Instituciones académicas y organismos no gubernamentales están prácticamente excluidos del proceso; finalmente se les convoca a opinar un programa de trabajo ya definido si no es que ya en operación.

---

<sup>53</sup> MONTES DE OCA Malvaez, Juan. Op. cit.

### 3.6.3 La implementación

“La ejecución de la política o implementación de la misma corresponde a una etapa problemática, puesto que se exige la ubicación de las decisiones en el aparato público. Para muchos gobiernos es desalentador el toparse con una incapacidad para llevar al cabo decisiones políticas, derivada de diversos factores, donde existe carencia de recursos, de formación y hasta niveles de corrupción importantes”.<sup>54</sup>

En un modelo como el mexicano, la fase de implementación de políticas ha sido por tradición un monopolio estatal, esto llevó (como se expuso en el capítulo primero) durante décadas a un crecimiento exponencial de la administración pública, mientras más problemas y programas surgían, más dependencias y entidades aparecían. Desde 1982 se inició un proceso de modernización económica intenso, que se caracterizó por un repliegue estatal importando en las áreas de intervención y por un programa de redimensionamiento del aparato.

Surgieron así los procesos de privatización que redujeron sensiblemente el número de entidades gubernamentales. Sin embargo parecería que la lógica del proceso no cambia en profundidad: por otra parte, todavía en la actualidad muchas de las áreas de política son atendidas directamente por el Estado y por otra, la participación de privadas se ha dado frecuentemente en carácter de monopolio.

En el escenario mexicano. La participación de actores es limitada, El Estado se reserva el derecho de admisión. Los participantes no

---

<sup>54</sup> MONTES DE OCA Malvaez, Juan. Op. cit.



gubernamentales en el proceso son pocos y además tienen capacidad de influencia muy limitada; asimismo, todos ellos participan en un escenario de fuerte presión a la subordinación a la autoridad pública.

### 3.6.5 La evaluación

“La última etapa corresponde a la respuesta de si la política hace lo que supuestamente debe hacer. En esta etapa muchas ocasiones se prefiere una evaluación más intuitiva que sistemática.”<sup>55</sup>

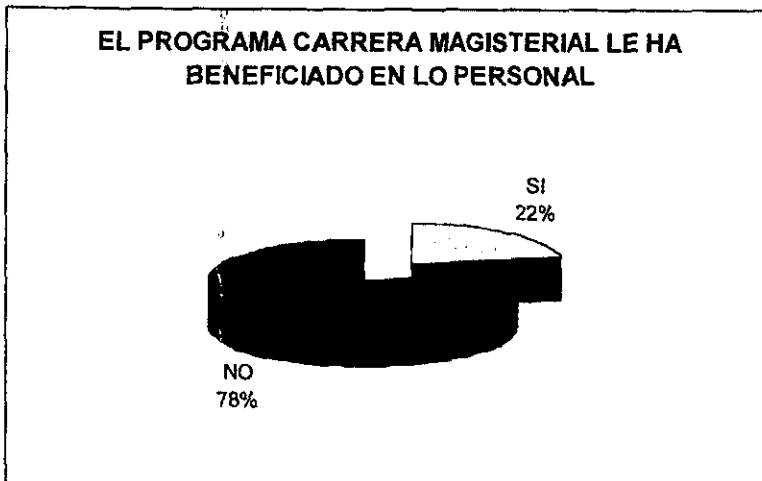
En esta fase del proceso en la que es más perverso el carácter cerrado y hermético de la hechura de políticas en un contexto como el mexicano. El carácter endógeno del proceso hace que, en este escenario, quien define la agenda diseña las políticas y las implementa, además, es quien decide si fueron acertadas o no. Los agentes y las agencias externos tienden a ser meros espectadores que influyen, o en ocasiones suponen, el fracaso de las políticas. En un escenario de este tipo no hay candados eficaces, al menos no con herramientas para vigilar, más bien hay grupos o agentes que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso. Esto es así debido a la falta de flujos de información y a la ausencia de credibilidad que genera un sistema de este tipo. El ciclo de las desconfianzas entre gobernantes y gobernados se genera; en él, la ciudadanía da poco crédito y valor a la opinión ciudadana, este escenario tiende a agudizarse en la dinámica de transición, el rigor en la evaluación de políticas y programas gubernamentales es poco frecuente, y cuando existe es para consumo interno en el aparato gubernamental y rara vez se dirige al público.

---

<sup>55</sup> MONTES DE OCA Malvaez, Juan. *Op. cit.*

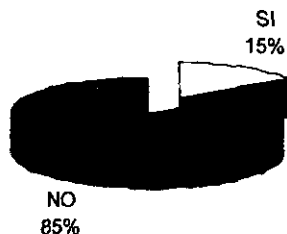
Debe hacerse mención que todos estos cuestionarios se aplicaron de manera individual y a personas totalmente desconocidas y buscando que no se tuviera relación alguna entre ellos.

Así se tiene que el 78% de los profesores piensa que en lo personal él no ha sido beneficiado por el Programa de Carrera magisterial.



Y que sólo el 50% de los casos ha visto aumentado sus ingresos, tampoco siente que este programa fomente su superación cultural, esto en 85%.

**EL PROGRAMA CARRERA MAGISTERIAL  
FOMENTA SU SUPERACIÓN CULTURAL**



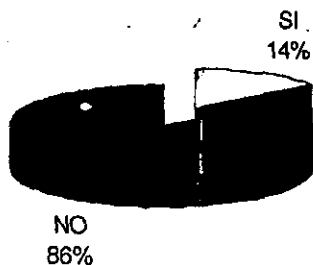
De la misma forma se piensa que en un 65% de los casos el programa afecta de manera negativa al magisterio.

**EL PROGRAMA CARRERA MAGISTERIAL AFECTA  
DE MANERA NEGATIVA AL MAGISTERIO**



También expresaron su opinión en un 92% de que el P.C.M. contribuye a la atomización del SNTE. A pregunta concreta si el Programa afectaba positivamente la calidad de la educación Media básica en el Distrito Federal la respuesta de un 86% fue que no.

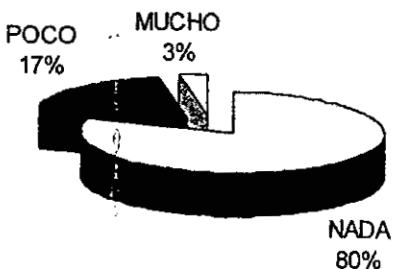
**EL PROGRAMA CARRERA MAGISTERIAL AFECTA  
POSITIVAMENTE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN  
MEDIA BÁSICA EN EL D.F.**



Y en 96% se considera que el programa no es aplicable a todo el sistema educativo nacional y que este programa no ha sido capaz de influir en la colaboración de los padres de familia con en el profesor, a fin de integrarlos para así en conjunto elevar la calidad de la educación que reciben los alumnos; esto en 86% y que tampoco el aumento en el beneficio salarial que el programa provee a los profesores, se refleje en la impartición de la cátedra en el aula esto en 80%

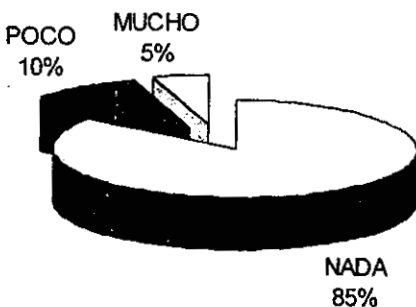
**COMO SE REFLEJA EL BENEFICIO SALARIAL EN LA CALIDAD DE IMPARTICIÓN DE LA CÁTEDRA EN EL AULA**

7

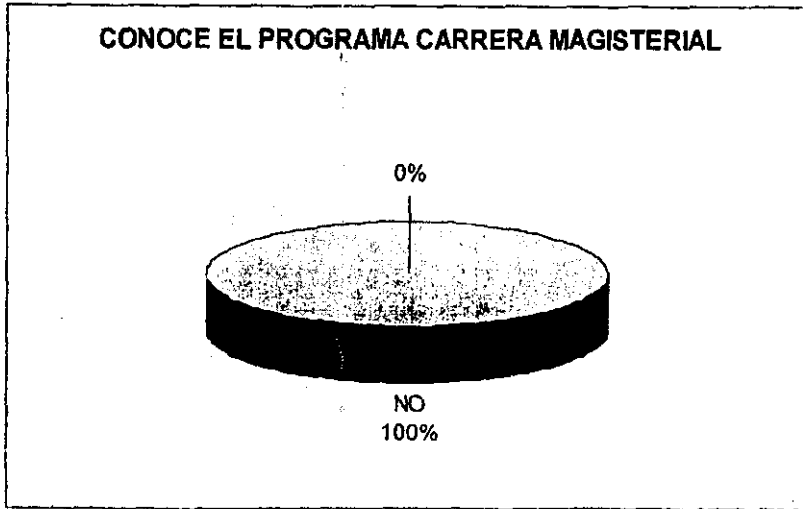


Y quedó claro en 85% de los casos que el Programa Carrera Magisterial no optimiza la administración de recursos.

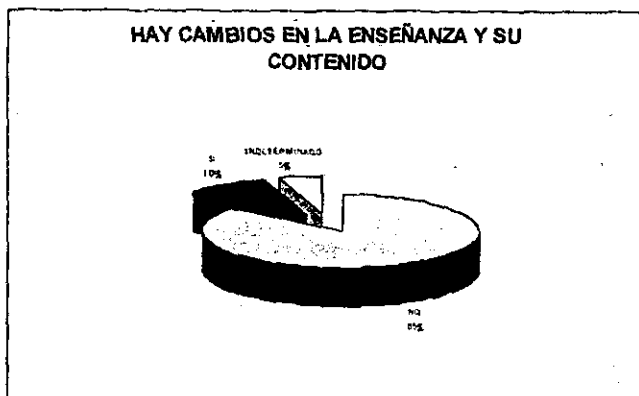
**CARRERA MAGISTERIAL OPTIMIZA LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS**



Por lo que respecta a los padres de familia también se les preguntó sobre si sabían de la existencia del Programa Carrera Magisterial, y en el 100% de los casos manifestaron un total desconocimiento. Y que no estaban enterados de que los profesores a través de este Programa percibían una mayor cantidad de salario.



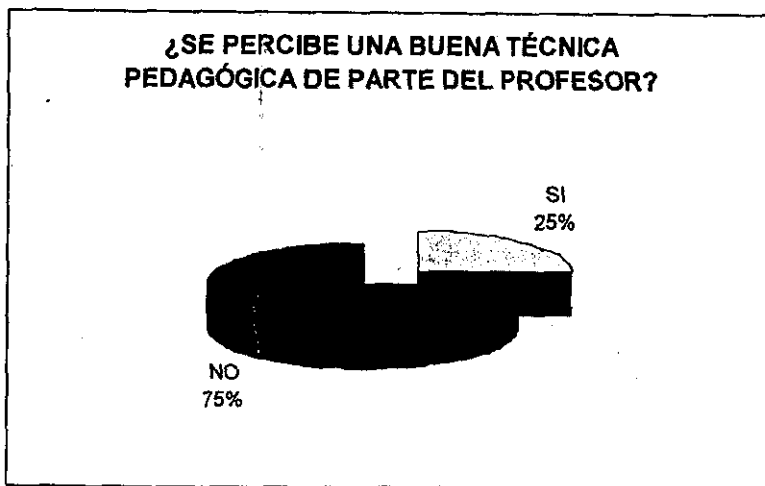
Y que ellos no han notado que sus hijos adquieran una mayor cantidad de conocimientos y que estos sean de mejor calidad, sino por el contrario se ha notado una mayor severidad en la exigencia de que asistan con un uniforme cada vez costoso. Asimismo se nota en un 85% que los profesores repiten de manera automática lo que siempre han impartido.



En un 100% que no se les toma en cuenta para comunicarles el contenido de los programas de las diferentes materias. Que las instalaciones están cada vez más deterioradas y que a través de la formación de Sociedades de Padres de Familia se les piden cuotas "voluntarias" que van de 150 a 200 pesos. Y en el caso de las secundarias técnicas se les piden cooperaciones adicionales para las herramientas e instrumentos de los talleres.



Más sin embargo no se nota en los alumnos que los conocimientos adquiridos en estos talleres sean de su pleno dominio; es decir, en un 75% no se percibe que el profesor tenga una buena técnica pedagógica para lograr la transmisión de conocimientos técnicos y que estos sean recepcionados por parte del alumno con nivel de calidad.

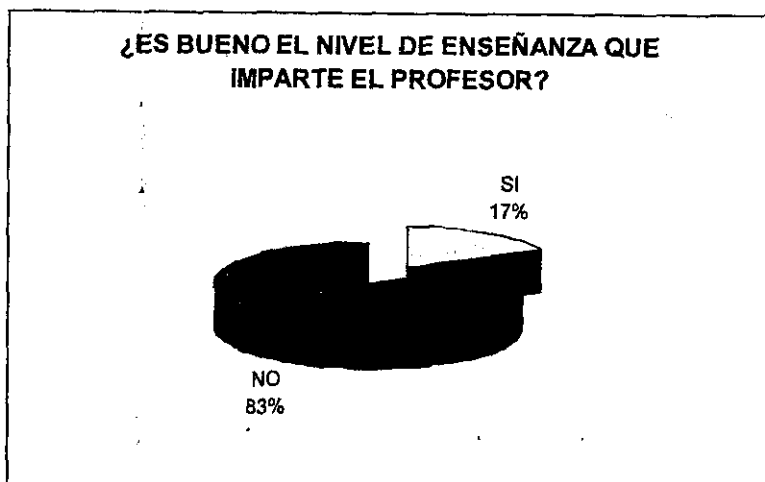


Se debe mencionar que entre las escuelas elegidas se encontraban algunas que contaban con instalaciones para la enseñanza de natación y actividades acuáticas "alberca" y que también se les pedían cuotas adicionales para mantenimiento de dichas instalaciones.

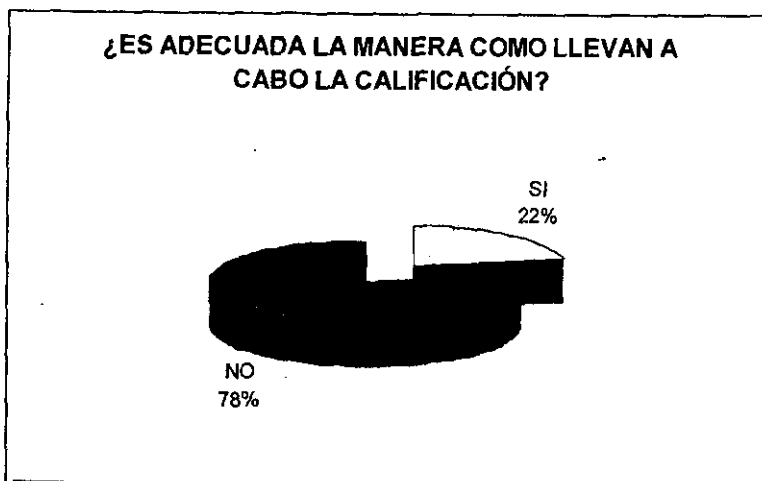
En el rubro de los alumnos de los diferentes grados, que asisten a las escuelas secundarias del Distrito Federal, Se observó al igual que con los padres de familia un total desconocimiento de la existencia de dicho programa. Se limitaron a manifestar la aplicación de severas medidas disciplinarias, que tienen como única justificación la retórica de que se les está formando el hábito de la responsabilidad y el cumplimiento.



También se les preguntó sobre el nivel de enseñanza que recibían por parte de los profesores y el 87% contestó que ésta es muy deficiente y que quieren subsanar esta prerrogativa con excesiva tarea.



Mencionaron que a pesar de todo se les exige que los conocimientos los aprendan de memoria, más que se fomente la creatividad y el razonamiento. Haciendo a un lado la aplicación práctica de dichos conocimientos. Que ellos sienten que la manera de calificarlos no es adecuada en un 78%, puesto que no se verifica realmente que los conocimientos se hallan interiorizado. Y que estos se relacionen entre sí, a manera de que se refuercen unos con otros, sino que más bien se van los profesores a aspectos de conducta y buena presencia de la vestimenta y el arreglo personal.



Además 50% de los alumnos encuestados hizo mención a las medidas que aplican los profesores, que son totalmente coercitivas, como son: la revisión directa de sus mochilas y la extracción por parte de los mismos profesores de diversos objetos de cuidado y aseo personal, que desde su perspectiva particular no son aprobados por ellos. Además de otros objetos que de acuerdo a su cátedra no es adecuado, como son flautas, chamarras suéteres, teléfonos, etc.

El 30% dijo que son obligados a trabajos y cooperaciones extraordinarias, como son: pintar bancas, cooperar con la pintura, pintar las canchas, comprar balones, etc. Todo esto con la finalidad de que los aprueben en los exámenes extraordinarios.

También el 100% manifestó el no estar capacitado con conocimientos sólidos para enfrentar de manera exitosa el nivel medio superior, ya que considera su preparación secundaria muy deficiente.

## CONCLUSIONES

Las grandes transformaciones mundiales en el orden económico, político y social han provocado que la actividad gubernamental busque alternativas de actuación que le permitan resolver de manera acertada los problemas que atañen a la sociedad ante situaciones de incertidumbre, excepción, eventualidad y contingencia.

Actualmente las políticas públicas representan una herramienta fundamental de la Administración Pública, pues la proveen de una tecnología propia para incrementar y mejorar la capacidad operativa del gobierno.

Utilizar el enfoque de políticas públicas para analizar el programa de gobierno denominado Carrera Magisterial, permite observar el problema de la calidad educativa desde un enfoque que implica entender que gobernar exige aceptar una sociedad cada vez más democrática, plural, abierta, informada, exigente, donde las actuaciones están restringidas con diversos contrapesos, pero cuya complejidad demanda juicios y seguimientos estrechos y adecuados para facilitar la interlocución sociedad civil-gobierno para favorecer la transparencia y demandar la participación social en los asuntos públicos.

El enfoque de política pública constituye un elemento novedoso y práctico y aunque no constituye la panacea de solución para todos los problemas, su enfoque facilita abordar situaciones contingenciales que surgen en el quehacer público mejorando las acciones de gobierno y evitando la ingobernabilidad.

Carrera magisterial es un programa que tiene como objetivo coadyuvar a elevar la calidad educativa.

Elevar la calidad educativa es un problema que impacta a toda la sociedad, por lo que existe la necesidad de impulsar programas que permitan mejorarlas. Es común escuchar que la calidad educativa en México, es deficiente. Por lo que un programa como el de Carrera Magisterial era impostergable.

Durante el esfuerzo realizado en la elaboración de este trabajo, se dejó ver la urgente necesidad de elaboración y aplicación de una política pública, entre sus postulados se encuentre el involucramiento de los diferentes actores que participan en la educación. Es decir los profesores, los alumnos y padres de familia, quienes son los que realmente saben de las bondades y deficiencias del sistema educativo nacional.

Carrera Magisterial surge como parte del proyecto de modernización educativa impulsado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari en 1982. y forma parte de la estrategia de la readaptación del Sindicato nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), ante un contexto de liberalización que no le era favorable.

A pesar del éxito que las autoridades atribuyen al programa de Carrera Magisterial, la comunidad educativa se manifiesta por el rechazo a dicho programa, pues lo considera como excluyente e injusta, además que también lo percibe como un mecanismo de control político que divide al magisterio.

Carrera Magisterial es un programa de gobierno que difícilmente puede ser comprendido sin rastrear su origen, surge dentro de un proyecto nacional de modernización que inicios con la llegada de Miguel de la Madrid al poder.

El análisis de políticas públicas ha permitido hacer una revisión del programa identificando a los actores, las arenas así como los Fundamentos Jurídicos que la sustentan.

Considero que el análisis de policy es un instrumento útil a la investigación de la acción gubernamental, y que de alguna manera puede hacer más eficaz y eficiente a la Administración Pública, sobre todo en estos momentos cuando se encuentra sumamente desprestigiada.

Utilizar dicha metodología me permitió entender la necesidad de que exista mayor permeabilidad del gobierno para atender no sólo demandas sino la opinión de los ciudadanos.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos que se deben exigir a la autoridad pública, a fin de influir en la toma de decisiones más cercanas a las necesidades de la población.

Carrera Magisterial es producto de una negociación cupular entre el SNTE y la SEP. Debido a los recursos que se están utilizando y el impacto social que tiene la cuestión educativa, es necesaria la participación de más actores sociales para determinar el rumbo de Carrera Magisterial.

La pregunta con la iniciamos ésta investigaciones de que manera Carrera Magisterial impacta de la calidad educativa. La información integrada

permite apreciar que mínimamente debido a que son otros factores ligados a la pobreza y marginación los que inciden fuertemente en ella.

Carrera Magisterial surge en una situación coyuntural<sup>7</sup> donde el SNTE como organismo corporativo con prácticas clientelares y antidemocráticas no embonaba en el proyecto modernizador que recientemente abanderaba el denominado grupo tecnócrata.

Así Carrera Magisterial se presenta como de parte de un mecanismo de readaptación a las nuevas circunstancias, así como también un mecanismo de control para el magisterio.

Carrera Magisterial está destinada a profesores que tienen gran seguridad en el empleo y por lo tanto son susceptibles de movilización. Por lo que podemos concluir que desde este punto de vista Carrera Magisterial ha sido un éxito.

Elevar la Calidad educativa es una prioridad nacional, sería bueno que se implementará un programa pero en base a la participación de la sociedad y sobre todo de los directamente afectados que son los profesores, los alumnos, las autoridades educativas y padres de familia. Son ellos los que saben de las deficiencias y bondades del sistema educativo nacional.

De los datos obtenidos en la aplicación de los cuestionarios a los actores directamente involucrados en los procesos de la educación y que están inmersos en el hecho de que ésta sea de calidad, una vez que se han convertido en información útil para que se complemente la última fase del procedimiento para la elaboración de políticas públicas, que se refiere a la

evaluación de las mismas, para el caso particular, lo referido al programa Carrera Magisterial, el cual fue elaborado, sin que se tomará en consideración tanto el sentir como los puntos de vista de dichos actores. Sino fue de hecho elaborado por el gobierno en concordancia con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Se observó que no existe un consenso generalizado de aprobación hacia el programa de Carrera Magisterial, por parte de los profesores a quienes se les aplicó dicho cuestionario. Tampoco se notó que tanto los alumnos como los padres de familia tuvieran ese mismo consenso, sino por el contrario en las gráficas incluidas en el cuerpo del trabajo, se puede observar una cierta desaprobación al dicho programa. En virtud de que existe un desconocimiento del mismo, y que los resultados que se han obtenido en cuanto la eficiencia y eficacia del mismo no son reflejados en la calidad de los conocimientos adquiridos por parte de los alumnos. Y también se observa que el hecho de que se halla logrado un cierto beneficio económico en la mejora salarial de los profesores no ha logrado ser un estímulo suficiente para que los profesores eleven su calidad profesional y esto se vea reflejado en el aula de trabajo.

Por lo cual podemos mencionar que esta política debe implicar el proceso de participación de la sociedad, quien es la que resiente tanto los aciertos, como los desatinos de la misma política. Es menester que toda política pública cuente con la eficacia que reclama la asignación de recursos, dada la escasez de los mismos. Ya que estos están en continua disputa por otros programas. Y que existe una multiplicidad de problemas a resolver a fin de proporcionar un máximo de bienestar a la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., El estudio de la políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., La hechura de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., La implementación de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Políticas públicas y gobierno del estado" en la revista del Colegio No. 4. Oct. de 1996.

AGRANOFF, Robert. Marco para el análisis de las relaciones intergubernamentales. Instituto Ortega y Gasset, España 1993.

CABRERA, Enrique: "Uso y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México" en gestión y política pública, Vol. IX Núm. 2, Segundo Semestre del 2000. Centro de Investigación y Docencia Económicos.

DE IBARROLA, Nicollin. Las dimensiones sociales de la educación. Ediciones el Caballito. 1985.

ECO, Humberto: Cómo se hace una tesis. Editorial Gedisa. México, 1997.



FERNÁNDEZ, Sergio. Carrera Magisterial: "Promoción o control docente" en los actores sociales de la educación. Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM. Ed. Plaza y Valdés. México, 1977.

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. Administración pública para el desarrollo Integral. Edit. F.C.E., México, 1975, p. 152.

LATAPI, Pablo. "El Banco Mundial y la educación". Proceso, Núm. 988, 9 de octubre de 1995.

MEDINA, Alejandro, Giopp y Mejia Lira, José: "El control en la implementación de la política pública". Ed. Plaza y Valdez 1993.

MENDOZA, Ernesto Huichan. "Política de modernización y negociación" la revista del colegio. México, Año II. Núm. 4 de Políticas Públicas. Octubre 1990.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban. La educación pública frente a las nuevas realidades. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 243.

MONTES DE OCA MALVÁEZ, Juan. Políticas Públicas para asuntos de gobierno. (Material en proceso de publicación). UNAM. Agosto 2000.

OSPINA BOZZI, Sonia. "Gestión, política pública y desarrollo social: Hacia la profesionalización de la gestión pública", Vol. 11, No. 1. Enero-Junio, 1993.

PESCHARD, Jacqueline y Liliana Peralta. "La educación como arena política", en los actores sociales de la educación. Ed. Plaza y Valdés. México, 1997.

PUGA, Cristina y David TORRES, La modernización contradictoria alarma. Editorial, México, 1995.

ROJAS AGIS, Fernando. "La problemática de la educación en México". Educación y Reforma Constitucional. Grupo parlamentaria del PRD, 1993.

RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. Editorial. IUA México, 1997.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ. "El nuevo rol de la administración pública en el contexto de la Reforma del Estado", en Administración Pública y Reforma del Estado Mexicana, INAP, 1977.

SUÁREZ HERLINDA, Zozaya: Educación en el Distrito Federal. Publicación del Comité Editorial del Gobierno del Distrito Federal. México, 1999.

SUBIRATS, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid, INAP, 1989.

TRUEVA DÁVALOS, José. Hitos educativos, Talleres gráficos de Guanajuato, 1993.

ZAGUID, Elena. "La influencia del banco mundial en al reforma educativa". En los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994). Aurora Loyo Coordinadora Ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Plaza y Valdés. México, 1997.

## INFORMACIÓN DOCUMENTAL

### DOCUMENTOS OFICIALES.

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Firmad por el secretario de Educación Pública, la secretaria general del Sindicato Nacional para Trabajadores de la Educación y por los gobiernos de los estados, Poder Ejecutivo Federal. 18 de mayo de 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 3°).
- "Ley General de Educación". Diario Oficial de la Federación, 13 e julio de 1993.
- Lineamientos Generales de Carrera Magisterial. Comisión SEP-SENTE. México, 1998.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 publicado en el Diario Oficial de la Federación, Mayo de 1995.

## DOCUMENTOS SINDICALES

- Comisión técnica SEP-SNTE. (1987). Esquema de educación básica. Documento de formalización. México, D. F., 1987.
- Comisión Mixta de Escalafón. (1974). Reglamento, Tabulador, Crédito Escalafonario Anual. México, D.F. 1994. (documento).
- Segundo Congreso Nacional Extraordinario. El SNTE ante la modernización de la escuela básica y normal. Perfil de la jornada 9 marzo de 1992. (Documento).
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (1994), 1er. Congreso Nacional de Educación. Documentos de trabajos para su discusión, trabajo cotidiano, Formación, Actualización y superación profesional; Carrera Magisterial SNTE. México: 1994.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: Instructivo para la evaluación del desempeño profesional docente", mimeo.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. "resolutivas del 20. Congreso Nacional Extraordinario", mimeo. S/N de pp.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Trabajo cotidiano; formación, actualización y superación profesional; carrera magisterial, primer, Congreso Nacional de Educación del SNTE, México, 1994.

- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, XV Congreso Nacional Ordinario, febrero 10, 11, 13 y 14 de 1989, Chetumal, Quintana Roo, Tema III, Asuntos Profesionales s.p.i. (folleto).

## FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Cambio de Michoacán, 22 de enero de 1993.
- El financiero, 17 de marzo de 1993.
- La fuerza del sol semanario de PRD en el D.F. del 23-29 de mayo 2001 No. 222.
- La Jornada 27 enero de 1993.
- La Jornada 26 de febrero de 1992.
- El Nacional, 16 de Mayo de 1993.
- El sol de México, 14 de mayo de 1992.
- Uno más uno, 13 de febrero de 1993, p. 3.
- La voz de Michoacán, 14 de enero 2,000.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

- Street Susan. Trabajadores No. 10 de la Universidad Obrera. "todos somos base" consultado en <http://www.vom.edu.mx/trabajadores/10street.htm/>.
- Observatorio Ciudadano de la Educación.
- <http://ww.mx/roberto/común14.htm/>

## ANEXO 1

### **Segundo Congreso Nacional Extraordinario**

A-continuación se presentan algunos de los planteamientos de la mesa 4; relacionados con el tema: Carrera Magisterial y salario profesional.

La selección de estos planteamientos nos muestra los argumentos utilizados para describir el panorama prevaleciente en esas fechas, en relación al reconocimiento de la labor docente y a las vías de superación personal y profesional.

Los planteamientos no son una propuesta acabada sobre Carrera Magisterial, pero sí muestra la visión por parte del SNTE de la problemática de las condiciones del trabajo docente.

#### **Mesa 4: Carrera Magisterial y Salario Profesional.**

La vida profesional del magisterio carece de vías efectivas y funcionales de movilidad, que reconozcan el esfuerzo y la dedicación al trabajo.

Pese a los avances que significó el establecimiento del Esquema de Educación Básica (no realizado aún a plenitud) que abrió la posibilidad de un ascenso laboral del maestro considerando el tiempo de contratación (medio tiempo, tres cuartos de tiempo completo) predomina un sistema escalafonario y laboral cuya vía exclusiva de movilidad es la salida hacia puestos directivos.

Este sistema agotó sus posibilidades en la medida en que el establecimiento de nuevos planteles escolares se ha estabilizado, por lo que sólo el retiro de quienes ocupan puestos directivos permite el ascenso de otros profesores.

7

El sistema laboral vigente es incapaz de ofrecer opciones para el desarrollo de una vida profesional productiva y satisfactoria. La falta de estímulos al desempeño profesional real, el igualitarismo, la rigidez y limitación de las categorías laborales han tendido a desalentar las iniciativas en el trabajo profesional y en la superación académica, sobre todo porque no hay diferencia en la valoración de desempeños de diversa calidad y compromiso.

Otro problema en este sistema laboral lo constituye la homogeneidad de los ingresos magisteriales, pues aunque existe la diferenciación por zonas económicas, éstas son generales y no consideran las dificultades específicas de localidades rurales aisladas, de difícil acceso o de alto riesgo para la salud de los maestros y sus familias. Ello impide el arraigo o la estabilidad de los maestros en esas localidades, dificultando la identificación entre el maestro y sus alumnos o la comunidad y provocando severos problemas de escasez de docentes para escuelas de este tipo.

En su conjunto estos problemas han provocado un profundo malestar en el magisterio, que se manifiesta de diversas formas: la desprofesionalización y burocratización del trabajo docente tienden a extenderse y a establecerse como situación normal; la deserción profesional ha crecido, pues un gran número de maestros han buscado otras opciones de vida. Estos fenómenos reflejan la pérdida de sentido de la vida docente y una profunda desmoralización en el gremio.



La modernización educativa en la tarea diaria de la enseñanza y en la relación con la comunidad será obra de los maestros. Sin embargo, para que los maestros emprendan esta tarea es necesario avanzar hacia la plena profesionalización del magisterio.

La profesionalización del magisterio es el reconocimiento del trabajo docente como una labor que requiere formación especializada actualización permanente y ejercicio de una autonomía profesional responsable con la sociedad.

En consecuencia, proponemos:

El establecimiento de la carrera magisterial.

La carrera magisterial consistirá en un sistema de estímulos y categorías laborales que se derivan de la calidad y la constancia en el trabajo docente, los esfuerzos de formación y actualización profesional y el grado de dificultad del trabajo realizado. Así entendida, es un conjunto de vías de movilidad profesional por las que el maestro puede optar voluntariamente, sin cambiar necesariamente la función que realiza.

La carrera parte de un nivel de base, definido por el cumplimiento normal de actividades de trabajo y al que se refieren el salario profesional base y las prestaciones. A partir de este nivel, los maestros podrán obtener la elevación de su categoría laboral y de sus ingresos mediante un sistema de puntuación cuidadosamente diseñado y que considerará los siguientes rubros de desempeño:

### **a) Calidad del desempeño**

Inicialmente consideraremos que este rubro debe incluir las siguientes cuestiones: puntualidad y asistencia, diseño y selección de experiencias de aprendizaje, rendimiento del grupo en relación con el nivel previo.

### **b) Participación en la escuela y relación con la comunidad**

Este rubro debe incluir en primer lugar, la participación en el Consejo Técnico, en las tareas colectivas de la escuela para el fortalecimiento educativo y en la relación con los padres de familia. En segundo lugar incluirá las actividades realizadas en la comunidad en su condición de educador, que no signifiquen el descuido de sus tareas principales.

### **c) Formación y actualización profesional**

Comprenderá la acreditación de programas sistemáticos, de carácter escolarizado o abierto, pero debe dar especial estímulo a la gestión e intervención en acciones más directamente relacionadas con el mejoramiento de la práctica profesional, que tengan como sede la escuela o la zona escolar.

### **d) Grado de dificultad de las condiciones de trabajo**

En este rubro se considerarán las dificultades derivadas de la localización de la escuela, la localidad y las características sociales del medio.

Factores tales como el aislamiento, el tamaño y la pobreza de la comunidad deben ser materia de estímulos laborales de igual manera que los recursos de la escuela y los obstáculos relacionados con el grupo escolar y sus peculiaridades culturales, lingüísticas y de integración (grupos de grado múltiples en escuelas incompletas y unitaria).

Junto con el diseño cuidadoso de los conceptos y categorías que integrará cada rubro, deben establecerse los mecanismos y garantías que eviten la distorsión y corrupción o uso punitivo de la calificación del desempeño.

### **Diversificación de la categoría de puestos funciones**

Proponemos el estudio y sistematización de funciones especializadas que requieren la escuela y el sistema educativo, para que se establezcan nuevas categorías académicas por las que pueden optar los profesores.

### **Escalafón horizontal**

La carrera magisterial exige transformar el actual sistema escalafonario de ascenso vertical y establecer la horizontalidad que permita el mejoramiento de las condiciones sin abandonar la función correspondiente.

Proponemos que lo más pronto posible, con la participación sindical, se inicien los trabajos para reformar el actual sistema escalafonario considerando las cuestiones señaladas.

## ANEXO 2

### RESUMEN DE LINEAMIENTOS

#### OBJETIVOS

##### Objetivos generales:

- Coadyuvar a elevar la calidad de la Educación Nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio.
- Estimular a los profesores de Educación Básica que obtienen mejores logros en su desempeño.
- Mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de Educación Básica.

##### Objetivos específicos:

- Valorar la actividad docente fortaleciendo el aprecio por la función social del profesor.
- Motivar a los profesores para que logren un mejor aprovechamiento en sus alumnos.
- Promover el arraigo profesional y laboral de los docentes.

- Reconocer y estimular a los profesores que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo desarrollo y escasa atención educativa, así como a los que trabajan con alumnos que requieren mayor atención.
- Reforzar el interés por la actualización, capacitación y superación profesionales del magisterio, así como la acreditación de cursos de mejoramiento académico.

## INSTANCIAS

El programa se encuentra regulado por tres instancias, las cuales funcionan bilateralmente, con responsabilidades compartidas.

INSTANCIAS	DESCRIPCIÓN	ESTRUCTURA		ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES
Comisión Nacional SEP-SNTE	Máximo Órgano de Gobierno y el único facultado para emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos, así como para supervisar y evaluar el desarrollo del Programa	Integrantes		Elaborar y asegurar la distribución del Cronograma de Actividades, Convocatoria y Documentos de Orientación para cada una de las etapas del Programa; distribuir el presupuesto otorgado por la Federación a las diferentes entidades con base en los criterios de equidad y calidad.
		Representantes de la SEP	Representantes del CEN del SNTE	
		Presidida		
		Coordinador Nacional de Carrera Magisterial	Secretario de Carrera Magisterial	

Comisión Paritaria	Es la instancia responsable en las entidades Federativas de respetar, hacer cumplir y difundir las normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos emitidos por la Comisión Nacional SEP-SNTE.  Velar por la equidad, transparencia y desarrollo del Programa en las entidades; realizar la Dictaminación con estricto apego a la normatividad.	Integrantes		Dictaminar el número de plazas y horas a incorporar o promover en cada etapa, con base en los resultados obtenidos por los docentes en su Evaluación Global, ajustándose al presupuesto disponible en la Entidad; elaborar y entregar los dictámenes individuales de incorporación y promoción, en un plazo no mayor a 30 días una vez concluido el proceso de Dictaminación, y en su caso atender las inconformidades.
		Hasta 7 miembros de la Autoridad Educativa	Hasta 7 miembros de las Secciones Sindicales del SNTE	
		Presidida		
		Representante de la Autoridad Educativa	Representante Sindical	
Órgano de Evaluación	Operar y difundir el Programa y sus documentos complementarios en los Centros de Trabajo; proporcionar la información a los docentes que desean incorporarse o promoverse sobre los lineamientos, normas, disposiciones y acuerdos emitidos para tal fin; llevar a cabo la evaluación del Desempeño Profesional; recibir y validar la documentación, así como lo correspondiente a los factores Antigüedad y Grado Académico.	Integrantes		Conocer y respetar los lineamientos normativos y los documentos complementarios que se emitan sobre el Programa;  Inscribir solamente a los profesores que cumplen con todos los requisitos establecidos y que desean participar en el proceso de Evaluación; promover en el docente la responsabilidad de integrar y actualizar permanentemente su expediente de Carrera Magisterial y turnar a la Comisión Paritaria las inconformidades que no pueda resolver para que determine lo procedente.
		Está conformado por todos los profesores del Consejo Técnico Escolar (Primera Vertiente); por el personal de la misma categoría directiva o del área de supervisión (Segunda Vertiente) o por los docentes de cada grupo (Asesoría, Elaboración de Material Educativo y Proyectos Educativos) de actividades técnico-pedagógicas, (Tercera Vertiente) y un representante sindical en cada una de las vertientes.		
		Presidido		
		La autoridad educativa inmediata superior.		

## **PARTICIPANTES**

Participan en Carrera Magisterial todos los profesores de Educación Básica cuya categoría esté registrada en el Catálogo aprobado para el Programa y que cuenten con nombramiento Código 10 (alta definitiva) o Código 95 sin titular (interinato ilimitado), ubicados en los niveles y modalidades siguientes:

- Educación Inicial (Únicamente los servicios de Preescolar).
- Educación Preescolar.
- Educación Primaria.
- Internados.
- Educación Indígena.
- Secundaria Técnica.
- Telesecundaria.
- Educación Física (Únicamente los servicios de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria).
- Educación Artística (Únicamente los servicios de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria).
- Educación Especial (Únicamente los servicios de Educación Preescolar y Primaria).
- Educación Extraescolar (Únicamente los servicios de Educación Primaria y Secundaria).
- Centros de Formación para el Trabajo.

Además es necesario que los docentes desempeñen las funciones propias de alguna de las vertientes del Programa: docentes frente a grupo, personal directivo y de supervisión y actividades técnico-pedagógicas.

Los participantes tienen el compromiso de conocer y respetar los Lineamientos normativos, así como acatar las disposiciones de las diferentes instancias que regulan el Programa, en los ámbitos propios de su competencia.

Requisitos para incorporación y/o promoción:

- Cumplir con la Antigüedad requerida en el servicio docente.
- Cumplir con el Grado Académico de acuerdo con su nivel y modalidad.
- Llenar y entregar la cédula de inscripción o reinscripción, según sea el caso.
- Realizar la evaluación de todos los Factores propios de la Vertiente en que participa.
- Obtener en la Evaluación Global el puntaje requerido para la etapa.
- En caso de promoción, cumplir con los años de permanencia correspondientes y contar con dictamen de incorporación o promoción, según sea el caso.

Los profesores que cuenten con doble plaza deberán llenar una Cédula de Inscripción para cada una de ellas, así como cumplir con todos los requisitos establecidos para tal fin.



El personal docente cuya contratación sea por hora/semana/mes, puede participar cuando su nombramiento sea equivalente o mayor al número de horas de la plaza inicial y las desempeñe en asignaturas afines, según el subsistema correspondiente.

Los docentes de la Primera Vertiente que no cubran el Grado Académico requerido podrán participar si cuentan con quince años de antigüedad en el servicio, con los diez últimos en el mismo nivel o modalidad educativa.

## **NIVELES**

El Programa está conformado por cinco niveles de estímulos: "A", "B", "C", "D" y "E", los cuales son seriados y consecutivos, es decir, los docentes sólo pueden acceder al nivel inmediato superior por período de promoción. Es importante destacar que Carrera Magisterial se inicia en el nivel "A".

Entre los diferentes niveles existe un auténtico despegue, el cual varía en función de la categoría y sus características escalafonarias. Los niveles de Carrera Magisterial no modifican las categorías y plazas propias de los diferentes niveles y modalidades de Educación Básica ni del Sistema Escalafonario Vertical.

Para promoverse, además de los requisitos mencionados anteriormente deberá cumplir con los años de permanencia efectiva de acuerdo con el nivel de Carrera en que se esté ubicado, disminuyendo éstos si se labora en zonas de bajo desarrollo:

## AÑOS DE PERMANENCIA

ZONA	"A"	"B"	"C"	"D"	"E"	TOTAL DE AÑOS
Urbana y Rural	3	3	4	4	-	14
Bajo Desarrollo	2	2	2	2	-	8

El nivel de Carrera se conserva cuando el docente cambie de función, categoría, nivel o modalidad dentro del subsistema de Educación Básica. Es motivo de pérdida de Carrera el cambio de estado no avalado por la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales, permuta con un docente que no se encuentre en el mismo nivel de Programa, ocupar una categoría que no esté considerada en el catálogo y la renuncia voluntaria.

La falsificación de documentos, el robo y/o destrucción de los instrumentos de evaluación, y realizar acciones que interfieran u obstaculicen el desarrollo de los diversos procesos, anulan la participación en el Programa en el ciclo de evaluación en el que se comete la transgresión.

## VERTIENTES

Carrera Magisterial cuenta con tres vertientes de participación:

- a. **Primera Vertiente:** Docentes frente a grupo responsables del proceso de enseñanza-aprendizaje, son quienes interactúan directamente con los alumnos en los diferentes niveles o modalidades de Educación

Básica. El personal con categoría directiva o de supervisión que se encuentre frente a grupo, debe contar con el documento de comisión oficial.

7

- b. **Segunda Vertiente:** Personal directivo y de supervisión que tiene a cargo la conducción y dirección del servicio educativo. La categoría que ostenten debe corresponder a la función que desempeña. El personal con categoría de docente frente a grupo en funciones directivas o de supervisión, deberá tener el documento de comisión oficial.
- c. **Tercera Vertiente:** Profesores en actividades técnico pedagógicas, personal comisionado en actividades cocurriculares que inciden directamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje y labora en los diversos niveles y modalidades de Educación Básica. Se clasifican en tres grupos de acuerdo con las funciones que desarrollan: Asesoría, Elaboración de Materiales Educativos y Proyectos Educativos.

No podrán participar en esta Vertiente los docentes que realizan funciones administrativas, secretariales, de enlace, relacionadas con el Programa, puestos de confianza, quienes laboran en centros de educación superior, el personal que se desempeñe fuera de los servicios educativos y/o los que ostenten categorías no autorizadas para el Programa.

## SISTEMA DE EVALUACIÓN

El Sistema de Evaluación de Carrera Magisterial tiene como finalidad determinar las características, requisitos y perfiles que debe cubrir el docente de Educación Básica para incorporarse o promoverse.

Considera seis Factores por cada Vertiente, a cada uno de ellos le corresponde un puntaje específico:

FACTORES	PUNTAJES MÁXIMOS		
	1ª. VERTIENTE	2ª. VERTIENTE	3ª. VERTIENTE
Antigüedad	10	10	10
Grado Académico	15	15	15
Preparación Profesional	28	28	28
Cursos de Actualización y Superación Profesional	17	17	17
Desempeño Profesional	10	10	10
Aprovechamiento Escolar	20	-	-
Desempeño Escolar	-	20	-
Apoyo Educativo	-	-	20

- **Antigüedad:** Son los años desempeñados en el servicio docente en Educación Básica. Existen dos consideraciones importantes respecto a la antigüedad: como requisito normativo en cuanto a los años cumplidos al comienzo de la Etapa, efectivos al inicio del ciclo a evaluar y la segunda, para la asignación de puntaje de éste factor, en donde se toman en cuenta los años de servicio acumulados al momento de concluir la etapa de evaluación.

- **Grado Académico:** Consiste en él o los grados académicos que haya acreditado el docente de Educación Básica en su formación profesional, en el momento de iniciar la etapa de evaluación. De igual forma se otorga puntaje de acuerdo con el grado máximo de estudios obtenido.
- **Preparación Profesional:** Este Factor corresponde a los conocimientos que requiere el docente para desarrollar su función. Se valora por medio de un instrumento elaborado por la SEP.
- **Acreditación de Cursos de Actualización y Superación Profesional:** Consiste en la obtención de un puntaje por la acreditación de cursos. Este Factor considera Cursos Nacionales (hasta 12 puntos) y Cursos Estatales (hasta 5 puntos).
- **Desempeño Profesional:** Evalúa el conjunto de las acciones cotidianas que llevan a cabo los docentes en la realización de sus funciones y se valora por medio del Instructivo correspondiente.
- **Aprovechamiento Escolar (Primera Vertiente):** Se evalúan los aprendizajes que los alumnos han obtenido en su grado o asignatura, por medio de un examen aplicado a los alumnos de los maestros participantes en la Primera Vertiente. Los profesores que obtengan logros con alumnos que demanden mayor atención se les otorgará un puntaje adicional, el cual sumado a este Factor, no deberá rebasar el total del puntaje asignado al mismo.
- **Desempeño Escolar (Segunda Vertiente):** Son todas aquellas acciones que inciden en el aprovechamientos de los alumnos y en la