

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**



**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLAN"**

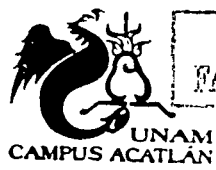
**PROPUESTA DE UN ACUERDO NACIONAL  
PARA LA HOMOLOGACION SALARIAL Y  
DE PRESTACIONES SOCIOECONOMICAS  
DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACION  
BASICA TRANSFERIDO A LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS.**

**CASO PRACTICO : CATEGORIA E0281  
MAESTRO DE GRUPO DE PRIMARIA, DEL  
ESTADO DE OAXACA**

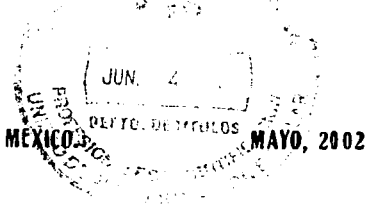
**T E S I N A  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
FERNANDO PATIÑO ABUELA**

**ASESOR: JUAN CARLOS LUNA DIAZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**ACATLAN, ESTADO DE MEXICO**





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.

## AGRADECIMIENTOS

### **Al Pueblo de México.**

Por coadyuvar a la terminación de mis estudios. En buena medida, la culminación de ésta Tesina se debe a la institucionalización de la educación, en donde todos los ciudadanos mexicanos han contribuido a engrandecer la instrucción pública, proporcionando lo necesario para sufragar excelentes maestros y la manutención de apropiadas instalaciones escolares, como es el caso de la ENEP-ACATLÁN y de la propia Universidad Nacional Autónoma de México. A todos, muchas gracias.

### *A mis padres:*

#### **Concepción Abuela Rentería.**

Por darme la vida, criarme y ser un ejemplo. Sus años de esmero, dedicación, apoyo incondicional, tenacidad, integridad, probidad, comentarios e ideas, han sido la brújula de mis decisiones. Quiero tenerla toda la vida. Va por usted. Gracias, Madre.

#### **Roberto Patiño Castro.**

Por darme la vida, manutención y el ejemplo de lo que un hombre debe ser. Sus pocas palabras pero grandes acciones siempre han demostrado su rectitud, honestidad, valentía. Usted vive en mí, en lo que hago y dejo de hacer. Ésto es de ambos. Gracias, Padre.

### *A mis hermanos:*

#### **Patricia Patiño Abuela**

y

#### **Roberto Patiño Abuela.**

Por tantos años de convivencia y apoyo. Nuestros juegos, lecturas y despertar juntos a la vida me traen gratos momentos. Siempre cuenten conmigo. Gracias, Hermanos.

### *A mi esposa:*

#### **Aída Araceli Díaz Cerecedo.**

Por darme nueva vida. Su comprensión, apoyo e integridad me han impulsado a buscar nuevos horizontes. Le agradezco por apostar en mí, por ser la madre de mi hija, y por seguir compartiendo juntos nuevas experiencias. Gracias, Esposa.

### *A mi hija:*

#### **María Fernanda Patiño Díaz.**

Hija mía, eres mi mundo. Tu presencia me causa gran satisfacción. Estoy orgulloso de saber que la humanidad cuenta con un ser de bien, quien estará preparada para afrontar la injusticia. Siempre estaré contigo. Espero servirte de inspiración. Gracias, Hija.

### *A mi amigo:*

#### **José Francisco Cerpa Flores.**

Por brindarme su amistad, honestidad, enseñarme a trabajar y permitirme absorber un poco de su conocimiento e ideas. Buena parte de los comentarios vertidos aquí, se deben a las pláticas sostenidas durante años, en los momentos en que el trabajo lo permitía. Su apoyo me ha servido bastante. Gracias, Amigo.

*A los Profesores del Seminario de Políticas Públicas de la ENEP-ACATLÁN:*

**Juan Carlos Luna Díaz,  
Juan Miguel Ramírez Zozaya,  
Martín de Jesús Díaz Vázquez,  
Luis Román Díaz González, y  
Juan José Sanabria López.**

Indudablemente, sus lecciones hacen posible culminar mi licenciatura. Su tiempo, dedicación y comprensión es invaluable. En ustedes agradezco a todos los maestros que me instruyeron desde mis inicios. Veo en sus acciones un real apostolado en la educación. Muchas Gracias, Maestros.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO I

### LA LUCHA MAGISTERIAL FRENTE AL DETERIORO DE LA

<b>ECONOMÍA MEXICANA.....</b>	<b>1</b>
1.1 Conceptualización de Políticas Públicas. ....	2
1.2 El Impacto de la Economía Mexicana en el Magisterio Nacional. ....	10
1.3 Los Movimientos Magisteriales (1983-1990). ....	17
1.4 El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. ....	24
1.5 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. .	28
1.6 Modernización Educativa. ....	29
1.6.1 Salario Profesional. ....	32
1.6.2 Carrera Magisterial. ....	33
1.6.3 Revaloración de la Función Magisterial. ....	39
1.6.4 Formación del Maestro. ....	39
1.6.5 Actualización, Capacitación y Superación del Magisterio en Ejercicio. ....	40
1.6.6 Vivienda. ....	41
1.7 El Federalismo Educativo. ....	42
1.7.1 Transferencia de los Servicios. ....	45
1.7.2 Fortalecimiento del Servicio Educativo en las Entidades Federativas. ....	46

## CAPÍTULO II

### ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS DIFERENCIAS DE PERCEPCIONES DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN BÁSICA TRANSFERIDO..... 48

2.1. Igualdad en Sueldos y Prestaciones antes del 18 de mayo de 1992. ....	49
2.1.1 Instrumentos Aplicados para el Pago de Remuneraciones. ....	50
2.1.1.1 Catálogo de Zonas Económicas del Gobierno Federal. ....	50
2.1.1.2 Catálogo de Categorías y Tabulador de Sueldos Mensuales. ....	52
2.1.1.3 Prestaciones Genéricas y Específicas Anuales. ....	57
2.1.1.4 Sistema Informático. ....	59
2.1.1.5 Asignación de Recursos Presupuestales. ....	60
2.1.1.6 Catálogo de Centros de Trabajo. ....	60
2.1.2. Convenios de Automaticidad. ....	61
2.1.3. Facultades y Atribuciones del Ejecutivo Federal. ....	62
2.1.4. Medidas de Control y Evaluación. ....	63
2.2. Origen de la Disparidad de Percepciones en el Período 1992-1994. ...	65
2.2.1. Nueva Relación Jurídico – Laboral. ....	68
2.2.2. Criterios Considerados en el Proceso de Homologación. ..	70
2.2.3. Resultado del Proceso de Homologación. ....	74
2.2.3.1 Homologación Salarial. ....	76
2.2.3.2 Homologación de Prestaciones. ....	78
2.2.3.3 Impacto en los Instrumentos para el Pago de Remuneraciones. ....	79

2.3. Incremento de la Diferencia en Sueldos y Prestaciones en el Período	
1995-2001. ....	81
2.3.1. Consecuencia de la Política Salarial Aplicada. ....	84
2.3.2. Asignación de Apoyos Extraordinarios para Resarcir	
Diferencias. ....	86

### **CAPÍTULO III**

## **PROPUESTA DE UN ACUERDO NACIONAL PARA LA HOMOLOGACIÓN SALARIAL Y DE PRESTACIONES SOCIOECONÓMICAS DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN BÁSICA TRANSFERIDO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....**

3.1 Participantes en el Acuerdo. ....	88
3.2 Criterios de Aplicación. ....	97
3.3 Estrategia de Instrumentación. ....	105
3.4 Caso Práctico: Categoría E0281 Maestro de Grupo de Primaria del	
Estado de Oaxaca. ....	111

### **CONCLUSIONES**

### **ANEXOS**

### **GLOSARIO DE TÉRMINOS**

### **BIBLIOGRAFÍA**

# INTRODUCCIÓN

Como producto de una economía con "altibajos", el binomio descentralización-federalismo ha sido una opción recurrente en los sistemas contemporáneos de gobierno y administración, con lo que se pretende solucionar o responder a problemas políticos y técnicos.

Con referencia al Federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado Nacional. El Federalismo es una forma de gobierno que responde, como decía Jesús Reyes Heróles, "a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo".

Como forma de gobierno, el Federalismo es una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión, donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencia e intereses contrapuestos. Como lo ha señalado Aaron Wildavsky, "el Federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado".

En este sentido, la descentralización y el Federalismo son aceptados por el hecho de contener principios y acciones a seguir sobre la materia de que se trate, en esta ocasión mejorar la educación a través del Federalismo Educativo, que no estableció la generación de espacios autónomos a nivel estatal y municipal, sino la orientación hacia un proceso de descargo a los Estados y los Municipios de los asuntos financieros, administrativos, laborales y sindicales. En función de lo anterior, se van realizando consensos ya más específicos, como: mejorar la calidad educativa, elevar el nivel de vida de los maestros o brindarles una mayor capacitación. Este ámbito político va generando una serie de documentos de dominio público, como los Planes



Nacionales de Desarrollo o sus correspondientes programas sectoriales, que señalan los acuerdos y las acciones que se proponen llevar a cabo.

Inmediatamente terminado el consenso, surge un proceso técnico que intenta hacer realidad lo acordado políticamente. Como ello requiere de conocimientos muy particulares sobre un tema en especial, su dominio recae en el personal especializado, quien realiza los estudios e informa resultados en función de la información generada por las autoridades, misma que en la mayoría de los casos guarda cierta discreción, a no ser que se encuentre asentada en algún documento de carácter laboral, como pueden ser las Condiciones Generales o Contratos Colectivos de Trabajo.

En México, el proceso de homologación salarial efectuado en 1992, para el personal docente de educación básica, federal primero por depender del Gobierno de la República Mexicana y después transferido por haberlo cedido a las Entidades Federativas, transitó de lo político a lo técnico, y durante su origen y desarrollo se crearon diferencias salariales y de prestaciones que se han venido incrementado con el transcurso del tiempo.

Para ello, en esta Tesina se determinó como hipótesis que una homologación salarial y de prestaciones a nivel nacional permitirá reducir las diferencias abruptas en salarios y prestaciones socioeconómicas que rigen al magisterio transferido a las Entidades Federativas, estableciendo un control permanente en los criterios de pago. Considerando como hipótesis secundarias que:

1. Las percepciones del docente de educación básica en el Distrito Federal pueden servir como base para homologar la de sus similares en las Entidades Federativas, toda vez que al 30 de enero de 2002 se encuentran controladas por la Federación al no haber sido transferido este servicio.

2. Será posible mejorar el control administrativo, presupuestal y financiero de la Secretaría de Educación Pública y de los organismos estatales, a través de la homologación.
3. La política salarial instrumentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha incrementado la desigualdad en las remuneraciones del personal docente de educación básica transferido a partir de 1995, por lo que es necesario establecer un Acuerdo Nacional para el manejo de los recursos destinados a prestaciones.

De tal suerte, el objetivo general de la presente Tesina será identificar la posibilidad de homologar los salarios y prestaciones socioeconómicas del personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas, por medio de un Acuerdo Nacional que ajuste las diferencias conforme a las remuneraciones otorgadas a los maestros en el D.F., considerando los aspectos políticos y técnicos que ésto implica.

Derivado de lo anterior, en el Capítulo I titulado "La Lucha Magisterial Frente al Deterioro de la Economía Mexicana", se observa como posterior a los efectos de la economía nacional sobre los ingresos de los maestros, se gesta un Acuerdo político, a través de diversos documentos en donde se establecen las convergencias del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y del Gobierno Federal en busca del mejoramiento de la educación, como eje central de las acciones. Con ello, se busca abordar los aspectos más sobresalientes sobre la lucha magisterial frente al deterioro de la economía mexicana, a partir de 1983, y realizar un diagnóstico sobre el Federalismo Educativo.

En la hechura política de la acción federalizadora, no se convino que al terminar el proceso técnico existieran diferencias salariales o de

prestaciones de los maestros en diferentes Entidades Federativas, y mucho menos que estas diferencias se incrementarían con el transcurso del tiempo. Con ésto se quiere decir que los actores sociales deben analizar cuidadosamente el desarrollo de lo técnico, al igual que lo político, cuando se acuerden las decisiones a tomar.

Consecuencia de lo anterior, en el Capítulo II titulado "Origen y Desarrollo de las Diferencias de Percepciones del Personal Docente de Educación Básica Transferido", se analizará a detalle cómo se generaron y desarrollaron las diferencias salariales y de prestaciones socioeconómicas del personal docente en el proceso de su transferencia hacia las Entidades Federativas, y cómo después estas diferencias se incrementaron, al tratar de resolver la situación sin considerar la opinión del SNTE.

Con la experiencia de los procesos político y técnico desarrollados en 1992, y con base en la singularidad de las demandas actuales del SNTE y las posibilidades reales del Gobierno Federal, en el Capítulo III titulado "Propuesta de un Acuerdo Nacional para la Homologación Salarial y de Prestaciones Socioeconómicas del Personal Docente de Educación Básica Transferido a las Entidades Federativas", se propone que una homologación a nivel nacional permitiría reducir las diferencias abruptas en salarios y prestaciones socioeconómicas que rigen al magisterio transferido a las Entidades Federativas, estableciendo un control permanente en los criterios de pago.

Para hacer más didáctica la exposición, se incluye como caso práctico el proceso de homologación salarial de la categoría E0281, Maestro de Grupo de Primaria del Estado de Oaxaca, con respecto a su similar ubicado en el D.F., en donde se podrán distinguir las cuatro etapas del proceso propuesto, así como los dos conceptos de pago a los cuales se canalizarán las diferencias que resulten.

En las conclusiones se expone cómo la aplicación de un análisis de políticas públicas a la homologación de sueldos y prestaciones socioeconómicas, en particular la metodología propuesta por Aaron Wildavsky, ha dado énfasis en la presente Tesina a la interacción social para la "creación del problema" y su resolución, situación que obligó al autor a transitar de lo político a lo técnico y de lo general a lo particular, destacando el objetivo del SNTE, pero sin dejar de considerar los recursos disponibles del Gobierno Federal, lo cual permitió dar orden y coherencia al desarrollo de la presente investigación.

En los anexos se encuentran 7 cuadros, los cuales permiten conocer: 1) los importes genéricos mensuales que percibe un maestro de educación preescolar o primaria en el D.F.; 2) el proceso para obtener algún nivel de carrera magisterial actuales; 3) desarrollo histórico de reestructuración de tabuladores regionales; 4) los procesos de homologación y ampliación de diferencias salariales y de prestaciones; 5) el histórico de plazas y horas de 1992 al 2001; 6) un comparativo de la evolución de la plaza inicial de maestro de preescolar o primaria del Estado de Oaxaca con respecto a una del D.F.; y 7) el tratamiento que se propone aplicar a los conceptos de pago del personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas.

El Glosario de Términos contiene ordenados alfabéticamente los conceptos más usados durante el desarrollo del trabajo, los cuales facilitarán su lectura.

Finalmente, en lo correspondiente a la Bibliografía se encuentran los documentos de trabajo internos utilizados, y los propiamente bibliográficos, hemerográficos, fundamentos jurídicos, documentos internos de trabajo, así como los consultados vía internet, a efecto de que quien así lo desee pueda profundizar sobre algún aspecto en particular.

# **CAPÍTULO I**

## **LA LUCHA MAGISTERIAL FRENTE AL DETERIORO DE LA ECONOMÍA MEXICANA**

En este capítulo se analizará la teoría de las políticas públicas, la situación económica del país en general, de los maestros en particular, y los documentos base para el traspaso de la educación básica a las Entidades Federativas.

En primer lugar, es importante mencionar cómo se estableció la metodología empleada en la investigación. La simple observación de los acontecimientos, como primer paso del método experimental, origina una serie de conjeturas para correlacionar variables en un tiempo determinado, mas establecer hipótesis en aspectos donde interviene el factor humano es tratar con una elevada cantidad de variables difíciles de medir. Sin embargo, en el campo teórico existen avances importantes para centrar y orientar la investigación.

Por ello, se comienza por conceptualizar la teoría de las políticas públicas, analizando algunos de los expositores de la materia, y explicar el por qué en la presente Tesina se utiliza el esquema propuesto por Aaron Wildavsky.

En este orden de ideas, siguiendo el procedimiento del autor seleccionado, en el sentido de aprender de los éxitos y fracasos anteriores siguiendo los pasos de la interacción social, se analizará la implementación de la política pública de federalizar la educación en 1992, como consecuencia de la confrontación de las demandas sindicales (el deseo, objetivo), del magisterio en ese entonces federal, y los escasos recursos del Gobierno de la República Mexicana (lo factible, los recursos disponibles), fruto de una economía en crisis, manifestada en una alta inflación de los años ochenta.

Posteriormente, se observará como esta parte del proceso culminó con la elaboración de varios documentos, productos de una serie de consensos, más políticos (planificación política, participación ciudadana), que técnicos (cavilación intelectual, tecnocracia ilustrada): el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ambos en un marco de nuevo Federalismo y Modernización Educativa, por sentar sus bases en las exigencias del propio magisterio.

### 1.1 Conceptualización de Políticas Públicas.

Aaron Wildavsky propone como política pública la creación de los problemas sociales. Para él es importante encontrar un problema sobre el cual se pueda y deba hacer algo, crear problemas reales con vistas a ser resueltos, es decir, crear problemas tratables por los decisores con las variables bajo su control en el tiempo disponible, y con base en lo anterior, crear soluciones concebibles en donde se propicie el aprendizaje de los ciudadanos sobre los asuntos de su interés, de conformidad con los recursos disponibles para poder realizarlo<sup>1</sup>.

Antes de llegar a esta "propuesta incitante pero quizás excesiva"<sup>2</sup>, históricamente se han emitido otras definiciones, las cuales fueron abriendo paso a la implementación<sup>3</sup> de políticas públicas, mismas que a continuación se revisan:

La solución de problemas públicos se analizaba desde diferentes puntos de vista. Primeramente, el análisis se enfocaba en la lucha de clases como aspecto determinante, en función de la cual se realizaban alianzas y rompimientos, los cuales marcaba el rumbo a seguir. Asimismo, se restaba importancia a la participación gubernamental en

<sup>1</sup> Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introductorio" en *"la Hechura de las Políticas"*. Porrúa. México, 1994, p. 69-71.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>3</sup> "El significado primero del verbo implementar es derivado del lenguaje ordinario inglés: llevar a cabo, llevar a efecto, realizar, culminar, completar. El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto que en este caso es la política". Gutiérrez Bolaños Cacho, Fernando. *Implementación de Políticas Públicas, Anexo 1*. [http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/MANUALES/POL/ane 1 pp.htm](http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/MANUALES/POL/ane1 pp.htm). 19 de noviembre de 2001.

el proceso. En este sentido, las políticas aplicadas por el Gobierno eran la instrumentación de las acciones concebidas entre la lucha de clases<sup>4</sup>.

Contrario a esto, en 1964 Theodore J. Lowi<sup>5</sup> establece la "inexistencia del poder". Así, las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas, y por tanto el desarrollo de políticas públicas se da en las arenas regulatorias, distributivas o redistributivas, definidas así según el espacio político donde convergen las distintas fuerzas de esta especie. En 1972, Lowi incorpora a su estudio la noción de coacción ejercida entre sí por las fuerzas políticas como factor determinante.

En 1969, Graham T. Allison<sup>6</sup> considera importante observar los sucesos desde distintos lentes conceptuales, los cuales marcan el rumbo del análisis por ser parte de un conocimiento a priori. De esta forma, es necesario utilizar dos lentes propuestos: "Modelo de Política Racional", en donde los actores sociales buscan la eficiencia y la eficacia, y el "Modelo de Política Burocrática", el cual considera como determinantes de la política pública a los juegos de fuerzas entre grupos.

Aunado a la idea de Allison, pero con otra interpretación, Harold D. Lasswell<sup>7</sup> parte del "conocimiento de", para incluir en el análisis aspectos sociales, relativos al campo de las "ciencias blandas", como la política, sociología o psicología, y el "conocimiento en", para incorporar al análisis aspectos de eficiencia y eficacia, propios de las "ciencias duras", del ámbito de la economía, matemáticas aplicadas o ingeniería.

---

<sup>4</sup> Aguilar, Opus Cite, p. 15-21.

<sup>5</sup> Ibidem, p.69.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 37-40.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 41-42.

En 1975, Edward S. Quade<sup>8</sup>, a través de un enfoque cuantitativo, establece la necesidad de considerar en el análisis aspectos de equidad pública y viabilidad política, así como cuestiones de factibilidad organizativo-administrativa. En función de esto, en las políticas públicas primero se determina el objetivo y se ordenan las preferencias, se indican las opciones de acción una vez eliminadas las no consideradas idóneas por sus negativas consecuencias, se elige y se pone en práctica la opción más viable en términos de eficiencia y eficacia, y se evalúan los resultados, los cuales brindan un aprendizaje.

En 1979, Charles E. Lindblom<sup>9</sup> afirma la necesidad de los gobiernos para decidir racional y responsablemente frente a problemas públicos, sin comprometerse con los supuestos y requisitos de las teorías causales y modelación matemática del comportamiento, a través de comparaciones sucesivas y limitadas para simplificar el análisis y la toma de decisiones; sin embargo, deja a la política al vaivén de los intereses de grupo, sin discutir su validez; no obstante esto, en mi opinión aporta al campo de las políticas públicas su acertada definición de "políticas partidarias", en donde un actor busca implantar un compromiso previamente establecido, y los "ajustes mutuos partidarios" los cuales son los arreglos o negociaciones entre los actores sociales.

Ante estas concepciones de políticas públicas, las cuales en resumidas cuentas van de la racionalidad al incrementalismo, Wildavsky no considera al análisis como la tarea tozuda de construir y ponderar las mejores opciones de solución para cualquier tipo de problema que los políticos o los ciudadanos quieran abordar. No es cosa de insistir tesoneramente en el paradigma racional de la toma de decisiones (ordenar los objetivos, contrastar las opciones, seleccionar

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 43-46

<sup>9</sup> Ibidem, p. 47-56.



la eficiente), donde parece operar la premisa equivocada de tener respuesta a cualquier situación calificada como problema, o una vez decididos los objetivos todo es un problema técnico profesionalmente resoluble.<sup>10</sup>

En mi particular perspectiva, este pensamiento es consecuencia del avance en el estudio de las políticas públicas, el cual para llegar a un concepto más elevado, como cualquier otro aspecto de la vida, se fue creando a través de los años hasta llegar a la necesaria conclusión de realizar **todo a la medida del ciudadano, y siendo éste el beneficiario** de la acción, **por tanto en primer lugar debe considerarse su opinión**. No obstante su relativa novedad, se está conciente de la constante evolución de las ideas, por lo cual no se considera lo último ni lo mejor.

Desde este entendido, la idea anterior se considera la principal aportación de Wildavsky en comparación a los enfoques "integradores". El busca conjuntar lo racional con lo incrementalista, a diferencia, por ejemplo, de Amital Etzioni y su propuesta de Exploración Mixta<sup>11</sup>, a través de la cual se analizan los problemas públicos mediante dos enfoques: 1) con cámara de gran angular para abarcar todo el campo, pero sin detalles, y 2) con cámara enfocada con minuciosidad a ciertas áreas; es decir, Wildavsky rompe con una relación simplista de conjugar racionalidad e irracionalidad y va más allá, al proponer la creación del problema desde el punto de vista social, una vez demostrada la ineficacia de los anteriores métodos.

Wildavsky aprovecha lo plausible de los diferentes enfoques históricos y desecha sus inconvenientes. La interacción social por él presentada, consiste en contrastar los objetivos deseados por los ciudadanos y los recursos disponibles del Gobierno, encontrando la

---

<sup>10</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 55.

relación idónea, el punto de equilibrio entre los objetivos preferidos y los medios manejables. Además, esta aportación permite elaborar propuestas más objetivas, en función de conjuntar aspiraciones y medios; a saber, enfrenta puntos de vista opuestos<sup>12</sup>.

Para la implementación de una política pública, Wildavsky recomienda iniciar el análisis desde lo aprendido en los éxitos y muchos errores de las pasadas decisiones, y sobre todo, debe ser una sólida contribución al aprendizaje político-administrativo, a partir del cual la creación del problema comenzará con el material vivo y particular de las ideas, evaluaciones y expectativas de los ciudadanos en situaciones anteriores<sup>13</sup>.

Wildavsky concluye afirmando la importancia de aprender de los errores pasados. En su opinión, las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas de reformas sociales de los sesenta, se han enredado y agudizado los problemas a pesar de los recursos destinados, aunado a los obvios errores y la ineficiencia decisional de las políticas; por ello, no tiene sentido repetir el mismo esquema de análisis y toma de decisiones. La utilidad de compartir experiencias para lograr objetivos compartidos es un camino del conocimiento, investigación-acción para el progreso social.

Asimismo, considera a las ideas, evaluaciones y expectativas de los ciudadanos, como el sello de singularidad con un perfil y color propio, el cual no puede ser entendido simplemente como un caso de teoría general, enteramente deducible. Esta singularidad es muestra de las percepciones y valoraciones de los ciudadanos frente a determinadas situaciones de su vida, por la manera como reaccionan, piensan, sienten y aprecian su problema, por las particulares expectativas de intervención gubernamental o cooperación social

---

<sup>12</sup> Wildavsky, Aaron. *Craftways on the Organization of Scholarly Work.* [www.freetochoose.com/excerpts/craftsways.htm](http://www.freetochoose.com/excerpts/craftsways.htm). 19 de noviembre de 2001.

<sup>13</sup> Aguilar, Opus Cite, p. 70.

alimentadas entre ellos. En tal sentido, no existen dos problemas iguales ni idénticas maneras de abordarlos<sup>14</sup>.

Con estos materiales y la aplicación correspondiente de datos, modelos y técnicas, el analista buscará ir configurando una definición apropiada del problema en cuestión, permitiendo por lo menos modificar sus aspectos más indeseados y ser aceptables para los interesados en una solución del problema<sup>15</sup>.

De esta forma, el análisis se convierte en un recurso de pedagogía pública para enseñar a gobernantes y organizaciones sociales a aclarar sus metas, a diferencia de la manera desbordada de definir los problemas o la exageración de las demandas, y a tomar conciencia del alcance real de las capacidades gubernamentales y sociales<sup>16</sup>.

En suma, Wildavsky propone mediante el análisis, en primer lugar, disciplinar el deseo, disminuir las expectativas, ordenar las preferencias, y posteriormente aumentar la productividad y expandir la eficiencia colectiva para recorrer los límites de lo públicamente posible.

En este punto, comenta la imposibilidad de la solución obtenida para agrandar a todos los actores sociales con su interminable pliego de demandas, ni de los políticos con sus innumerables promesas. Las reelaboraciones y reajustes del problema, para acercar el deseo a los recursos disponibles, podrán ser desilusionantes y serán tal vez descartadas.

Pero es un camino a seguir, a diferencia del esquema de antaño, en donde las organizaciones sociales siempre exigen más allá de lo propio y, a su vez, el Gobierno mantiene una situación incrementalista

---

<sup>14</sup> Ibidem, p. 76-77.

<sup>15</sup> Wildavsky, Aaron. *Las Arenas Movedizas del Análisis Costo Beneficio*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional "La Reforma del Estado", Caracas, Venezuela, 1988.

<sup>16</sup> Aguilar, Opus Cite, p. 72.

en sus decisiones a razón de mantener cierta paz social, sólo reproduciendo los errores del pasado, y en consecuencia, continuando con la desacreditación tanto de la política como de la administración pública.

Aquí Wildavsky introduce su distinción entre "cavilación intelectual" e "Interacción social". El primero se entiende como el reino de las causas, el ámbito de lo factible, el origen de la problemática; y el segundo como el reino de los fines, del ámbito de lo deseable. Aunque si bien, ambos caminos no contribuyen para un aprendizaje de la sociedad sobre sus errores decisionales y aumente su capacidad de solución de problemas colectivos, el balance entre ellos dos permite "un desplazamiento del criterio de corrección al criterio del Acuerdo"<sup>17</sup>.

Para llegar a este criterio del Acuerdo, es necesario convertir al analista en un artesano, a efecto de, en la medida de lo posible, pueda ir armando una solución para satisfacer tanto los deseos como los recursos<sup>18</sup>, tratando de convencer a los distintos actores sociales mediante el consenso, en la inteligencia de obtener más ventaja al romper con los esquemas tradicionales, en vez de mantener un mismo patrón de comportamiento, situación contraproducente para todos los actores sociales en un largo plazo.

En función del contraste entre lo deseable y lo factible, Wildavsky clasifica en tres los tipos de tensiones que debe enfrentar el analista, mismos que se presentan de manera aislada o en su conjunto en la interacción social<sup>19</sup>:

1. Tensiones entre recursos y objetivos.- Resistencia natural presentada ante el deseo (objetivo) y lo factible (recursos), entre la aspiración de la sociedad y lo ofrecido por el Gobierno a dicha solicitud.

---

<sup>17</sup> Ibídem, p. 78-79.

<sup>18</sup> Wildavsky, Aaron. *Las Políticas del Proceso Presupuestal*. Editorial Prisma. México, 1989.

<sup>19</sup> Aguilar, Opus Cite, p. 74-75.

2. Tensiones entre "los patrones históricos de relación social y el desarrollo de preferencias por nuevos patrones".- Resistencia a perder el piso cultural durante años mantenido. Aceptar los deseos de la sociedad o modificar sus aspiraciones para querer lo manifestado por el Gobierno.
3. Tensión entre el dogma y el escepticismo.- Resistencia al cambio por que lo desconocido ocasionaría en diversas situaciones perder el control de las formas de actuar.

El camino trazado por Aaron Wildavsky para la hechura de las políticas públicas, es el rumbo transitado por la presente Tesina. Se considera su propuesta como innovadora para el tratamiento de los problemas públicos, por: contener en su metodología los aspectos racionales y de racionalidad limitada, haciendo énfasis en las necesidades ciudadanas; hacer a las políticas públicas lo suficientemente flexibles para adecuarse a las condiciones de contextos cada día más turbulentos; crear soluciones inmediatas a los problemas actuales; y proponer una pedagogía pública para aprender de los errores anteriores.

Si bien es cierto que como consecuencia de una planeación democrática, los planes, programas y proyectos pretenden atender necesidades sociales específicas, contrastan con una realidad en donde los principales afectados suelen tener poca o nula intervención en las decisiones tomadas en su supuesto beneficio. Por esta razón, también se sugiere efectuar la propuesta de homologación salarial mediante un acuerdo, prestando particular atención a las necesidades de los beneficiarios de las acciones.

Por ello, siguiendo el procedimiento establecido por Aaron Wildavsky<sup>20</sup>, comenzaremos a analizar la posición adoptada por el

---

<sup>20</sup> Hammer D. Y Wildavsky, Aaron. *La Entrevista Semiestructurada de Final Abierto. Aproximación a una Guía Operativa*. Historia y Fuente Oral, No. 4, p. 40-42. Tomado de De Garay, G. *La Entrevista de Historia Oral: ¿Monólogo o Conversación?*. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 1 (1), 19 de noviembre de 2001.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el punto de vista del Gobierno, la puesta en práctica del proceso y las diferencias salariales y de prestaciones generadas durante la homologación salarial efectuada en 1992, a fin de aprender lo correcto e incorrecto de su aplicación, para con esta base y un análisis de los recursos actuales de la Federación, finalmente elaborar una propuesta para equilibrar lo deseado por dicho personal y las posibilidades reales del Gobierno Federal.

## **1.2 El Impacto de la Economía Mexicana en el Magisterio Nacional.**

En los años ochenta, mexicanos y latinoamericanos con sus rápidas y radicales políticas de ajuste, en gran parte dadas por la necesidad de corregir los años alegres de una intervención estatal sobrerreguladora y dispendiosa, son un ejemplo del sismo causado en el sistema político por las decisiones de gestión pública realista y cuidadosa. Se perdieron aliados, crecieron las oposiciones, se fracturaron canales de representación, se alteró la visión misma de la política y del Estado. El análisis no es pues un trabajo de gabinete, protegido y acotado por el reducido círculo de los supremos Decisión-Makers. En el momento que quiere enviarse a la sociedad una señal de racionalidad pública, de economía, de gobiernos realistas y responsables, el análisis termina en el centro de la política. Se vuelve seguramente objeto de la polémica, y tal vez, ocasión para alcanzar o practicar la ilustrada edad de razón o mayoría de edad de la "sociedad-estado"<sup>21</sup>.

Desde esta idea, y mediante lo establecido por Wildavsky, en el sentido de que la formulación del problema no es el primer paso del análisis, sino comenzar desde lo aprendido en los éxitos y errores de

---

<sup>21</sup> Aguilar, Opus Clite, p. 74.

las pasadas decisiones, en este apartado se analizará el impacto de la economía nacional en los salarios y prestaciones del personal docente básico a partir de 1983, año en el cual las percepciones magisteriales conservan su poder adquisitivo, hasta llegar unos días antes del proceso de federalización de la educación básica, cuando la inflación restó valor al ingreso de los maestros.

Sin lugar a dudas, la situación económica afectó el servicio educativo proporcionado por la Federación. En el año 1983, cuando el país atravesaba por una severa crisis económica, producto de los tropiezos de las administraciones pasadas y de las nuevas condiciones internacionales (relativas a la globalización económica) el rubro del gasto social de la Federación fue disminuido en porcentajes importantes, deteriorándose gravemente el presupuesto público destinado a los quehaceres educativos. Así, los costos sociales de la crisis repercutieron notablemente en la plataforma magisterial y en el Sistema Educativo Nacional.

De hecho, el bajo nivel económico del país también impactó en las remuneraciones de los docentes. Con la contracción financiera experimentada en la década de los ochenta se afectó de manera considerable los salarios de los trabajadores educativos<sup>22</sup>: en 1983 se destinaba para este rubro el 16.6% del gasto total, y en 1984 bajó al 13.2%; para 1988 los ingresos de los maestros de todos los niveles habían sufrido una reducción de cerca del 40% y 50% con respecto a 1983, deterioro incluso superior al sufrido por los salarios mínimos, lo que significaba para la plaza de primaria una retribución de apenas el equivalente a 1.5 veces el mínimo legal vigente a esa fecha.

Sin embargo, el aspecto económico no incidió en el marco normativo de las relaciones laborales. Las condiciones de trabajo del magisterio, enmarcadas dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al

---

<sup>22</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, México, 2001.

Servicio del Estado<sup>23</sup>, no sufrió mayores cambios, al igual que el Reglamento específico de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública (SEP), vigente desde el 4 de enero de 1946. De lo anterior, se desprenden las difíciles situaciones económicas del Magisterio Nacional.

Si bien, el Gobierno Federal trató, en la medida de lo posible, de evitar mayores daños a las remuneraciones, reaccionó a los desequilibrios en el presupuesto y la cuenta corriente, combinados con la suspensión de flujos de ahorro externo, un deterioro masivo en los términos de intercambio y un colapso del tipo de cambio, con recortes sustanciales al gasto e incrementos en impuestos y en los precios del Sector Público, los cuales resultaron insuficientes.

Aunado a lo anterior, todavía el Gobierno Federal tuvo que enfrentar nuevas situaciones. Los problemas iniciales se agravaron por el desmantelamiento del proteccionismo generado en la posguerra, la apertura comercial y la reorientación del aparato estatal, durante el periodo de Gobierno del Presidente Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988). Cabe recordar, que durante su mandato se extinguió la Secretaría del Patrimonio Nacional para dar lugar a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), lo cual permitió la venta de empresas estatales por no ser ya patrimonio de los mexicanos.

Ante esta situación, y con el fin de contrarrestar los efectos descritos, el Gobierno Federal decide involucrar más a las Entidades Federativas en las acciones educativas. El 8 de agosto de 1983, siendo Secretario de Educación Pública el Licenciado Jesús Reyes Heróles, el Ejecutivo Federal decretó la descentralización educativa, en donde la SEP propondría a los Gobernadores de los Estados la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de

---

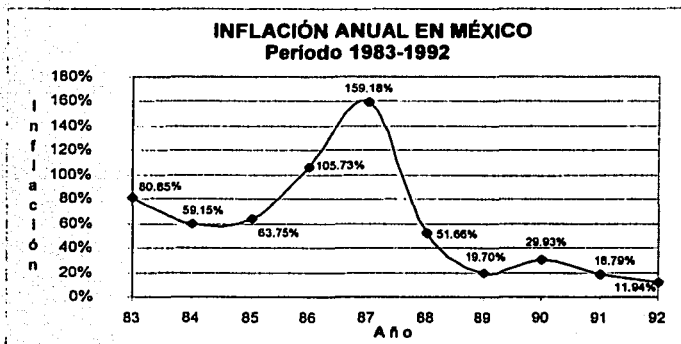
<sup>23</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1963.



Desarrollo, para el establecimiento de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa, a fin de transferir los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal prestados por la Federación. De esta forma, las Delegaciones Generales de la SEP en las Entidades Federativas conservarían sus funciones, pero cambiarían su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED's), y se creaba la Coordinación General para la Descentralización Educativa<sup>24</sup>.

A pesar de ello, el impacto negativo en los salarios continuó. La inflación persistente se mantuvo en niveles de dos dígitos entre 1983 y 1985, y alcanzó el máximo en 1987 con una tasa de casi 160%, la más alta en la historia del país, para después volver a dos dígitos en los años del periodo de 1988 a 1992, como se observa en la gráfica 1:

**GRÁFICA 1**



Fuente: Índice Nacional de Precios al Consumidor 1950-2000. Prontuario Tributario 2000. Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México, 2000.

Elaboró: Fernando Patiño Abuela.

<sup>24</sup> Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal. Diario Oficial de la Federación, México, 20 de marzo de 1984.

En virtud de lo anterior, se presentó una espiral en donde el Gobierno Federal procuraba incrementar los sueldos del magisterio a la par que la inflación. Con este propósito, durante los 9 años del periodo del 1° de diciembre de 1983 al 16 de mayo de 1992, autorizó 26 incrementos salariales y/o de prestaciones, lo cual aumentó en términos nominales la percepción integrada mensual de un maestro de preescolar o primaria ubicado en el D.F.. En el año 1987 se otorgaron incrementos en 5 ocasiones, en 1984 y 1986 4 veces cada uno, y los restantes entre 2 a 3 movimientos, estas acciones a simple vista podrían considerarse como una situación muy favorecedora, como se observa en el siguiente cuadro 1:

### CUADRO 1

**EVOLUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN INTEGRADA MENSUAL  
DEL MAESTRO DE EDUCACIÓN PREESCOLAR Y PRIMARIA  
EN EL DISTRITO FEDERAL  
EN TÉRMINOS NOMINALES Y REALES  
Año Base 1983**

Fecha de Incremento Salarial	Sueldo Integrado Mensual <sup>1/2/3/</sup>		Incremento Salarial		Inflación <sup>3/</sup>	
	Nominal Corrientes	Real Constantes	Nominal Corrientes	Constantes	Período	Acumulado
01-DIC-1983	32,831.00	32,831.00				
16-MAY-1984	34,806.00	27,683.88	8.02%	-15.74%	25.82%	25.82%
11-JUN-1984	36,097.00	27,680.87	3.71%	0.06%	3.65%	30.41%
01-JUL-1984	40,966.00	30,425.31	13.49%	9.92%	3.26%	34.65%
16-AGO-1984	44,818.00	32,358.03	9.40%	6.35%	2.86%	38.51%
01-ENE-1985	54,462.00	31,868.00	21.56%	-1.51%	23.43%	70.96%
04-JUN-1985	61,206.00	30,595.53	12.34%	-3.99%	17.01%	100.05%
01-SEP-1985	65,206.00	29,019.79	6.54%	-5.15%	12.32%	124.69%
01-ENE-1986	74,205.00	26,150.71	13.80%	-0.85%	26.24%	183.65%
01-JUN-1986	90,480.00	24,892.80	21.93%	-5.61%	29.18%	206.42%
01-SEP-1986	95,480.00	21,684.61	5.53%	-12.18%	20.17%	340.31%
16-OCT-1986	112,853.00	24,243.84	18.20%	11.80%	5.72%	365.30%
01-ENE-1987	137,406.00	23,707.05	21.78%	-2.21%	24.51%	478.60%
01-ABR-1987	166,317.00	23,085.19	21.04%	-2.82%	24.30%	620.45%
01-JUL-1987	204,372.00	22,756.13	22.88%	-1.43%	24.66%	796.10%
01-OCT-1987	291,808.00	26,012.12	42.78%	14.31%	24.91%	1,021.62%
01-DIC-1987	297,808.00	21,431.13	2.06%	-17.61%	23.87%	1,289.60%
01-ENE-1988	340,259.00	21,206.68	14.25%	-1.05%	15.46%	1,504.49%
01-MAR-1988	377,231.00	20,643.63	10.87%	-2.85%	13.89%	1,727.33%
01-ENE-1989	407,174.00	18,859.34	7.94%	-8.64%	18.15%	2,059.00%
16-MAY-1989	507,187.00	22,282.90	24.56%	16.15%	5.42%	2,178.04%
01-DIC-1989	546,398.00	21,660.56	7.74%	-2.79%	10.83%	2,422.55%
16-MAY-1990	657,197.00	23,120.71	20.28%	6.74%	12.68%	2,742.46%
01-DIC-1990	738,062.00	22,518.71	12.30%	-2.80%	15.31%	3,177.55%
16-MAY-1991	916,077.00	25,684.16	24.12%	14.85%	7.06%	3,459.14%
01-DIC-1991	1,025,450.00	26,337.09	11.94%	1.75%	10.01%	3,793.54%
16-MAY-1992	1,224,800.00	29,762.90	19.44%	13.01%	5.69%	4,015.18%

1/ Importes en viejos pesos.

2/ Ingreso mensual vigente en el área geográfica "A", donde se ubica al Distrito Federal.

3/ Conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor vigente a la fecha del incremento.

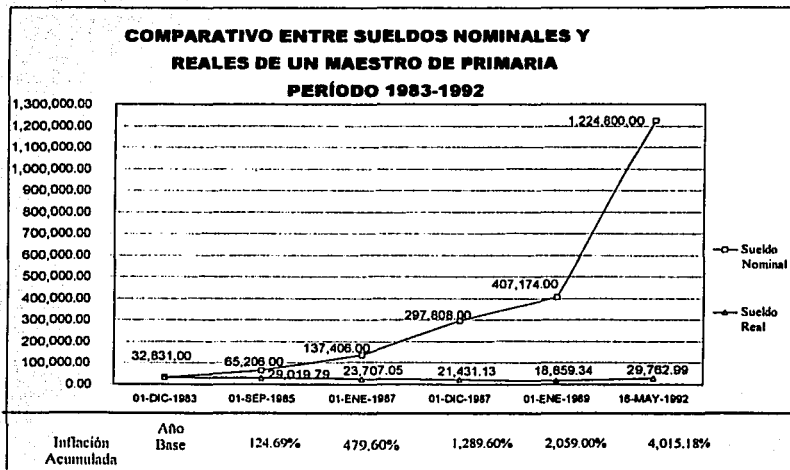
Fuentes: Sueldo Nominal, Secretaría de Educación Pública. *Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos Histórico*. México, 2000.

Sueldo Real, calculado conforme con el *Índice Nacional de Precios al Consumidor 1950-2000*. Prontuario Tributario 2000. Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México, 2000.

Elaboró: Fernando Patiño Abuela.

Derivado de ello, los sueldos nominales -precios constantes- de los maestros se incrementaron descomunadamente. Como se observa en la gráfica 2, en el año base, diciembre de 1983, el sueldo de un maestro de primaria ascendía en viejos pesos a \$32,831.00, los cuales casi se duplican el 1° de septiembre de 1985 para alcanzar \$65,206.00. En el año 1987, el sueldo se incrementa un poco más del doble, y del 1° de enero de 1989 hasta el 16 de mayo de 1992 se triplica:

**GRÁFICA 2**



**Fuentes:** Sueldo Nominal, Secretaría de Educación Pública. *Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos Histórico*. México, 2000.

Sueldo Real, calculado conforme con el *Índice Nacional de Precios al Consumidor 1950-2000*. Pronuario Tributario 2000. Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México, 2000.

**Elaboró:** Fernando Patiño Abuela.

En suma, en términos nominales el salario mensual de un maestro de preescolar o primaria en el D.F. pasa de \$32,831.00 el 1° de diciembre de 1983 a \$1,224,800.00 para mayo de 1992, representando

un incremento acumulado relativo de 3,730%, o una diferencia acumulada absoluta de \$1,191,969.00 durante el período.

Sin embargo, a pesos constantes de 1983 -restando el efecto inflacionario-, la percepción integrada mensual sufrió una pérdida real de poder adquisitivo, por no lograrse igualar las remuneraciones recibidas a diciembre de 1983. Dicha pérdida adquisitiva tuvo su máxima expresión en enero de 1989, cuando el sueldo llegó a \$18,859.34, debido a una inflación acumulada de 2,059%. Finalmente, al 16 de mayo de 1992, antes del proceso de Federalización, el sueldo real representaba \$29,762.99, producto de una inflación acumulada de 4,015.18%; es decir, un peso vigente al 16 de mayo de 1992 equivalía a 90 centavos de diciembre de 1983, debido, en general, a los bajos incrementos salariales en comparación con el alto crecimiento de la inflación.

Desde esta inercia, la situación económica demandó la búsqueda de alternativas diferentes a la instrumentación de incrementos salariales. Coincidiendo con la elevada inflación presentada en el año 1987, y ya fallecido Reyes Heróles, en el mes de abril de ese año las Entidades Federativas firman los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, marco en el que se crean los Consejos Estatales de Educación Pública y las USED's cambian de denominación por Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, a efecto de: fortalecer a las Entidades Federativas; realizar una eficiente planeación conjunta y vinculadora de los servicios educativos en los Gobiernos Estatales; elevar la calidad del servicio público de educación básica y normal; y llevar a cabo una coordinación de acciones operativas para la ejecución de los programas educativos.

Finalmente, para el mes de septiembre de 1989, las Entidades Federativas firmaron un Acuerdo de Coordinación para expandir el

servicio educativo en los niveles de preescolar, primaria y secundaria a través del Sistema Educativo Estatal, con el apoyo de la Federación mediante recursos suficientes para cubrir las plazas requeridas.

Ante estas acciones de la Federación, motivadas por la escasez económica, el magisterio reaccionó como se señala en el próximo apartado.

### **1.3 Los Movimientos Magisteriales (1983-1990).**

A fin de observar como se fue dando la interacción social entre maestros y Gobierno, la cual culminó en el proceso de homologación salarial de 1992, analizaremos aquí la lucha magisterial durante el período 1983-1990, considerando como las ideas y expectativas de intervención gubernamental o cooperación social, además de alimentar el proceso, brindaron un perfil y color propio, es decir, un sello de singularidad, a diferencia de alguna situación similar.

"Nada ni nadie detendrá la Revolución Educativa", con este título se iniciaba el mensaje enviado el 15 de mayo de 1983 por el Presidente Miguel De la Madrid Hurtado a los maestros de México, al cual le daría lectura el Licenciado Jesús Reyes Heróles -entonces Secretario de Educación Pública-. En dicho mensaje se confirmaban las orientaciones esenciales del Gobierno, en donde se inscribían los propósitos fijados para la educación: contribuir a consolidar una sociedad igualitaria, la renovación moral, la descentralización de la vida nacional y la democratización integral<sup>25</sup>.

Reyes Heróles fue el iniciador de estos cambios. El historiador mexicano Enrique Krauze lo calificaba como un funcionario creativo que no asentía a todo lo que le ordenaba el Presidente, sino que procuraba, si se le permitía. Su expresión era "mejorar las cosas son reformas, a

---

<sup>25</sup> García Durán, Anatasio. Nada ni nadie detendrá la Revolución Educativa. <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/23atana.htm>, consultado el 02 de marzo de 2002.

veces revolucionarias". Objetivamente su función era conservar en el sentido de consolidar, pero su método fue el cambio. Siendo Secretario del Ramo, se esforzó y procuró elevar el nivel de la educación, a través de la descentralización, y sentó las bases para una revolución educativa, a partir de la formación estructurada de los docentes, donde la escuela normal se convirtió en licenciatura y se ampliaron los accesos a servicios educativos a los grupos desfavorecidos, así como la vinculación de la investigación científica y tecnológica con las necesidades del país. Incluso afirmó en su oportunidad ante el H. Congreso de la Unión que "en la educación se juega el destino de México", refiriéndose a que si el Gobierno no instrumentaba la descentralización educativa, se ponía en pleno peligro a la propia nación.

Sus ideas se plasmaron específicamente en los principales objetivos del Programa Educativo 1984-1988, denominado Revolución Educativa. Entre los objetivos se perseguía: elevar la calidad; racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios, con atención prioritaria a las zonas y grupos marginados; vincular la educación en todos sus niveles; y hacer de ésta un proceso permanente y socialmente participativo.

A partir de entonces, varios logros se consiguieron para el desarrollo del movimiento nacional y del D.F.. La toma del edificio de la Escuela Normal Superior como la sede de todas las actividades de los contingentes magisteriales democráticos fue el primero. Sus aulas, auditorios y patios dieron alojamiento a un sinnúmero de asambleas, reuniones y hasta sirvieron como sitio de hospedaje para miles de maestros. Lógicamente esto vino a impactar a la comunidad educativa de esa escuela, provocando profundas transformaciones en sus planes de estudio, en sus formas de organización interna y en la mentalidad de sus maestros y estudiantes.

La Escuela Normal Superior se convirtió en sinónimo de rebeldía para el Gobierno. Durante años, este sitio fue el lugar en donde se organizó y fortaleció el movimiento nacional y de los maestros del D.F., hasta llegar al año de 1986, cuando Jesús Reyes Heróles dictaminó el cierre del edificio, arguyendo una falla geológica, con el propósito de desintegrar la institución de enseñanza superior al convertirse en un verdadero dolor de cabeza por ser el centro de confluencia de la Insurgencia magisterial del país, y mandó a cientos de granaderos para su ocupación<sup>26</sup>.

El segundo de los logros de esta época fue el surgimiento de estructuras organizativas de los maestros de cada Estado, como los Consejos Centrales de Lucha para el caso del D.F., en donde por lo incipiente del desarrollo de su movimiento, se optó por conformar una Comisión Promotora de la Sección 9, y esto ocurrió precisamente a raíz de la gran movilización del 9 de junio de 1980. A partir de ahí, los activistas de la Ciudad de México contaron con una instancia a la cual acudían para coordinarse con maestros de los cuatro puntos cardinales de la metrópoli.

La Comisión Promotora de la Sección 9 fue generadora de ideas a nivel nacional y sentó las bases para posteriores formas de agrupación. En sus primeros dos años ésta se fortaleció al calor de las grandes movilizaciones de los maestros de provincia. Al disminuir la intensidad y la fortaleza de estos movimientos, vio menguado también su desarrollo y pronto se convirtió en una agrupación que resurgía cuando los docentes de los Estados de la República Mexicana se movilizaban, y se daba a la tarea de coordinar las actividades de brigada y solidaridad, así mismo organizaba la participación del contingente de los profesores disidentes en los desfiles del 1° de mayo, en donde la lucha contra los charros se vivía físicamente a golpes y a palos con tal

---

<sup>26</sup> Rodríguez Martínez, Ismael; *El Movimiento Magisterial Democrático y la Sección 9 de SNTE*; Secretaría de Orientación Ideológica, Sección 9, México; s/l, p. centrales.

de ganarse un espacio dentro del desfile. La violencia de estos enfrentamientos fue de tal dimensión en 1984, 1985 y 1986, que llevó a la dirigencia nacional a suspender su participación en dichos actos oficiales.<sup>27</sup>

Cuando se agotan las posibilidades de la Comisión Promotora, surgen nuevas instancias con el mismo interés. Su debilitamiento como núcleo central organizativo, fue compensado por el surgimiento y desarrollo de agrupaciones de activistas en diferentes partes de la ciudad, nombradas Comités Regionales. El que más presión ejerció y, por tanto, fue más evidente su existencia, correspondió al de Oriente, con una jurisdicción en gran parte de la Delegación Iztapalapa y porciones de las demarcaciones cercanas.

La conformación de los Comités Regionales era plural. En su interior convergían docentes integrantes de algún Comité Ejecutivo Delegacional, incluyendo secretarios generales, activistas de diferentes corrientes políticas e independientes. Ésto les otorgaba un carácter plenamente representativo.

Las actividades realizadas por los miembros de estos Comités Regionales eran muy variadas y abarcaban los siguientes aspectos:

- Asistir a los diferentes congresos de los "charros".
- Brigadear escuelas y guiar maestros brigadistas de provincia.
- Elaborar y difundir volantes y boletines.
- Organizar círculos de estudio.
- Difundir la propaganda de la Comisión Promotora y de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).
- Organizar conferencias y seminarios.
- Realizar festejos político-culturales.

---

<sup>27</sup> Ibidem, p. centrales.



- Efectuar la defensa de los compañeros a través de diversos medios (gestiones, mítines, etc.).
- Asistir a las reuniones de la Comisión Promotora y de la CNTE.

Las actividades realizadas en esos tiempos, coordinadamente o no con la Comisión Promotora de la Sección 9, fueron preparando a un buen número de maestros para emprender tareas de otro nivel.

Al final de 1988 y principios de 1989 se dieron dos situaciones claves para movilizar a todo el magisterio del país: una de ellas fue la alarmante pérdida del poder adquisitivo del salario; la otra la dio la elección de Carlos Jongitud Barrios como Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, luego de ver frustradas sus aspiraciones de ser Secretario de Educación Pública y de haber ocupado la Dirección General del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la gubernatura de San Luis Potosí. Este retorno sólo fue formal, pues las riendas del Sindicato no las soltó nunca mientras anduvo como funcionario de Gobierno.

De nueva cuenta, la Sección 9 fue lugar de nuevas luchas gremiales. La elección de las nuevas autoridades sindicales del CEN tuvo su expresión en la elección de un Comité Ejecutivo Seccional con las mismas inclinaciones de Jongitud. Para no dejar duda de ello, el Congreso realizado en la segunda quincena de enero de 1989, fue escenario de las prácticas "charriles" de costumbre, los "charros" procuraron por cualquier medio nombrar a los delegados afines a sus intereses, invitaron a cientos de delegados fraternales y trasladaron las actividades de una sede a otra. Con ello, se incrementó la inconformidad del magisterio.

Con la experiencia adquirida en años pasados, el magisterio logró desestabilizar a sus dirigentes y, aún más, relevarlos de sus cargos. El malestar como en otros años estuvo a la orden entre los maestros, pero

esta vez los integrantes de esos Comités Regionales y de la Comisión Promotora tuvieron el acierto de organizar, establecer líneas de acción y dirigir correctamente el movimiento. Así, en los primeros días de febrero de 1989, se realizó la primera gran reunión de representantes en el Auditorio Nacional, con la asistencia aproximada de 1,500 maestros. En ésta de facto se desconoció al recién nombrado Comité Ejecutivo Seccional, se integró una Dirección Colectiva del Movimiento y se determinó un plan de acción general. Consecuentemente vinieron los paros de 24, 48 y 72 horas durante febrero y marzo, con la realización de varias reuniones masivas en la Universidad Pedagógica Nacional y en el Teatro del Pueblo.

La intransigencia de los dirigentes "charros" provocó la radicalización del movimiento, la cual desembocó en el estallamiento del paro indefinido a partir del 17 de abril.

De esta forma, se generó un movimiento de carácter nacional difícil de detener. Las marchas multitudinarias de maestros, la Sección en paro casi en su totalidad, la amplitud del movimiento en todo el país y la gran cobertura proporcionada por los padres de familia y una opinión pública absolutamente a favor, permitieron la apertura inmediata de las negociaciones, con tres grandes logros:

- La caída de Jongitud Barrios y del Comité Ejecutivo de la Sección 9 en mayo de 1989.
- El reconocimiento de la dirigencia democrática de la Sección 9.
- La obtención de un aumento salarial superior a los topes fijados.

Ante la perspectiva de un sindicato democrático y la imagen de un gremio resuelto a todo, el Gobierno Federal tuvo que flexibilizar su posición. En abril de 1989, con el Profesor Refugio Araujo del Angel como Secretario General del CEN del SNTE, la organización refuerza sus demandas salariales y logra incluir en la respuesta a sus peticiones de ese año, el pronunciamiento por primera vez del Gobierno para el

establecimiento de un salario profesional y la instrumentación del Programa de Carrera Magisterial, aplicándose por primera vez hasta el ciclo escolar 1992-1993. Así, comenzaba una etapa de apertura oficial a los postulados de los maestros.

Con el reciente cambio de líder, el magisterio se tornó en un interlocutor más directo a las acciones gubernamentales y no se concretaba a solicitar, sino a demandar. En marzo de 1990, con la Profesora Elba Esther Gordillo como nueva Secretaria General del CEN del SNTE, se celebró en Tepic, Nayarit, el Primer Congreso Extraordinario, en donde se analizó y concluyó como necesario y "...urgente la reestructuración de un sistema integral de remuneraciones específicas de los trabajadores de la educación que constituya un auténtico salario profesional"<sup>28</sup>. De esta manera, la representación magisterial se involucra en el análisis de la realidad educativa y en la formulación de una propuesta por los órganos de dirigencia sindical; y por otro lado, realizan cambios en la estructura del Sindicato, con la reformulación de los estatutos vigentes desde la creación del SNTE el 24 de diciembre de 1943<sup>29</sup>.

El documento emanado del Congreso fue el resultado de la propuesta realizada por los investigadores de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano en el Segundo Congreso Nacional Extraordinario, al cual finalmente habrían de incorporarse a las propuestas concretas en el ANMEB firmado en 1992. Asimismo, el otro documento fundamental producto del Congreso, se concretó en los Estatutos presentados al Tribunal de Conciliación y Arbitraje el 12 de mayo de 1992 por la organización sindical<sup>30</sup>.

La presión ejercida en estos momentos por el Sindicato, amenazaba con desbordar la capacidad social del Gobierno por

<sup>28</sup> Secretaría de Educación Pública. *Respuesta al Pliego General de Demandas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, mayo de 1991.

<sup>29</sup> Torres Bodet, Jaime. *Años Contra el Tiempo. Memorias*. México, Porrúa, 1969, pp 15-16.

<sup>30</sup> Sánchez Cerón, Manuel. La reforma educativa en los años 90. <http://memoria.com.mx/112/112mem02.htm#n2>. 26 de febrero de 2002.

mantener la paz social, situación contenida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, a través del reconocimiento de las demandas magisteriales, como a continuación se observará.

#### **1.4 El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.**

La situación política del país y las demandas de la representación sindical generó beneficios al magisterio. El acoplamiento entre lo deseable por el SNTE y lo posible por el Gobierno Federal, aunado a la necesidad de conservar un control político menguado en buena medida por la controvertida elección presidencial del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, generó la creación de la Carrera Magisterial y la descentralización educativa.

La apertura oficial se manifestó con la inclusión en la agenda nacional del problema magisterial y su reconocimiento en el documento rector en materia de planeación del sexenio. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 fue la base sobre la cual se edificaría la modernización de la educación básica en México, el cual no podría apartarse de los postulados constitucionales.

El Artículo 3º de la Constitución Mexicana, sustento filosófico de la educación, define y precisa los valores y aspiraciones de los mexicanos por una sociedad más justa y democrática. La norma constitucional confiere al Estado la conducción de la tarea educativa; fomenta el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia; señala su carácter nacional por atender a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa y aseguramiento de nuestra independencia política y económica, a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura. Tales valores compartidos por todos los mexicanos.

Tomando de base este postulado constitucional vigente desde 1917, hacia 1989 se habían logrado avances en materia educativa. Sin embargo, a la par también se generaron nuevos requerimientos. Por ésto, se incorporó al PND 1989-1994 la necesidad de impulsar un proceso de transformación educativa, condición indispensable para la modernización del país. Destacando el interés de reflexionar sobre los contenidos y métodos educativos, la organización del sistema mismo y las formas de participación de la sociedad en sus tareas.

El lema del sexenio era la modernización. En el caso educativo, no sólo comprendía las transformaciones necesarias para responder a las condiciones cambiantes del país, sino también, las indispensables para su orientación hacia el logro de los objetivos relevantes de los diversos grupos de población demandantes, contribuyendo así al proceso para su desarrollo y bienestar.

El PND traducía esta modernización en mejoras salariales y pedagógicas para la educación básica, la elevación de la calidad en el nivel medio superior y superior, una mayor vinculación entre la capacitación para el trabajo y las empresas, así como evitar la centralización administrativa.

Así, este documento precisó la Política Educativa durante el periodo 1989-1994, en el que se planteaba lo siguiente:

"Mejorar la calidad del Sistema Educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional; elevar la escolaridad de la población; descentralizar la educación y fomentar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo".<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, 1989, p.102.

La participación de los maestros de educación básica en la hechura de la Política Educativa del Estado fue vital. De ahí la importancia de implantar mejores opciones para su formación y desarrollo, como lo es el caso de la Carrera Magisterial, la cual se tratará en el numeral 1.6.2 del presente capítulo. Con ello, la intención era comprometer al maestro, para que a la par de mejorar su remuneración, contribuyera a elevar el nivel educativo de la población.

Por su parte, en el caso de la educación media superior y superior el aspecto primordial era mejorar su calidad, mas no los ingresos de los maestros que atienden este servicio. Uno de los puntos estratégicos del programa educativo era fomentar la instrucción técnica en todos sus niveles para disminuir el rezago tecnológico, el cual separa a México de los países avanzados y vincular la formación tecnológica con los requerimientos del aparato productivo del país. En cuanto a la modalidad de capacitación para el trabajo, se proponía una mayor integración escuela-empresa para promover el entrenamiento en el trabajo.

Motivado por diversas causas y justificaciones, el Sistema Educativo creció de manera centralizada; razón por la cual se estableció el interés de descentralización para innovar y mejorar los servicios. Para ello, era indispensable impulsar las potencialidades y la creatividad existentes en todas las regiones del país.

Los sueldos y la transferencia de los servicios educativos tenían un apartado especial. Su estrategia se estableció mediante un Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, a través del cual se debería incrementar el empleo, aumentar el poder adquisitivo de los salarios, erradicar la pobreza extrema y, en general, distribuir mejor el ingreso y las oportunidades de desarrollo.

Para tal efecto, el aumento del nivel de vida de la población se apoyaría en dos bases económicas fundamentales: 1) la creación de actividades y empleos bien remunerados; y 2) el incremento de los salarios reales, sobre la base de una evolución económica para fortalecer la demanda de trabajo, el aumento de la productividad, el uso eficiente de las potencialidades del país y el equilibrio de los factores de producción, aunque reconociéndose un avance gradual, en virtud de estar en función del crecimiento económico<sup>32</sup>.

Para alcanzar lo descrito se proponían las siguientes acciones<sup>33</sup>:

- Mejorar y apoyar a las organizaciones representativas de los trabajadores para fortalecer su participación en el proceso de cambio económico.
- Aumentar el empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo para ser propiciado por el crecimiento económico, el aumento de la productividad, y de la reducción de la transferencia de recursos al exterior.
- Mejorar y ampliar la educación y fortalecer la capacitación y la productividad para promover el aumento de las remuneraciones reales.
- Asegurar la vigencia de una política laboral para atender la satisfacción de los derechos de los trabajadores.

En el caso concreto del Sector Educativo, se propone la promoción gradual del esquema de remuneraciones adecuadas a la importancia de la función docente por parte del Estado Mexicano, con el propósito de continuar con el mejoramiento en las condiciones de vida del magisterio, a través del establecimiento de Carrera Magisterial.

---

<sup>32</sup> Ibidem, p. 158.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 160.

Así también, se establece la descentralización de la educación para adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad, mediante la transferencia de los servicios educativos a los Estados.

Lo expuesto en el PND 1989-1994 originó un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, a fin de elevar su calidad en el país, lo cual se desarrolla en el próximo apartado.

### **1.5 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.**

Dada la trascendencia de lo establecido en el PND 1989-1994, surgió la necesidad de consensar la estrategia a seguir. Un aspecto relevante para ello fue la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), ocasionando un proceso de negociación entre el SNTE y los Gobiernos Federal y Estatales por más de tres años.

El punto de partida ya existía. La base de las discusiones fue la propuesta del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, contenida en el Programa de Modernización Educativa y las aportaciones del magisterio nacional producto de múltiples foros de discusión. De esta forma, se integraban las aspiraciones de la representación sindical a los postulados del Gobierno Federal.

El SNTE planteó los siguientes aspectos, los cuales quedaron inscritos en el texto del ANMEB:

#### **En materia educativa:**

1. Cambios en los planes, programas y textos gratuitos.
2. Impulso a programas prioritarios de mejoramiento de la calidad en



campos específicos.

3. Establecimiento de un programa nacional para la actualización y profesionalización de los maestros en servicio.
4. Definición y puesta en marcha de los mecanismos de la Carrera Magisterial.
5. Reforma y articulación de las instituciones existentes en un sistema para la formación inicial de maestros y de personal técnico y de investigación para la educación pública.
6. Establecimiento de un programa de reformas a la organización y evaluación de la escuela.

#### **Sobre la Federalización de la educación básica normal:**

1. El reconocimiento a la rectoría estatal.
2. El establecimiento de los mecanismos financieros compensatorios para evitar profundizar las desigualdades.
3. La garantía de la preservación de todos los derechos laborales de los trabajadores educativos.
4. La preservación del carácter nacional del SNTE.

Este Acuerdo dejó clara la posición del SNTE. Desde la perspectiva de los maestros, es el instrumento a través del cual se permite dar viabilidad a dos de sus más sentidas demandas: el mejoramiento profesional del magisterio y el fortalecimiento de la educación pública.

#### **1.6 Modernización Educativa.**

El nivel educacional de la población era bajo. Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año de 1990, permitieron apreciar limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo correspondiente a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, los cuales se consideraban inhibían el desarrollo del país.

La calidad de la educación básica era deficiente. Desequilibraba el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos, y no les proporcionaba las condiciones necesarias para contribuir efectivamente a su propio progreso social y al desarrollo del país. De ahí los bajos niveles de aprovechamiento de la población.

Esta situación no podía prolongarse. Por tal motivo, se elaboró el ANMEB, inspirado en el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública y contribuir de manera consensada en su modernización.

Para atender los retos educativos, fue importante distinguir dos campos de acción. En primer lugar, aquél en donde incide fuertemente en el desempeño magisterial, pese a ser ajeno al Sistema Educativo, y comprendiendo factores inherentes al desarrollo general del país por contribuir a la eficacia del proceso educativo, los cuales, a la vez, son influidos por él; destacando entre ellos el nivel y el crecimiento del ingreso per cápita, la distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda, energía eléctrica, agua potable, y la calidad de la alimentación de los niños y jóvenes; por ello, toda política económica y social del Estado Mexicano tiene la necesidad de colaborar decisivamente en el mejoramiento de la educación pública. El segundo campo incluye los factores propiamente del Sistema Educativo, a los cuales se refiere el ANMEB.

Si bien el aumento en los recursos se presentó como una condición necesaria para elevar la calidad del Sistema Educativo, no es por sí mismo, condición suficiente. En efecto, una mayor disponibilidad de recursos significaba la ampliación de la cobertura educativa, pero no implicaba necesariamente el mejoramiento en la calidad de la educación; incluso, su efecto en la cobertura pudo ser insatisfactorio si los recursos se vertían a través de un sistema donde se utilizaran inadecuadamente.

El ANMEB planteaba un cambio en la educación básica para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional:

"El Sistema Educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del Sistema Educativo trazado hace ya 70 años".<sup>34</sup>

El mismo Acuerdo hizo énfasis en 7 puntos fundamentales:

1. Revaloración de la función magisterial.
2. Formación del maestro.
3. Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio.
4. Salario profesional.
5. Vivienda.
6. Carrera Magisterial.

Para efectos de la presente Tesina, relativo a la homologación salarial, se expondrán en primer término al salario profesional y a Carrera Magisterial. Dejando en segundo término los demás puntos -desde luego sin restarles importancia a cada uno de ellos-.

---

<sup>34</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación, México, 18 de mayo de 1992.

### **1.6.1 Salario Profesional.**

Desde el 1° de diciembre de 1988 y hasta antes del 15 de mayo de 1992, los salarios del magisterio habían recibido importantes incrementos para comenzar la recuperación de su poder adquisitivo, dato oficial que de ninguna manera ha repercutido en el bienestar social de los maestros, pues como se observa en el numeral 1.2 de esta Tesina, referente al impacto de la economía nacional en el magisterio, al 15 de mayo de 1992 no se había alcanzado a recuperar el salario real existente en 1983.

El 13 de abril de 1989 se dieron los primeros pasos para reconocer oficialmente el salario profesional. Con esa fecha, se comunicó a la representación sindical la forma de su integración, para lo cual se otorgaba un incremento a sus percepciones. En el comunicado se resaltaba el significativo esfuerzo financiero del Gobierno de la República y la no afectación del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), suscrito por todos los representantes de los sectores de la sociedad.

El 14 de mayo de 1991, en la respuesta al Pliego General de Demandas del SNTE, se le comunica la aceptación y el establecimiento del salario profesional magisterial, con un equivalente a 2.5 veces el salario mínimo general vigente en el D.F., en la plaza inicial de maestro de preescolar y primaria en el tabulador regional I, como un reconocimiento a la labor social de los maestros, refrendando el compromiso del Gobierno con ellos.

Posteriormente, los Gobiernos Federal y Estatales convinieron en continuar esforzándose para mejorar las percepciones del magisterio. El 15 de mayo de 1992, como es habitual en esa fecha, el Ejecutivo Federal acordó con el SNTE otorgar un aumento adicional. Con ese incremento, se alcanzó el intervalo entre tres y cuatro salarios mínimos, señalado por la propia organización gremial como Salario Profesional.

Con este esfuerzo –que ha acumulado un incremento muy sustancial– el salario de la plaza inicial, categoría E0280 maestro de preescolar y primaria, el más bajo del escalafón docente, equivalía a 1.5 veces el salario mínimo general vigente en el D.F. en diciembre de 1988, superándose en 1992 a tres salarios mínimos, por tanto la mayoría de los maestros estaba percibiendo un equivalente superior a 3.5 veces el salario mínimo general del país.

### **1.6.2 Carrera Magisterial.**

Con el fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro, y en respuesta a la demanda del SNTE, los Gobiernos Federal y Estatales adoptaron una medida de especial trascendencia: la creación de la Carrera Magisterial.

La Carrera Magisterial da respuesta a dos necesidades de la actividad docente: 1) estimular la calidad de la educación; y 2) establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente al grupo de los ciclos de educación básica. Su propósito consiste en permitir el acceso a esos maestros, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia Carrera Magisterial.

Finalmente, una aspiración se cumplía. De los 6 puntos que conformaban el ANMEB, lo estipulado en el punto 4 es donde mejor expresó su participación el magisterio, al establecer la Carrera Magisterial como instrumento de movilidad horizontal –posibilidad de incrementar el sueldo desempeñando las mismas funciones, y sin ser requisito la existencia de vacantes para obtener el ascenso-.

La Carrera Magisterial constituye una de las propuestas más sólidas del SNTE para impulsar el mejoramiento de las condiciones de los maestros. Su creación es respuesta a una demanda de los docentes y un estímulo para continuar aportando propuestas expresadas en una mejor educación. En este caso, un problema público tuvo razonablemente una solución pública.

El Programa Nacional de Carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal, adicional al escalafón tradicional, donde los docentes tienen la posibilidad de incorporarse y promoverse. Existen tres vertientes, para docentes frente a grupo, directivos y personal con actividades técnico pedagógicas.

Está compuesto básicamente de 5 niveles salariales (A, B, C, D y E) y un transitorio (BC, intermedio entre los niveles B y C), en donde la remuneración va incrementándose conforme asciende el vocablo (ver Cuadro 1 de los Anexos). La diferencia con una categoría inicial es en el sueldo y la asignación docente genérica -prestación mensual que forma parte de la percepción integrada-. Es importante mencionar la inexistencia de diferencias por este concepto en las percepciones de los maestros en las Entidades Federativas.

A su vez, consta de varias etapas. De conformidad con los lineamientos establecidos, opera como un sistema abierto en donde interactúan los maestros y autoridades educativas, y a su vez tienen participación los propios alumnos, para determinar a los maestros beneficiados.

Dentro del sistema, se identifican tres subsistemas que indican los requisitos a cumplir por el docente para obtener algún nivel de Carrera Magisterial, conforme con el cuadro 2 de la página siguiente:

**CUADRO 2**

<b>Carrera Magisterial</b>		
1er. Subsistema Requisitos	2do. Subsistema Evaluación	3er. Subsistema Dictaminación
1.- Nombramiento con Alta Definitiva o Interinato	1.- Antigüedad	1a. Vertiente: Consejo Técnico Escolar o Equivalente y un Representante Sindical
2.- Contar con la Categoría y Horas Necesarias	2.- Grado Académico	2a. Vertiente: Personal de la misma Categoría Directiva o del Área de Supervisión y un Representante Sindical
3.- Antigüedad	3.- Preparación Profesional	3a. Vertiente: Docentes de cada Grupo (Asesoría, Elaboración de Material Educativo y Proyectos Educativos) y un Representante Sindical
4.- Grado Académico	4.- Acreditación de Cursos	
5.- Años de Permanencia para Promoción	5.- Desempeño Profesional	
	6.- Aprovechamiento Escolar	

Fuente: Secretaría de Educación Pública, *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, México, 1998  
 Elaboró: Fernando Patiño Abuela.

El primer subsistema lo componen los requisitos a observar por el gremio para estar en posibilidad de ingresar a Carrera Magisterial, en caso de faltar alguno, no podrá seguir con el subsecuente.

En el segundo subsistema el maestro es objeto de examinación. Una vez alcanzado lo establecido en el primero, se le evalúan sus actividades en diversos aspectos mediante cuestionarios previamente elaborados por las instancias pedagógicas correspondientes, contemplándose también la participación de los alumnos a través del Aprovechamiento Escolar. Es aquí donde se ponen a prueba sus conocimientos y su pedagogía educativa.

El tercer subsistema estriba en aspectos administrativos para la dictaminación de los maestros a beneficiar. Se elabora un expediente con los documentos necesarios para avalar tanto los requisitos solicitados como el puntaje obtenido en los dos procesos anteriores, y se dictamina por el órgano de evaluación correspondiente. En función de los mayores puntajes alcanzados y del recurso presupuestal autorizado a cada Entidad Federativa por la Comisión Paritaria

Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, se dictamina quiénes son favorecidos con su ingreso o una promoción.

En el caso de promociones, el docente debe cumplir ciertos años de permanencia para tener derecho a una nueva evaluación. En este sentido, un profesor sin dejar de promoverse, y en función del centro de trabajo al cual esté adscrito, podrá adjudicarse en 8 ó 14 años el nivel máximo de este escalafón horizontal. Actualmente, es de observar la existencia en el país de un sólo caso con nivel "E" de Carrera Magisterial, el cual se encuentra ubicado en el Estado de Veracruz<sup>35</sup>.

Para abundar sobre los detalles respecto a las categorías consideradas para participar en el proceso de Carrera Magisterial y la especificación de cada uno de los requisitos, ver Cuadro 2 de los Anexos.

La Carrera Magisterial fue un beneficio para el maestro y una nueva actividad de la Federación. Para ambas partes hay logros y deficiencias por resolver, principalmente en el manejo administrativo. Sin lugar a dudas es un proceso plausible de mejorar.

En general, las Entidades Federativas señalan un logro del Programa a la creciente aceptación e incorporación de profesores al mismo, lo cual se ha traducido, en algunos casos, en la ampliación de la cobertura<sup>36</sup>.

También debe considerarse la inexistencia de una evaluación tan detallada anterior a la Carrera Magisterial para calificar al docente. No obstante la persistencia de la subjetividad de la medición de ciertos aspectos educativos, los exámenes representan en buena medida indicadores de la calidad con la cual el docente realiza su trabajo.

<sup>35</sup> Coordinación Nacional de Carrera Magisterial. *Estadística Básica Nacional, Primera a Séptima Etapas*. México, [www.sep.gob.mx/wb/distribuidos.jsp?seccion=1653](http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidos.jsp?seccion=1653), 26 de diciembre de 2001.

<sup>36</sup> *La Federalización Educativa. Una Valoración Externa desde la Experiencia de los Estados*. Coordinador Bonifacio Barba. México, [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx), 5 de septiembre de 2001.



Sin embargo, el Programa surgió intempestivamente, sin los elementos esenciales para realizar sus actividades con oportunidad y calidad. No existía en el ámbito nacional la definición de una estructura mínima necesaria para su operación, ni los manuales para permitir su administración, en donde la falta de definiciones nacionales fue superada, en parte, con iniciativas estatales para la operación sin grandes contratiempos.

Más recientemente, algunos Estados, como Tamaulipas, señalan la escasez de reuniones de trabajo, una excesiva carga de trabajo en el área informática por no contar de suficiente y adecuado equipo, existencia de divergencia con la parte sindical en cuanto a la información entregada al docente sobre la operatividad y normatividad del Programa, inconsistencia en la base de datos de incorporados y promovidos por falta de confiabilidad en la información y resolución tardía de las inconformidades del indicador aprovechamiento escolar<sup>37</sup>.

Es de mencionar, que administrativamente se cuenta con un documento para tener el control de las categorías del personal docente de educación básica, llamado analítico de plazas. Éste se conforma de plazas y horas por categoría y unidad responsable, que en este caso son las Entidades Federativas. Una plaza corresponde a una persona, mientras una hora no es igual a un trabajador. En promedio se puede decir que 25 horas equivalen a una persona. Cabe señalar la existencia de maestros con doble plaza.

Sin embargo, el nivel salarial de Carrera Magisterial no se refleja en el analítico de Servicios Personales del Ramo 33 Entidades Federativas, y parcialmente en lo correspondiente a los Ramos 11 Sector Central, y 25 D.F., aunque lo sustituye la estadística que al respecto maneja la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, mas

---

<sup>37</sup> Ibidem, p. 115

en algunos casos el número de plazas y horas de ciertas categorías con Carrera Magisterial superan a las establecidas en los analíticos, razón por la cual se considera necesario fusionar ambos documentos, a fin de transparentar el proceso.

Finalmente, cabe mencionar que Carrera Magisterial absorbió al anterior sistema de estímulos denominado "Esquema de Educación Básica". Este consistió en la conversión de plazas de  $\frac{3}{4}$  de tiempo, tiempo completo mixto y horas de fortalecimiento para el personal docente y directivo de los niveles de preescolar, primaria y secundaria con sus respectivos grupos afines. Su integración a Carrera Magisterial se realizó conforme con los siguientes procesos:

- De primera a tercera etapa, la incorporación se dio en forma automática y los requisitos fueron la cédula de inscripción correspondiente y tener una plaza asignada a más tardar el mes de marzo de 1993.
- La Comisión Nacional SEP-SNTE autorizó hasta la sexta etapa, la incorporación directa al casillero "BC" a los docentes titulados antes de agosto de 1997, de las licenciaturas de preescolar o primaria de la Universidad Pedagógica Nacional.
- Con la puesta en marcha el 1° de septiembre de 1999 de la normatividad vigente, los docentes con antecedente del esquema pueden incorporarse al nivel "A" de Carrera Magisterial, previa evaluación, obtener el puntaje suficiente en la etapa y comprobar la asignación de la plaza antes del 30 de marzo de 1993.

La regularización administrativa por la incorporación a Carrera Magisterial, se realizó adicionando un recurso presupuestal mínimo de la categoría del esquema a la percepción del nivel "A" o al casillero "BC", además se canceló la plaza de antecedente para crear una inicial

### **1.6.3 Revaloración de la Función Magisterial.**

Se establecía el deber ser del maestro como el principal protagonista de la función educativa en México, en tanto es el encargado de transmitir los conocimientos y fomentar la curiosidad intelectual. Debe ser ejemplo de superación personal. Es quien mejor conoce las virtudes y debilidades del Sistema Educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado. Por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro.

De hecho, se señalaba al docente como uno de los principales beneficiarios del nuevo Federalismo Educativo y la nueva participación social en la educación.

### **1.6.4 Formación del Maestro.**

La reorganización del Sistema Educativo permitiría a los maestros una mayor vinculación con la comunidad, con la escuela y con los alumnos, en virtud de establecer, en los términos del ANMEB, a todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial como de jurisdicción estatal: los Gobiernos de la Entidades Federativas asumieron la responsabilidad de integrar un sistema por cada Estado para la formación del maestro. En uso de sus atribuciones en materia de normatividad, el Gobierno Federal expidió los lineamientos conducentes. De este modo, en cada Entidad Federativa se establece un Sistema Estatal para la formación del maestro, facilitando la articulación de esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación.

### **1.6.5 Actualización, Capacitación y Superación del Magisterio en Ejercicio.**

Era preciso llevar a cabo un esfuerzo especial para motivar al maestro a lograr una actualización permanente y dotarlo de las condiciones adecuadas requeridas para su importante actividad.

En virtud de lo anterior, era apremiante la actualización de conocimientos del magisterio nacional, por tanto se convino el establecimiento de un "Programa Emergente de Actualización del Maestro" con miras a fortalecer, en el corto plazo, los conocimientos de los docentes y de coadyuvar así a desempeñar mejor su función. El objetivo era desplegar un esfuerzo extraordinario para fortalecer su formación antes de comenzar el ciclo escolar 1992-1993. En razón de ello, el Gobierno Federal otorgó los lineamientos materiales, así como el apoyo presupuestal y logístico para emprender por parte de los Gobiernos Estatales, programas emergentes de actualización en las Entidades Federativas.

El Programa Emergente de Actualización combinaba la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista y el trabajo individual de los maestros. Una vez elaborados los materiales correspondientes, a partir del mes de agosto de 1992, y en forma escalonada, se impartieron cursos de carácter intensivo destinados tanto a los maestros como a directores de escuela y supervisores. En los cursos se utilizaron las guías, los libros y otros materiales correspondientes al Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. Así, el objetivo general de estos cursos era transmitir un conocimiento inicial, suficiente y sólido sobre la reformulación de contenidos y materiales para la educación básica. A partir de esta primera fase, se prosiguió con la actualización a través de actividades de concentración, pero, en especial, mediante actividades en los propios planteles escolares.

El núcleo de actualización emergente se ubicó en los Consejos Técnicos de cada escuela e involucró a los jefes del sector, los inspectores, los directores de las escuelas, los Consejos Técnicos Estatales de la Educación y los Consejos Técnicos de sector y de zona.

Los cursos en el seno de los Consejos Técnicos de cada escuela fueron complementados con cursos por televisión, familiarizando a directivos y maestros con los programas emergentes. Para ello, se puso en operación un sistema de transmisión por televisión, vía satélite, con una red de varios centenares de sedes locales, equipadas para la recepción y grabación de video y radio. Los Gobiernos de los Estados, con el apoyo económico y logístico federal, habilitaron un cierto número de planteles con antenas parabólicas y aulas con monitores para la recepción de una nueva señal de televisión de la SEP.

#### **1.6.6 Vivienda.**

Por otra parte, a fin de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora importante en los niveles de vida de los maestros, se integró un "Programa Especial de Fomento a la Vivienda del Magisterio", para aprovechar los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y las nuevas oportunidades de financiamiento ocasionadas por el Sistema de Ahorro para el Retiro. Este Programa ofreció opciones de construcción y crédito, conjuntó los esfuerzos de los diversos organismos de vivienda de la Federación y contó con la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de la iniciativa privada.

## 1.7 El Federalismo Educativo.

En el siglo veinte el Sistema Federalista ha sido el medio para conjuntar objetivos por parte de la Administración Pública, por ser éste un vehículo para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada Entidad, de cada Municipio y del Gobierno Federal, con el propósito de alcanzar una educación básica de calidad.

En este contexto, la Constitución Política Mexicana dispone la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el fin de unificar y coordinar el Sistema Educativo en toda la República. En cumplimiento de ese precepto constitucional se expidieron, entre otras, la Ley General de Educación. En este marco jurídico expresamente se señala a la prestación de servicios educativos como una de las actividades de la función educativa con concurrencia de los tres niveles de Gobierno. Consecuentemente se dispone la celebración de convenios para coordinar o unificar dichos servicios entre la Federación con los Estados y los Municipios. De esta manera, el ANMEB viene a fortalecer la observancia del régimen legal existente en cuanto a Federalismo se refiere, ajustándose a la concurrencia de atribuciones previstas.

Así, a fin de corregir el centralismo y burocratismo del Sistema Educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política Mexicana y por la Ley General de Educación, los Gobiernos Federal y Estatales celebraron después del año 1992, convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de formación básica y normal. De conformidad con dichos convenios, corresponde a los Gobiernos Estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos a través de los cuales la SEP ha venido prestando, en cada Entidad Federativa y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de preescolar, primaria, secundaria y

para la formación de maestros, incluyendo la instrucción normal, la indígena y especial.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasó sus funciones en materia educativa y el respectivo Gobierno Estatal recibió dichas funciones, incluyéndose: los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles con los que la SEP venía prestando, hasta esa fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

La transferencia referida no implicó de modo alguno la desatención de la instrucción pública por parte del Gobierno Federal. Éste debe vigilar en toda la República Mexicana el cumplimiento del Artículo Tercero Constitucional, así como de la Ley General de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurando su carácter nacional y ejerciendo las demás atribuciones conferidas por los ordenamientos aplicables. Es importante destacar el aseguramiento del carácter nacional de la educación, principalmente a través de una normatividad observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país. En tal virtud, el Ejecutivo Federal debe promover y programar la extensión y las modalidades del Sistema Educativo Nacional, formulando para todo el país los planes y programas para preescolar, primaria, secundaria y normal. Autorizando el uso de material educativo para los niveles citados, manteniendo actualizados y elaborando los libros de texto gratuitos para primaria y secundaria, propiciando el desarrollo educativo armónico entre las Entidades Federativas.

La autoridad educativa nacional se fortalece ejerciendo la función compensatoria entre Estados y Regiones, asignados mediante los ordenamientos jurídicos al Gobierno Federal. Así, el Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada Entidad Federativa, con sujeción a las

correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos, y en función de ésto, los recursos federales recibidos no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación del servicio.

Con el Federalismo Educativo, el Presidente de la República se compromete entonces a transferir recursos suficientes para cada Gobierno Estatal, y así se encuentren en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio educativo bajo su responsabilidad, de hacerse cargo de la dirección de los planteles transferidos, de fortalecer el Sistema Educativo de la Entidad Federativa, y cumplir con los otros compromisos adquiridos con el ANMEB.

Como integrantes del Federalismo, los Ayuntamientos de cada Municipio también están involucrados. Sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federales y estatales, podrán promover y prestar el servicio de cualquier tipo o modalidad, y realizar actividades relacionadas al establecimiento de bibliotecas públicas, promover la investigación e impulsar el desarrollo tecnológico. Para ello, la autoridad estatal les proveerá los recursos suficientes.

De esta manera, al convenirse el ANMEB, producto del Federalismo Educativo, el Gobierno Federal no se desprende de ninguna de las responsabilidades bajo su cargo, conforme con la Ley.

En observancia del artículo 16 de la Ley General de Educación, la SEP continúa a cargo de la dirección y operación de los planteles de instrucción básica y de formación para maestros en el D.F.; por tanto compete a dicha Secretaría ejecutar en la Ciudad de México las acciones convenidas en el ANMEB, es decir, no se transfiere el servicio al Gobierno de la capital de la República Mexicana.



En lo concerniente a las Entidades Federativas, éstas no adquieren nuevas funciones en su momento contempladas conforme con la Ley. La transferencia convenida propició la realización de actividades educativas marcadas por la Ley como concurrentes y en algunos casos no realizadas al 18 de mayo de 1992, por falta de una delimitación precisa de responsabilidades. Asimismo, a partir de esa fecha sería responsabilidad del Gobierno Estatal proponer a la SEP el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio.

Por igual, todas las responsabilidades asignadas en el ANMEB y los respectivos convenios a cargo de los Estados de la República Mexicana y del Gobierno Federal, tienen fundamento en la legislación educativa.

#### **1.7.1 Transferencia de los Servicios.**

Con el ANMEB se lograron descentralizar varios aspectos operativos en el año 1992. En la transferencia de servicios, 26 Estados optaron por la creación de un organismo descentralizado y 5 por la transferencia directa.<sup>30</sup> Esta transferencia involucró, desde luego, los recursos patrimoniales, humanos y pagos, la capacitación del personal de centros de cómputo, incluyendo la capacitación de 165 elementos.

Cabe mencionar, la transferencia de recursos por una cifra superior a los 16 billones de pesos en el periodo mayo-diciembre de 1992 para la Federalización Educativa, además del apoyo para el Programa Emergente de Actualización, Homologación y Reclasificación del Personal No Docente, entre otros, en donde se dio la concurrencia, con la aportación de los recursos entre la SEP y los Estados. Además se concertó con los Gobiernos Estatales el diseño del anteproyecto del

---

<sup>30</sup> Secretaría de Educación Pública; *Libro blanco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, p. 47

presupuesto del año 1993, con el cual se liberó la autorización de recursos para cada Entidad Federativa, sumando casi 19 millones de pesos, sin incluir aportaciones a terceros, Carrera Magisterial, homologación, ni paquete salarial.

### **1.7.2 Fortalecimiento del Servicio Educativo en las Entidades Federativas.**

Con la aprobación del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000<sup>39</sup>, se emprende una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de Gobierno Federal hacia los de los Estados y de los Municipios, en materia educativa.

Dicho Programa tiene como objetivo primordial en materia de Educativa: vigorizar la autonomía política de los Estados de la República Mexicana, con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidad y recursos del Gobierno Federal hacia los Estatales y Municipales.

El Sistema Federal Mexicano se caracteriza por la existencia de tres órdenes de gobierno de igual jerarquía, cada uno de ellos con sus respectivas competencias y límites señalados por la Constitución. En éste se asocian y sobreponen colectividades estatales distintas, a través de un equilibrio armonioso y equitativo entre los principios de autonomía y de asociación. Para garantizar la vigencia de la Unión, con el principio de autonomía política, se establece la primacía de la Constitución.

La Carta Magna dispone una división funcional de los poderes públicos federales y estatales en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, y establece una clara división de competencias.

<sup>39</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, México, 6 de agosto de 1997.

Uno de los rasgos básicos del Federalismo Mexicano es la existencia de una coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales entre la Federación y las Entidades Federativas.

En México, el ámbito geográfico, la diversidad cultural y la multiplicidad de centros de desarrollo económico, hacen la prevalencia de la forma federal de Estado frente al unitario, por ser este último ineficiente y disfuncional y sólo existir un orden jurídico válido en el territorio. La totalidad de las decisiones y políticas públicas emanarían y convergerían en el centro.

A manera de recapitulación, en el transcurso de este apartado se presentó la tensión entre los patrones históricos de la relación social y el desarrollo de preferencias por nuevos patrones, originándose una serie de acuerdos, los cuales en su forma más elaborada constituyeron el ANMEB, determinándose dos acciones novedosas: la descentralización de los servicios educativos y la creación de la Carrera Magisterial.

Una vez logrado este Acuerdo político, inmediatamente comenzó el proceso técnico de transferencia, sujeto de análisis a detalle en el próximo capítulo.

## CAPÍTULO II

### ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS DIFERENCIAS DE PERCEPCIONES DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN BÁSICA TRANSFERIDO

Una vez examinado el aspecto político, el análisis nos lleva en este capítulo hacia el aspecto técnico del proceso de homologación salarial de 1992. Éste consistió más en un ejercicio de cavilación intelectual o tecnocracia ilustrada en vez de planificación política o participación ciudadana, aplicando lo establecido por Wildavsky y, si bien, el objetivo general de federalizar la educación se gestó en la interacción social, el procedimiento específico, las líneas de acción empleadas, no emanaron de un acuerdo. Al contrario, se establecieron de manera unilateral por parte del Gobierno Federal y por tanto hubo discrecionalidad en el otorgamiento, rompiéndose el esquema de políticas públicas y generando inconformidades magisteriales. Aquí también fue factor determinante lo complejo y desconocido para el SNTE del proceso de pago de remuneraciones, permitiendo su uso por parte del Gobierno Federal como una "política partidaria", de acuerdo con la definición de Lindblom, para frenar sus expectativas. Por esta razón, se presentan los instrumentos del pago de remuneraciones antes y después de la homologación, toda vez que en este proceso, comentado por Wildavsky como "pedagogía pública", servirán de punto de partida para la propuesta planteada en el capítulo III.

En este mismo sentido de aprender de los errores o de "pedagogía pública", también se analizará cómo el trabajo de gabinete o la "cavilación intelectual", alejada de la interacción social, no obstante ser una buena intención, da lugar a incrementar las diferencias en vez de subsanarlas, como es el caso la política salarial y de prestaciones homogénea autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a partir de 1995.

Cabe señalar, que para entender la lógica del proceso fue necesario hacer uso de documentos internos de trabajo y de comentarios de funcionarios, información que no ha sido publicada oficialmente.

## **2.1. Igualdad en Sueldos y Prestaciones antes del 18 de mayo de 1992.**

Las remuneraciones del personal docente de educación básica adscrito a la SEP, eran las mismas para los maestros federales sin importar su ubicación territorial, antes de la firma del ANMEB, el 18 de mayo de 1992.

Con lo anterior, se lograba un control administrativo. Ello permitía conocer cuándo y cuánto se otorgaba en sueldos y prestaciones y la cantidad de recursos por radicar en las fechas pertinentes, y a su vez, con un ejercicio de aplicación general se obtenían costos de incrementos, creación de plazas, cambios de adscripción y aportaciones a terceros institucionales.

Quien mantenía con uniformidad las remuneraciones era la SHCP, ya que a través de sus unidades administrativas correspondientes emitía la norma y autorizaba, en su caso, la aplicación de diferentes mecanismos; así, brindaba congruencia, orden y control tanto a los aspectos administrativos como presupuestales en las Dependencias de la Administración Pública Federal (APF).

Para tal efecto, una serie de elementos permitían la uniformidad en sueldos y prestaciones. A la fecha, algunos se encuentran desactualizados, pero podrían reincorporarse para ser la base de unificación de las percepciones integradas mensuales y anuales. Dichos documentos se describen a continuación.

## 2.1.1 Instrumentos Aplicados para el Pago de Remuneraciones.

Hasta 1992 existía orden y control en el pago de las remuneraciones a los docentes. Se contaba con una serie de catálogos con claves alfabéticas, numéricas y alfanuméricas, así como su integración a través de un sistema informático que permitían emitir la nómina al personal. En el caso de los docentes se tenían los siguientes catálogos:



### 2.1.1.1 Catálogo de Zonas Económicas del Gobierno Federal.

Éste parte de las zonas económicas más caras, en las cuales dividía al país la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI). Se tomaba como referencia aquélla en la que se ubica el D.F., y a partir de esta base se daba la regionalización. Como su nombre lo indica, es de aplicación general en el Gobierno Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La ponderación de distintos elementos lo diferenciaba de otros instrumentos parecidos. Mientras para las zonas económicas regidas por los Salarios Mínimos Generales y Profesionales de la CONASAMI se aplicaban los criterios relacionados con la canasta básica, en este catálogo la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil consideraba factores como la infraestructura y parámetros económicos de diversas regiones y localidades del país, orientando a la descentralización de la población de la Ciudad de México y, al mismo tiempo, garantizando las remuneraciones otorgadas en ella.

Debido a las circunstancias económicas, tenía una gran movilidad en beneficio del maestro, pues su compactación incrementaba los sueldos. Hacia 1981 se contaba con 13 zonas económicas (ver Cuadro 3 de los Anexos), las cuales guardaban un porcentaje de diferenciación entre las llamadas "sobresueldo". Con efectos 1° de julio de 1983 se compactaron a 4, para finalmente llegar a 3 el 1° de diciembre de 1986.

A partir de 1994, el Gobierno Federal instrumentó un Programa de Rezonificación, constituyendo su uso un instrumento de política salarial, otorgándose por este conducto la fase intermedia entre las zonas económicas I y II a todos los trabajadores al servicio del Estado ubicados en la I, y concluyéndose esta etapa el 16 de mayo de 1996, con la existencia de únicamente dos zonas económicas: II y III.

Finalizado lo anterior, el Gobierno Federal suspendió el Programa de Rezonificación. Sin embargo, el magisterio a nivel individual, o por planteles educativos, zonas escolares, delegaciones sindicales, secciones, y del propio CEN del SNTE, siguieron exigiendo y demandando la continuación del Programa, pues de esa forma les permitía mejorar sus ingresos de manera adicional a los obtenidos por revisiones salariales y de prestaciones.

Ante ello, nuevamente se presentó una inconformidad magisterial. Las presiones sobre este planteamiento alcanzaron tales dimensiones, que motivaron a la SEP a realizar acuerdos con el SNTE a fin de otorgar el pago de un concepto denominado "Compensación Provisional Compactable", otorgándose en términos absolutos y únicamente a los maestros adscritos en centros de trabajo ubicados en los Municipios y Localidades de la Zona Económica II, a partir del 1° de septiembre de 1997. De esta forma, a partir de esa fecha se ha venido incrementando, conservando su carácter salarial demandado por el Sindicato.

En este catálogo se observaba un agrupamiento por Entidad Federativa, Municipio y Localidad, estableciéndose un número y una letra para identificar su ubicación. La mayoría de los municipios o localidades estaban en la Zona Económica I, disminuían en la Zona II y, más aún, en la III, pues en esta última se situaban aqueéllas cuyas características elevaban el costo de vida, como su ubicación fronteriza con los Estados Unidos o su consideración como polos de desarrollo turístico, industrial o petrolero<sup>40</sup>.

#### **2.1.1.2 Catálogo de Categorías y Tabulador de Sueldos Mensuales.**

Este documento formaba parte del Catálogo de Empleos del Gobierno Federal; sin embargo, a partir de 1982 fue separado para constituirse uno específico para el Sector Educativo, a raíz de la instrumentación del Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos del Gobierno Federal, de aplicación general para todas las Dependencias de la APF.

Con la instrumentación de la citada medida, nació el Catálogo de Categorías y Tabulador de Sueldos del Personal Docente de Educación

---

<sup>40</sup> SHCP. *Catálogo de Zonas Económicas del Gobierno Federal*. México, vigente desde el 16 de mayo de 1996.



Básica, incluyendo, entre otros datos: la clave, nombre de la categoría, sueldo tabular, algunas prestaciones específicas, horas de servicio, horas de clase, horas para efecto de compatibilidad, tipo de horario, tipo de categoría, zona económica y, a su vez, permitía identificar a los maestros por Subsistema Educativo, ya sean de primaria, secundaria o grupos afines<sup>41</sup>.

En las categorías del nivel básico se encuentran todas las necesarias para soportar las diferentes actividades desempeñadas en un centro de trabajo docente, agrupadas de manera sistemática conforme a sus actividades.

La modalidad de primaria se encuentra integrada por aquellas categorías asignadas para identificar al personal cuyo desempeño laboral se desarrolla en los niveles educativos: Inicial, Preescolar, Primaria, Especial, Misiones Culturales, Indígena, Básica para Adultos, Enseñanza Agropecuaria, Educación Federal, Experimentación Pedagógica, Maestros y Ayudantes de Taller.

En lo correspondiente a secundarias se tiene a los niveles educativos de: Secundaria General, Secundaria Técnica, Educación Física, Telesecundaria, Enseñanza Agropecuaria, Enseñanza Superior, Enseñanza Técnico Vocacional o Técnica Superior, Enseñanzas Artísticas y Musicales, Mejoramiento Profesional del Magisterio y Jefes, Maestros, Ayudantes de Taller y Prefectos.

Asimismo, en dicho Catálogo se encuentran asentadas las categorías que conforman la estructura escalafonaria del personal docente, las cuales a pesar de variar de acuerdo con el nivel educativo, mantienen una similitud en sus importes. En función de ello, a continuación se describen las correspondientes a primarias y secundarias generales.

---

<sup>41</sup> SEP. *Catálogo de Categorías del Personal Docente de Educación Básica*. México, 16 de mayo de 2001.

La estructura escalafonaria de primaria se conforma de 4 categorías:

- 1) E0280 Maestro de Grupo de Primaria (plaza de jornada), quien es el encargado directo de atender frente a grupo a los estudiantes;
- 2) E0220 Director de Primaria, máxima autoridad dentro del plantel en materia educativa y administrativa;
- 3) E0200 Inspector de Zona de Enseñanza Primaria (uno por cada catorce escuelas), quien se encarga de supervisar las escuelas ubicadas dentro de su zona; y
- 4) E0204 Inspector General o Jefe de Sector Primaria (uno por cada diez zonas escolares), encargado de dirimir todos los conflictos académicos y administrativos del sector a su cargo.

A su vez, la línea escalafonaria de Secundarias Diurnas o Generales está estructurada por 5 categorías:

- 1) E0362 Profesor de Enseñanza Secundaria (plaza de horas), quien se encuentra directamente frente a grupo;
- 2) E0340 Subdirector Secretario de Secundaria Diurna, encargado de atender los menesteres administrativos dentro del plantel;
- 3) E0320 Director de Secundaria Diurna, máxima autoridad administrativa y académica en el plantel;
- 4) E0350 Jefe de Enseñanza Secundaria Diurna (uno por plantel), quien se encarga del aspecto académico de las materias de español, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales y lengua distinta al español -adicionalmente existe un Jefe de Enseñanza por cada área tecnológica a atender en el plantel para los talleres Industrial, Comercial, de Servicios, Agrícola, Pecuaria, Pesquera y Forestal-; y
- 5) E0300 Inspector General de Segunda Enseñanza (uno por cada doce escuelas), quien se encarga de supervisar las acciones realizadas de las escuelas bajo su inspección.

Ambas estructuras permiten el ascenso vertical del personal, siempre y cuando la plaza se encuentre vacante. Todas las categorías son consideradas de base, razón por la cual pertenecen al SNTE y sus ocupantes no pueden ser removidos libremente por la SEP.

En 1992, el catálogo en comento contaba con 386 categorías, considerando todas las modalidades de maestros existentes a dicha fecha.

Este documento es clave para realizar el pago a los maestros, de acuerdo con las características con las cuales fueron contratados. Contiene por zona económica y tipo de categoría, los sueldos y prestaciones mensuales autorizados en su momento, las cuales eran: 07 Sueldo Compactado, 38 Ayuda de Despensa, 39 Material Didáctico, 44 Previsión Social Múltiple, 46 Ayuda por Servicios, DO Doctorado, E2 Asignación Pedagógica Específica, E6-9 Asignación Docente Genérica, L1-LT Acreditación por Años de Estudio de Licenciatura, T1-T3 Acreditación por Titulación en la Docencia, MA Maestría, Q1-5 Acreditación por Años de Servicio en la Docencia y SC Asignación por Servicios Cocurriculares.

La conjunción de estos instrumentos, en 1992, permitía a un docente con categoría E0280 Maestro de Grupo de Primaria, recibir un monto de \$1,224.80 mensuales, equivalente en esas fechas a 3.06 Salarios Mínimos Mensuales (\$399.90), como se aprecia en el cuadro 3 de la siguiente página:

**CUADRO 3**

Percepción Integrada de la Categoría E0280  
Maestro de Grupo de Primaria  
(al 16 de Mayo de 1992)  
Z.E. II

Concepto		Importe (Nuevos Pesos)
Código	Denominación	
07	Sueldo Tabular	760.03
38	Despensa	40.00
39	Material Didáctico	50.50
44	Previsión Social Múltiple	50.00
E6	Asignación Docente Genérica	295.57
46	Ayuda por Servicios	8.00
SC	Servicios Cocomunicare s	20.70
	Total	1,224.80
Salario Mínimo General Mensual (SMGM)		399.90
Número de veces el SMGM:		3.06

Fuente: Secretaría de Educación Pública. *Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos Histórico*. México, 2000.

Elaboró: Fernando Patiño Abuela.

Las prestaciones descritas anteriormente, y no incluidas en el cuadro 3, son aquéllas con carácter específico y otorgadas contra requisito, como por ejemplo los Q1-5 Quinquenios, los cuales se dan a partir de cumplir el trabajador 5 años de servicio, o la MA Maestría y DO Doctorado, otorgadas cuando el maestro tenga el grado académico correspondiente.

Lo establecido en el catálogo se traducía en una igualdad en las percepciones, sin importar la ubicación de la Entidad Federativa donde estuviera adscrito. Al magisterio nacional se le otorgaban en sueldo y prestaciones un total de 406 días anuales, considerando 360 por los meses de enero a diciembre, 40 de Aguinaldo y 6 de Prima Vacacional.

### 2.1.1.3 Prestaciones Genéricas y Específicas Anuales.

Las prestaciones genéricas son las otorgadas al maestro sin necesidad de contar de algún requisito adicional a los necesarios para su contratación. En función de ello, antes de la transferencia se contaba con las identificadas con los conceptos 24 Aguinaldo y 32 Prima Vacacional, correspondiendo a 40 y 6 días, respectivamente, en el año 1992. La primera se otorgaba en función del tiempo laborado; es decir, quien trabajó doce meses, tenía derecho a 40 días de Aguinaldo y en forma proporcional a quien hubiera trabajado tiempo parcial. La Prima Vacacional se otorgaba por seis meses de servicios efectivos, situación que a la fecha no ha cambiado. Dichos pagos se efectuaban en dos exhibiciones: el Aguinaldo 20 días en diciembre y otros 20 días en enero, y la Prima Vacacional 3 días en Semana Santa y otros 3 días en diciembre.

Asimismo, la percepción integrada mensual, se constituía por:

- a) *Dispensa*: creada mediante Acuerdo Presidencial el 1° de septiembre de 1981, con el espíritu de proporcionar a los trabajadores al servicio del Estado de un ingreso adicional para consumir productos alimenticios de la canasta básica;
- b) *Material Didáctico*: proporcionado exclusivamente al magisterio, a efecto de estar en posibilidad de hacer más didácticas las exposiciones frente a grupo con cuadros preelaborados por los maestros;
- c) *Previsión Social Múltiple*: con la intención de brindar a los trabajadores la oportunidad de cubrir diversos gastos de tipo social, como la educación de sus propios hijos o la adquisición de vivienda;

- d) *Asignación Docente Genérica*: para compensar las cargas de trabajo docentes;
- e) *Asignación por Servicios Cocurriculares*: para recompensar a los maestros, de conformidad con los cursos tomados relacionados con la labor docente; y
- f) *Ayuda por Servicios*: para subsidiar el costo del transporte del magisterio.

Los conceptos antes mencionados se otorgan de manera genérica y en términos absolutos y los montos de la mayoría son independientes a la zona económica. En su origen eran recursos significativos para cumplir con sus fines; sin embargo, conforme transcurrió el tiempo perdieron su poder adquisitivo, estando a la fecha considerados como un ingreso más, sin llegar a cubrir en lo mínimo los fines establecidos.

Por otra parte, se tenían los conceptos específicos de pago siguientes: Doctorado, Maestría y Licenciatura, los cuales tienen la función de recompensar al maestro al momento de alcanzar alguno de los niveles académicos descritos, tomando en consideración que la gran mayoría eran egresados de la escuela normal, cuando la carrera aún no tenía el grado de licenciatura; y Quinquenios, para recompensar la antigüedad del docente.

De igual manera a las prestaciones genéricas, las específicas también se otorgaban en términos absolutos y, a su vez, la pérdida del poder adquisitivo devaluó su importe.

En el caso de los conceptos de Licenciatura, Maestría y Doctorado, el Programa Nacional de Carrera Magisterial ha rebasado con creces los estímulos cubiertos mediante dichos conceptos; sin

embargo, en el Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos aún persisten, ocasionando la duplicidad del estímulo por los mismos conceptos.

#### **2.1.1.4 Sistema Informático.**

Los instrumentos anteriormente señalados -además de las incidencias de personal y los demás concernientes al pago a terceros- se manejaban a nivel central por la extinta Dirección General de Informática, ahora Dirección General de Tecnología de la Información, a través del Sistema de Administración de Personal de la SEP, por sus siglas SAPSEP, en donde se integraba la información para la emisión del pago correspondiente.

Dicho sistema se descentralizó en 1983, para realizar el pago a los maestros adscritos en Centros de Trabajo de los Estados.

No obstante lo anterior, las cintas con la programación para la actualización del sistema eran elaboradas por el área central y distribuidas por ella misma a los Estados de la República Mexicana. Dichas cintas incluían candados informáticos, impidiéndose en la medida de lo posible modificaciones al pago.

Por lo anterior, en caso de problemas en la emisión de cheques, las unidades responsables tenían la necesidad de recurrir a las áreas centrales para la solución de los problemas, siendo el más común en esa fecha la falta de mantenimiento del sistema computacional de las Entidades Federativas, en algunos casos por ser concesionado, generando pérdida de tiempo al personal técnico del Sector Central, quien tenía que viajar al interior de la República con pocos viáticos y enfrentar situaciones que alargaban su estadía; por tanto, para disminuir el tiempo, reelaboraba la programación; es decir, realizaba programas hechizos adicionales al original.

### **2.1.1.5 Asignación de Recursos Presupuestales.**

La asignación de recursos estaba bien definida. La Federación aportaba los recursos presupuestales para cubrir el pago al magisterio bajo su control, así como lo necesario a terceros institucionales. Las Entidades Federativas cubrían con sus recursos lo relacionado a sus maestros. Esta situación se daba con base en cierta normatividad descrita a continuación<sup>42</sup>:

1. El registro común de escuelas y el analítico de plazas, incluyendo las erogaciones correspondientes a impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
2. Los recursos presupuestarios ejercidos el año anterior (irreductible), más las ampliaciones presupuestarias en su momento autorizadas (asignación modificada), por motivo de aplicar nuevas medidas con cargo a las previsiones del ejercicio anterior, y la actualización que se determine para los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, de conformidad con la inflación.

### **2.1.1.6 Catálogo de Centros de Trabajo.**

Cada escuela administrada por la Federación o por las instancias estatales tiene una clave alfanumérica para su reconocimiento, adicional al nombre oficial. Dicha clave se compone de 10 dígitos, en donde se identifican: el ramo, la fuente de financiamiento, el nivel educativo, un número consecutivo y un dígito verificador, para evitar su duplicidad.

---

<sup>42</sup> La Asignación de Recursos Económicos en la Educación Pública en México. Fundación Javier Barros Sierra, 1983, p. 166.



Administrativamente, este catálogo es un instrumento de gran apoyo para la planeación, control y ejercicio del gasto. Gracias a ello, se pueden realizar ciertos pagos al personal con características especiales. Tal es el caso del concepto "E3", que es una compensación por laborar en zonas alejadas, pequeñas y dispersas de algún centro urbano. Por sus características, sirve de base para elaborar la estadística oficial, de conformidad con los requerimientos Internacionales.

Al mes de marzo de 2002, existían 205,049 centros de trabajo diseminados por todo el país, distribuidos como sigue: 2,143 corresponden a educación inicial; 73,892 a preescolar; 101,365 a primaria; y 27,649 a secundaria. En la inteligencia de que una escuela (primaria o secundaria) puede tener dos claves de centros de trabajo, para los turnos matutino y vespertino<sup>43</sup>.

### **2.1.2 Convenios de Automaticidad.**

Generalmente, en cada Entidad Federativa existía a la par del Magisterio Federal una contraparte Estatal. En función de ello, y a efecto de guardar una situación similar entre las percepciones y denominaciones de categorías, convenían hacer extensivo a su personal un incremento salarial y de prestaciones en los mismos términos a los otorgados por la Federación. De esta forma, garantizaban al maestro estatal un incremento salarial o de prestaciones igual al otorgado al similar federal, incluso con los mismos efectos de aplicación, evitando conflictos debido principalmente a la afiliación del magisterio estatal al mismo SNTE, aunque cabe mencionar la existencia de sindicatos no afiliados a dicha representación sindical, como los correspondientes a los Estados de Durango, Guerrero, México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

---

<sup>43</sup> SEP. *Catálogo de Centros de Trabajo de Educación Básica*. México, 2002.

Sin embargo, de acuerdo con las presiones internas algunos Estados de la República fueron más generosos con su personal. Conforme a sus posibilidades económicas acordaban otorgar un importe mayor, otros cuando menos el mismo incremento salarial, y unos más no alcanzaban a lo otorgado por el Gobierno Federal, generándose así disparidades en sueldos y prestaciones, los cuales se quedaban al interior de la Entidad Federativa, sin afectar a la Federación.

Las diferencias salariales y de prestaciones entre el Magisterio Estatal y Federal, no eran del todo conocidos. Se convenían mediante acuerdos entre los Estados y sus secciones sindicales, sin la participación de la Federación, lo cual estaba jurídicamente fundamentado, pero al darse el la transferencia en 1992, surgen como elementos indeseados en el proceso.

De hecho, se observa la existencia de diferencias aún antes de la homologación realizada en 1992, mas no afectaban las relaciones laborales por no ser de carácter nacional.

### **2.1.3 Facultades y Atribuciones del Ejecutivo Federal.**

Al encontrarse aún centralizado el pago, existía una instancia aglutinadora de la administración de sueldos y salarios a nivel federal. La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a través de su Dirección General del Servicio Civil, determinaba los incrementos salariales y/o de prestaciones del Magisterio Federal. Dada la existencia de un sólo Ramo, garantizaba con ello homogeneidad en los importes. A su vez, contaba con todos los elementos técnicos para evitar exceder el recurso destinado a incrementos, como el analítico de plazas y los catálogos de: centros de trabajo, integración territorial y sueldos.

La función normativa realizada por ella contribuía al desarrollo de la labor educativa sin contratiempos. Las fechas de pago debidamente establecidas eran acatadas en lo general, permitiendo fluir el recurso oportunamente al interior de la República, aunque es de reconocer la existencia de tardanza por razones administrativas o por el manejo discrecional del recurso.

La SEP, en su calidad de patrón, decidía sobre el Magisterio Federal ubicado en todas las Entidades Federativas, quizá arbitrariamente en algunas ocasiones, sobre situaciones donde se afectaba directamente a los Gobiernos Estatales o al Magisterio, como la falta de oportunidad para atender los requerimientos del servicio educativo o aspectos administrativos, debido al exceso de centralismo.

En ese momento, se contaba con un sindicato magisterial con el ejercicio de un férreo control sobre sus agremiados, razón por la cual al final acataba con cierto matiz de crítica los dictámenes emitidos por el Gobierno Federal en su conjunto.

#### **2.1.4 Medidas de Control y Evaluación.**

El control del ejercicio se realizaba eficazmente. La actualización del Catálogo de Categorías y Tabulador de Sueldos por parte de la Dirección General de Personal de la SEP, así como de los analíticos de plazas -instrumento donde se establece el número de plazas por categoría-, a cargo de las Direcciones Generales de Recursos Financieros y de Planeación, Programación y Presupuesto de la misma Coordinadora Sectorial, permitían elaborar costos referentes a cualquier medida salarial o de prestaciones.

Y no sólo eso, también con dicha información se lograban realizar las actividades de planeación, programación y elaboración del presupuesto, además de la calendarización de los recursos con mayor certidumbre, hecho fundamental para auxiliar a las Entidades Federativas a distribuir los montos pertinentes en las fechas adecuadas.

Parte de la inconformidad de las autoridades educativas se debe a la eliminación de estos instrumentos. Es una constante en la actualidad, las observaciones de las Entidades Federativas en el sentido de la insuficiencia de los recursos, como el caso del Estado de México, en donde Diputados Federales y Locales y Presidentes Municipales emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido de la Revolución Democrática (PRD), asociaciones civiles y el Gobernador Arturo Montiel Rojas, reiteraron su solicitud para recibir un incremento el presupuesto asignado por la Federación.<sup>44</sup>

Una situación de uniformidad también se presentaba en las negociaciones salariales y de prestaciones: existía un sólo Pliego General de Demandas. Éste lo presentaba el CEN del SNTE entre los meses de marzo a abril y, en consecuencia, se emitía un sólo oficio de respuesta, suscrito por el Titular de la SEP y dirigido a la propia organización sindical a más tardar el 15 de mayo de cada año, por ser el Día del Maestro. Actualmente, en el marco del ANMEB, cada Entidad Federativa pacta con su representación sindical la respuesta que tenga a bien otorgar. Con ello, el análisis se vuelve más laborioso.

Los compromisos asentados en la respuesta del Titular de la SEP para incrementar el sueldo compactado, los montos de algunas prestaciones ya existentes, la incorporación de otras nuevas, o bien, de aspectos con carácter laboral o relacionados con el servicio educativo,

---

<sup>44</sup> *Integran frente en el Estado de México para que la Federación le aumente el presupuesto*. La Jornada, Estados, México, 14 de septiembre de 2001, p. 48.

habían sido consensados en las mesas de negociaciones conjuntamente con la representación sindical, instaladas a partir de la fecha de la entrega del Pliego General de Demandas.

La uniformidad de las fórmulas para los conceptos de pago anuales también contribuía a la precisión en costos para la radicación de los recursos.

Durante el proceso de negociación, la Oficialía Mayor y la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la SEP, en sus ámbitos de ejecución y planeación del recurso, respectivamente, empezaban a manejar expectativas de respuesta, las cuales se fundamentaban en los mecanismos citados. Se realizaban varias propuestas de costos y se integraban para una adecuada toma de decisiones, en función de pláticas sostenidas en las mesas de trabajo con la representación sindical y la disponibilidad de recursos establecida por la SHCP.

Por su parte, la centralización del sistema de cómputo también permitía conocer la situación de cada Estado de la República Mexicana y brindar los apoyos informáticos necesarios a todas las unidades administradoras del personal federal de la SEP ubicado en las Entidades Federativas.

En su ámbito, el Órgano Interno de Control en la SEP efectuaba acciones preventivas para la corrección de malas aplicaciones a las normas y, en su caso, para el fincamiento de responsabilidades.

## **2.2 Origen de la Disparidad de Percepciones en el Período 1992-1994.**

El ANMEB establece los lineamientos generales para la transferencia del servicio educativo. Su firma el 18 de mayo de 1992

también propició la elaboración de documentos de carácter técnico donde se aterriza lo acordado, en función de los siguientes convenios:

- 1) Entre los Gobiernos Estatales y el CEN del SNTE, donde se establece la nueva relación laboral del personal transferido;
- 2) Entre el Gobierno Federal y cada uno de los Gobiernos Estatales, con la comparecencia del ISSSTE, en los cuales se trata lo referente al Federalismo Educativo, la organización del Sistema Estatal, los contenidos, materiales educativos y validez oficial de estudios, la revaloración del magisterio, del régimen financiero y sobre aspectos más generales; y por último,
- 3) El Decreto para la celebración de convenios en el marco del ANMEB señala al Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP, y con la participación correspondiente de otras dependencias y entidades de la APF, para proponer la celebración de los convenios necesarios para el oportuno y cabal cumplimiento del mencionado Acuerdo. Éste podría ser un marco de referencia para efectuar la homologación propuesta en la presente Tesina.

Antes de continuar, quisiera realizar un recuento de la importancia de la firma de los documentos anteriores, con base en experiencias personales acaecidas durante esas fechas.

De origen, el proceso fue impugnado por la representación sindical. El proceso de federalización de los servicios de educación básica tuvo sus primeros tintes a partir de 1982, cuando la SEP empezó a delegar una serie de trámites administrativos en los Servicios Coordinados de los Estados de la República Mexicana. Esta delegación de trámites generó el rechazo por parte del SNTE. Los maestros se oponían porque ya percibían su pulverización a través de la

federalización, así como su pérdida de capacidad para incrementar las conquistas laborales y de mejoras al servicio educativo.

Adicionalmente, en el interior de su organización había una gran lucha por el poder, dada la pérdida de calidad moral de su entonces Secretario General Carlos Jonguitud Barrios, el cual fue relevado del cargo en 1989 por el Profesor Refugio Araujo del Ángel y, a partir de 1990, fue electa la Profesora Elba Esther Gordillo para representar al magisterio en la firma del citado Acuerdo y los convenios derivados.

El trabajo previo al Acuerdo fue realizado por el Licenciado Manuel Bartlett Díaz, en su carácter de Secretario de Educación Pública durante el sexenio de Salinas de Gortari. Posteriormente, en enero de 1992 ocupa la titularidad de dicha Secretaría el Licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León, y ante el riesgo de no culminar el proceso por las inconformidades generadas, el Gobierno Federal brinda todo el apoyo económico y funcionarios con habilidades en negociaciones, quienes contaban con elevados niveles salariales, a efecto de realizar a la brevedad el proceso en comento.

Ya una vez decididas las acciones a efectuar, las jornadas extenuantes de trabajo por parte de las autoridades educativas comienzan con la creación de la Coordinación General de la Descentralización Educativa en el mes de enero de 1992. Ante la proximidad del relevo presidencial y las expectativas en ello depositadas, en los pasillos se comentaba que se trabajaría sin descanso y, efectivamente, así fue. Hubo ocasiones en las cuales se trabajaron 20 ó 22 horas diarias por 2 ó 4 de descanso, de lunes a domingo. Las tres líneas de trabajo eran acordes a las peticiones sindicales: 1) Homologación Salarial; 2) Carrera Magisterial; y 3) Salario Mínimo Profesional del Magisterio.

Por su parte, los maestros también tenían actividades y jornadas de la misma intensidad, pero en la calle, para tratar de evitar la firma del Acuerdo respectivo. Una vez firmado éste, continuaron con las movilizaciones de repudio, las cuales empezaron a experimentar el agotamiento y a decaer, especialmente cuando se enteran del apoyo del Gobierno Federal al proceso de homologación salarial entre el personal transferido y su similar de las Entidades Federativas, como consecuencia de la firma del Acuerdo en comento.

### **2.2.1 Nueva Relación Jurídico - Laboral.**

En la misma fecha de la firma del ANMEB, los Gobiernos de los Estados de la Federación y el SNTE, suscriben un convenio en donde se establece la relación jurídica y laboral del magisterio en las Entidades Federativas, a través de la instalación de un organismo público descentralizado de los Gobiernos Estatales. Esta situación es el origen de las actuales inconformidades sindicales y de las propias autoridades educativas estatales.

De hecho, los maestros se transfieren a las nóminas estatales. En el convenio indicado, los Gobiernos de los Estados reconocen al SNTE como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que presten sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas incorporadas a los Sistemas Educativos Estatales y, en su caso, de los demás trabajadores agremiados al Sindicato, los cuales al 18 de mayo de 1992 ya vienen prestando sus servicios en dichos Sistemas.

No obstante las peticiones de algunos de sus agremiados, el SNTE reconoció y aceptó la sustitución del titular de la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores de base que prestaban sus servicios en los planteles incorporados a los Gobiernos Estatales, por los organismos públicos descentralizados recién creados.



En consecuencia, tanto los Gobiernos de los Estados como el SNTE convinieron para todos los efectos legales, a los Comités Ejecutivos Seccionales como los representantes del Sindicato en las Entidades Federativas, los cuales podrían ser revocados por el CEN, con lo cual aseguraban cierto control, aunque no de la manera en que lo tenían anteriormente.

Los maestros reconocieron como un triunfo el respeto a las leyes laborales que los rigen. Ambas partes reconocieron en todos sus términos las Condiciones Generales de Trabajo con la SEP del Ejecutivo Federal, vigente con todas sus modificaciones al 18 de mayo de 1992, incluyendo aquéllas a las cuales la práctica haya hecho costumbre y fuesen aplicables a los trabajadores de base incorporados a las Entidades Federativas. Esta situación les proporcionaba tranquilidad.

En este sentido, también se estableció la garantía del integral respeto por parte de los Gobiernos de los Estados a los derechos de los trabajadores de base, como: la calidad de su nombramiento; la inamovilidad del régimen salarial; la jornada de trabajo; el descanso semanal; y vacaciones. Asimismo, se indicó la importancia de conservar la doble plaza del maestro transferido a las Entidades Federativas, siempre y cuando fuesen otorgadas cumpliendo con las disposiciones de compatibilidad federales.

Respecto a la seguridad social, en este convenio se obligó a los Gobiernos de los Estados a no interrumpir las prestaciones otorgadas por el ISSSTE y FOVISSSTE.

Un beneficio para la autoridad fue la desaparición del documento generador de diferencias salariales y de prestaciones. El convenio de automaticidad a través del cual se extendían al ámbito estatal las

negociaciones efectuadas por el Ejecutivo Federal, quedó sin efectos para el personal docente de educación básica transferido. A cambio, los Gobiernos de los Estados se obligaron a aplicar la re zonificación por vida cara, especialmente para el concepto denominado "Compensación Provisional Compactable" en los mismos términos y fechas acordadas por la SEP con el CEN del SNTE, razón por la cual no ha dejado de actualizarse.

Finalmente, los Gobiernos Estatales se comprometieron a mejorar las condiciones laborales y salariales del magisterio, realizando esfuerzos para hacer equivalente el salario profesional en por lo menos tres veces el salario mínimo general vigente en el D.F. en la plaza inicial de Maestro de Primaria y a establecer la Carrera Magisterial, permitiendo a los docentes -dentro de su propia función y continuando sus actividades frente a grupo- tener acceso a mejor remuneración económica y a mayor reconocimiento social.

### **2.2.2 Criterios Considerados en el Proceso de Homologación.**

La cláusula séptima del Convenio SEP-SNTE fue la clave para realizar la homologación salarial y de prestaciones. En ella se instituye la responsabilidad del Gobierno del Estado para eliminar discrepancias en el sueldo y demás prestaciones económicas ligadas al salario, las cuales forman parte de la remuneración de los trabajadores transferidos por la Federación, respecto de los trabajadores estatales, en una plaza semejante.

En la misma se indican los elementos técnicos no establecidos en el ANMEB. Aquí se estableció llevar a cabo la homologación considerando en su conjunto el sueldo y demás prestaciones económicas otorgadas con base en dicho sueldo, los cuales formaban parte del salario, y no de manera aislada. Para estos efectos, se tomaría en cuenta el importe bruto, antes de impuestos, del sueldo y demás prestaciones.

Con el tiempo encima, dada la cantidad de variables que se presentaban, hubo necesidad de fijar fechas para resarcir las discrepancias existentes. Se determinó un plazo de 120 días hábiles siguientes a la firma del citado Convenio, para permitir a las partes calcular de común acuerdo la diferencia en porcentajes registrados entre los salarios a la 18 de mayo de 1992. Los Gobiernos Estatales aceptaron reducir anualmente la diferencia original a partir de 1992, en por lo menos cuatro puntos porcentuales. De esta manera, los salarios menores se irían incrementando con el resultado de sumar el equivalente a los puntos porcentuales en que se reduciría la diferencia, más el incremento registrado por los salarios superiores.

A efecto de cumplir lo anterior, el Ejecutivo Federal se comprometió a incluir dentro de las transferencias destinadas a las Entidades Federativas, los recursos necesarios derivados de la homologación.

Para dar cabal cumplimiento a este compromiso, era necesario aterrizar aún más el procedimiento para realizar la homologación. Es en este momento cuando comienza su actividad el personal técnico, con una experiencia de años y con disposición para el trabajo. Así, se estableció un consenso entre las autoridades educativas estatales y la SEP, a través de la Coordinación General de la Descentralización Educativa y la Dirección General de Personal, dando lugar a los criterios de homologación que a continuación se describen:

**Criterios generales:**

- Se determinó conforme con la propuesta presentada por las Entidades Federativas, las categorías sujetas al proceso.
- Se considerarían categorías con funciones similares, aún cuando en algunos casos, el nombre difiriera entre ellas.

- Mediante el proceso descrito, dos categorías o puestos con la misma función se equipararían igualando gradualmente el sueldo anual integrado, aplicando a la percepción integrada menor un factor anual de 4 puntos porcentuales.
- El costeo se llevó a cabo considerando el salario anual integrado vigente al 18 de mayo de 1992; para este efecto, se tomó en cuenta el importe bruto sin aplicación de descuentos.

**Criterios de aplicación para el personal transferido:**

- La información del personal transferido fue tomada tanto del analítico de plazas como del catálogo de categorías de la SEP.
- El salario anual integrado estaba compuesto de multiplicar por 12: el sueldo base mensual, la despesa, el material didáctico, la asignación docente y la previsión social múltiple, más el aguinaldo y la prima vacacional.
- Para el cálculo de Aguinaldo fue aplicada la siguiente fórmula general:

$$\frac{\text{sueldo base} + \text{asignación docente}}{30} \times 40$$

- Para el cálculo de la Prima Vacacional se aplicó la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{sueldo base} + \text{asignación docente}}{30} \times 6$$

- Requisitar los formatos diseñados para tal efecto por la SEP, indicando los montos de las percepciones genéricas mensuales otorgadas a su personal docente de educación básica, así como los criterios de pago para cada concepto.

- Relación de prestaciones genéricas anuales, como: Aguinaldo, Prima Vacacional, o cualquier otra otorgada en días o en términos absolutos.
- Presentar la documentación soporte: convenios, oficios, gacetas del Gobierno Estatal o, en su caso, la legislación para justificar la inclusión de determinados conceptos.
- Realizar la propuesta de homologación salarial para determinar los costos de las plazas beneficiadas, estatales o transferidas.

Adicionalmente, se considera importante describir de manera general la técnica siguiente:

**Criterios de aplicación utilizados por la Coordinación General de la Descentralización Educativa:**

- Identificar cuáles Entidades Federativas ofrecían el servicio de educación básica y cuáles no.
- En el caso de las Entidades Federativas con servicios de educación básica, reconocer el nivel y la modalidad.
- A partir del nivel y modalidad del servicio, separar las categorías de jornada de las de hora-semana-mes.
- En el caso de categorías de jornada, verificar las horas de servicio y de compatibilidad.
- Verificar los montos de los conceptos genéricos mensuales, a efecto de validarlos en función del documento soporte.
- Comprobar los criterios de pago para efectuar el cálculo de las prestaciones genéricas otorgadas en forma anual.

### **2.2.3 Resultado del Proceso de Homologación.**

La mayoría de los Gobiernos Estatales proporcionaban servicio a la población en diversos niveles educativos con sus propios recursos presupuestales, cuando el servicio proporcionado por la Federación no alcanzaba a cubrir la demanda. Por tanto, existían, por ejemplo, primarias federales y estatales, aunque también, conforme a las características propias de la Entidad Federativa, no era necesario proporcionar el servicio, al ser cubierto ampliamente por la APF. Adicionalmente, grupos específicos de la población eran atendidos mediante otras modalidades, como el caso de los recursos del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), destinados a las comunidades con población indígena.

La información a continuación plasmada, es producto de una serie de comentarios expresados por diversos servidores públicos que vivieron ese momento, a quienes agradezco sus aportaciones.

La estrategia aplicada para este proceso comenzó en el mes de febrero de 1992, y prácticamente estaba definida a la par de la firma del Acuerdo; además, contaba con un panorama nacional sobre el impacto económico que representaría, derivado de sondeos con autoridades educativas ubicadas en las Entidades Federativas, tanto federales como estatales, así como de datos estadísticos.

De tal suerte, a partir del 18 de mayo de ese año, con los criterios de homologación por aplicar ya establecidos, inició la capacitación de los principales actores: los propios coordinadores de los representantes de la SEP en los Estados de la República, y éstos a su vez, a las autoridades educativas estatales y transferidas, además de la formación de un grupo técnico en la Coordinación General de la

Descentralización Educativa, para brindar el apoyo especializado y la asesoría requerida a los participantes, incluso al personal estatal.

No obstante todos los avances alcanzados a esas fechas, no dejaba de ser un reto, pues los participantes no contaban con una experiencia similar.

En la estrategia estaba previsto, y se llevó a cabo, efectuar el primer ejercicio en el mes de junio de 1992, detectándose: conceptos con montos desactualizados; equiparación de categorías docentes con directivas; costeos mal calculados; conceptos de pago sin soporte legal; plazas duplicadas; plazas mal ubicadas por zona económica; conceptos de pago anuales considerados como mensuales; entre otros.

El siguiente ejercicio fue el definitivo y aunque se siguieron presentando inconsistencias -las menos-, se resolvían en el momento vía telefónica o, en su caso, ante la presencia de las autoridades estatales. Una vez consensados por las partes el número de categorías homologadas, plazas u horas, así como el tipo de personal beneficiado, se daba por concluido el proceso en la Entidad Federativa y se autorizaban los recursos presupuestales correspondientes.

En los casos donde a la par existían escuelas del mismo nivel educativo en determinada Entidad Federativa, se observaron diferencias en sus percepciones, ya que en años pasados algunos sindicatos estatales demandaban mejores condiciones salariales a las de su contraparte federal, las cuales eran otorgadas por los Gobiernos Estatales, o bien, conforme a su disponibilidad presupuestal, podían hacer uso de mayores recursos para incrementar las percepciones del magisterio, quizá sin necesidad de presiones sindicales.

A raíz de lo anterior, se identificaron aquellos niveles educativos -primaria, secundaria o grupos afines- en los que concurrían tanto la

Federación como las Entidades Federativas, a partir de los cuales se comenzó el análisis.

Cabe señalar, que en general el nivel educativo en donde concurrían los Gobiernos Federal y Estatal, era el de primarias.

La mayoría de los Estados de la República Mexicana culminaron el proceso de homologación en 1992, la última se dio en 1994.

### **2.2.3.1 Homologación Salarial.**

Al compararse las percepciones integradas de las categorías del personal federal con las del similar estatal, se observaron principalmente tres diferencias en 12 Entidades Federativas, a saber:

- Sueldos compactados.
- Percepciones genéricas diferentes al sueldo compactado.
- Conceptos de pago inexistentes en el personal federal a transferir.

Colima, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, presentaron diferencias en algunos sueldos compactados o en percepciones integradas.

Baja California y Sonora otorgaban un sobresueldo del 20% y 5%, respectivamente, a su personal.

El Estado de México cubría a sus docentes percepciones no consideradas para el personal federal.

Las restantes Entidades Federativas, a excepción de Oaxaca y Yucatán, no presentaban diferencias en ningún concepto de las categorías integrantes del catálogo correspondiente.



Con la firme intención de cumplir en forma cabal el proceso de homologación, se procedió a igualar las percepciones, incorporándose las diferencias observadas al tabulador de sueldos, y cuando no existió algún concepto similar, se procedió a la creación de un nuevo concepto, identificándolo con la letra "H". Prácticamente todos los conceptos así etiquetados no eran factibles de homologar, pues hacen referencia a cuestiones ajenas a servicios personales, como el caso del HV, el cual se refiere a los viáticos recibidos por el docente para su traslado.

En el caso de Baja California, el 20% de sobresueldo al personal federal como estatal lo cubría el Gobierno del Estado con sus propios recursos antes del proceso de homologación. Por ello, autoridades educativas federales y estatales convinieron en no reflejar este concepto vía catálogo, mantener con cargo al Erario Estatal los importes y responsabilizar a la Federación únicamente de la repercusión en Aguinaldó y Prima Vacacional. El sobresueldo del 5% de Sonora sí se incluyó, en virtud de estar asignado sólo al personal de ese Estado.

No obstante haberse concluido el proceso, en algunas Entidades Federativas se presentaban demandas adicionales con el propósito de incluir otros conceptos, los cuales por no contar de un sustento adecuado, no fueron considerados.

De la forma como se dio este proceso, se considera perjudicial para al personal al cual no se le homologaron sueldos, quien se encontró en posición desventajosa al no crecer sus prestaciones por estar calculadas en número de días.

### **2.2.3.2 Homologación de Prestaciones.**

Del total de 406 días anuales, considerando 360 de sueldo tabular, 40 de Aguinaldo y 6 de Prima Vacacional, a partir de 1992 y hasta 1994, tiempo de duración del proceso (ver Cuadro 4 de los Anexos), el salario conservó los 360 días anuales; sin embargo, el Aguinaldo alcanzó en Morelos el máximo de 90 días y, a su vez, la Prima Vacacional logró su máxima expresión en el Estados de México con 25 días. Asimismo, la mayoría de las Entidades Federativas conservaron los 46 días originales por ambos conceptos.

A los maestros transferidos a los Estados de Colima, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Zacatecas, por concepto de nueva creación se les otorgaron días adicionales: 23 por Día del Maestro, 5 por Días Cívicos, 5 por Ajuste de Calendario, 17 por Día del Maestro, 4.5 por Pago de Días Económicos No Disfrutados, 5 por Ajuste de Calendario, y 15 por Día del Maestro, respectivamente.

En suma, los 406 días anuales otorgados antes de 1992, se diversificaron al concluir la homologación en 1994, quedando 15 Entidades Federativas con el mínimo de 410 días anuales -los mismos de los maestros el D.F.-, Nayarit con el máximo de 462 días anuales y el resto oscilando entre ambas cantidades de días.

La mecánica de determinar las percepciones del magisterio en número de días anuales, permite una observación general de las diferencias existentes, pero impide realizar un análisis sobre los importes recibidos por el trabajador, por no considerar las prestaciones otorgadas en términos absolutos, ni las diferencias en sus métodos de cálculo.

Asimismo, técnicamente era más viable liquidar al personal estatal, por contar de prestaciones superiores al federal, y

recontratarlos desde el esquema salarial y de prestaciones de la Federación, evitándose así la exigencia de días por parte de los maestros, por estar uniformadas las Entidades Federativas.

Finalmente, el Gobierno Federal, representado por la SEP, acordó con el CEN del SNTE, efectuar en una sólo exhibición el pago de las diferencias derivadas del proceso de homologación salarial y de prestaciones, con el propósito de permitir a los maestros observar el beneficio de dicho proceso de manera íntegra. Ésto fue posible gracias al apoyo brindado por las autoridades de la SHCP, al proporcionar los recursos presupuestales necesarios.

### **2.2.3.3 Impacto en los Instrumentos para el Pago de Remuneraciones.**

La homologación salarial originó la instrumentación de un total de 13 Catálogos de Categorías y Tabuladores de Sueldos, considerando 1 para el personal de la SEP, 11 específicos y 1 de carácter general denominado foráneo para las 21 Entidades Federativas. En este último, el proceso de homologación no implicó modificación en los importes de los conceptos de pago genéricos mensuales.

En consecuencia, a partir de 1995 la Dirección General de Personal de la SEP dejó de actualizar en los Catálogos los conceptos de pago denominados: Despensa, Material Didáctico, Previsión Social Múltiple y Asignación Docente Genérica. Así, los recursos autorizados por el Gobierno Federal para modificar y/o incrementar prestaciones se determinan conforme las negociaciones celebradas entre autoridades educativas estatales y representantes de las secciones sindicales correspondientes.

Sin embargo, se han seguido actualizando los conceptos Sueldos Compactados, Fortalecimiento Curricular y Compensación por Laborar

en Zonas Alejadas, Pequeñas y Dispersas, así como las compensaciones otorgadas al: Personal Directivo, a Directores de Doble Turno y Provisional Compactable, con los conceptos I2 Compensación por Funciones Directivas, I4 Compensación por Laborar Doble Turno y CC Compensación Provisional Compactable, respectivamente.

De tal suerte, los incrementos salariales o de prestaciones autorizadas de entonces a la fecha al personal docente transferido, se realizan conforme a los tabuladores actualizados por la Dirección General de Personal de la SEP. A partir del año 1998 dejaron de enviarse los Catálogos de Puestos y Tabuladores de Sueldos a las Entidades Federativas, por recaer en ellas su actualización.

Por su parte, los analíticos de puestos-plazas del personal docente transferido se han seguido actualizando, conforme la creación de plazas dictaminadas mediante la programación detallada (ver Cuadro 5 de los Anexos), considerando a las categorías establecidas en el Catálogo transferido en 1992.

En función de lo anterior, el Gobierno Federal ha venido radicando los recursos presupuestales a cada Entidad Federativa, auxiliándose en los Analíticos de Plazas, Catálogos de Categorías y Tabuladores de Sueldos, los cuales se actualizan al momento de autorizarse movimientos relacionados con Servicios Personales.

A partir del año 1995, se instaló en la SEP un nuevo sistema informático conectado a un servidor general a través de microondas, el cual permite llevar a cabo desde el escritorio tareas que antes había la necesidad de realizarlas en instalaciones específicas. A partir de 1998, con este sistema se efectúa la actualización de los Catálogos de Puestos y Tabuladores de Sueldos, reduciendo tiempos y costos, por

ser de fácil comprensión y no tener la exigencia de trasladar fuera de sus centros de trabajo al personal destinado a esta actividad.

Dicho sistema, consiste en diversos módulos o procesos interconectados entre sí, todos ubicados en un servidor general de gran capacidad. La existencia de candados impide el acceso a personas no autorizadas para su manejo.

### **2.3 Incremento de la Diferencia en Sueldos y Prestaciones en el Período 1995-2001.**

A medida que pasaban los meses y los años después de la firma del Acuerdo, también se incrementó la presión del magisterio para eliminar las grandes desigualdades generadas durante el proceso de homologación salarial efectuado por la federalización del servicio de educación básica.

Las manifestaciones de los maestros se realizaban antes, durante y después de los procesos de revisión salarial, los cuales tradicionalmente se llevan a cabo en el mes de mayo; sin embargo, el Gobierno Federal, a través de la SEP, logró contener dichas movilizaciones, otorgando incrementos salariales y modificando algunas prestaciones.

No obstante, el movimiento magisterial seguía creciendo y en el año 1995 consigue por primera vez un 8% exclusivamente para modificar e incorporar nuevas prestaciones, mas la estrategia del Gobierno falló, debido a que al manejar el porcentaje de manera horizontal en todas las Entidades Federativas, provocó un incremento mayor de las desigualdades ya existentes. En consecuencia, los recursos se canalizaron a las percepciones genéricas mensuales, en lugar de destinarlos a prestaciones en días. En primera instancia, la petición de las secciones sindicales en cada uno de las Entidades

Federativas fue de alcanzar los 90 días de Aguinaldo otorgados en el Estado de Morelos, los 25 días de Prima Vacacional proporcionados por el Estado de México y los 23 Días del Maestro concedidos en Colima.

Aunado a lo anterior, de 1995 a la fecha, los Gobiernos Estatales comienzan a sustituir, compactar o modificar prestaciones originalmente pactadas en la transferencia de recursos de 1992, e incluso crear otras nuevas, en razón de los principios de autonomía, libertad y soberanía de cada Entidad Federativa y, conjuntamente con la sección correspondiente del SNTE, canalizan el recurso autorizado a prestaciones en número de días, a veces con el nombre de aguinaldo o gratificación de fin de año, o como día del maestro, inicio de clases o compensación de fin de año, pero con fechas y términos de aplicación variables entre sí.

Ante esta libertad, jurídicamente fundamentada, para convenir sueldos y prestaciones con el magisterio, los Gobiernos Estatales, en la medida de sus posibilidades, comenzaron también a aprovechar parte del recurso destinado a prestaciones para cubrir compromisos de pago mensuales; ésto es, incrementaron importes en prestaciones incluidas en la percepción integrada mensual, pues las prestaciones otorgadas en días se encontraban en los topes máximos, originando percepciones integradas mensuales superiores a las similares del D.F., o bien, porque la capacidad económica de cada Entidad Federativa le permitía otorgar prestaciones adicionales. Sin embargo, Estados como Oaxaca se conformaban con al menos alcanzar lo establecido por la Federación para el D.F..

A manera de ejemplo se presenta al final de esta Tesina (ver Cuadro 6 de los Anexos), la evolución de la plaza inicial de maestro de educación preescolar y primaria de Oaxaca, con respecto a su similar del D.F..

Al 16 de mayo de 1992, antes del proceso de homologación, el personal docente de educación básica del Estado de Oaxaca recibía \$344.40 menos en comparación con su similar federal.

Asimismo, el Estado de Oaxaca no prestaba el servicio educativo, pues la demanda era cubierta en su totalidad por la Federación. A raíz de lo anterior, el esquema de remuneraciones se trasladó sin modificación alguna a la administración estatal a partir del 18 de mayo de 1992.

De esta forma, la diferencia en contra del Estado de Oaxaca se mantuvo durante los años de 1993 y 1994.

En el año 1995, cuando comienza a instrumentarse la nueva política de asignar un porcentaje a prestaciones, se presenta la menor diferencia existente a partir de la homologación entre el Estado de Oaxaca y el D.F., \$33.32, al incorporarse el pago mensual de servicios cocurriculares al esquema de remuneraciones de Oaxaca, con un importe similar al del D.F., y otorgar 21 días más al año por un Bono por Productividad.

A partir de 1996 y hasta el 2001, el Estado de Oaxaca comienza a revertir la diferencia negativa en sus remuneraciones con respecto al de la Ciudad de México. De hecho, a partir de 1997 a la fecha, su categoría de maestro de primaria recibe en comparación con su similar del D.F., un promedio de \$2,000.00 más, debido al incremento del concepto servicios cocurriculares, realizado por el Gobierno Estatal en el marco del Federalismo. A su vez, creó e incrementó los conceptos Rezonificación (RZ) y Compensación Estatal (CD), además de otorgar 39 días más durante este periodo.

En suma, de 1992 al 2001, la categoría del personal docente de educación básica transferido a Oaxaca recibe aproximadamente 466 días anuales, superiores a los 460 de la correspondiente en el D.F..

Situación similar a la descrita, se presenta en las demás Entidades Federativas (ver Cuadro 4 de los Anexos).

Si bien es cierto que lo difícil ya pasó, sería conveniente para la SEP, considerando su capacidad de convocatoria, encontrar el equilibrio en las percepciones del personal docente básico de los Ramos 25 y 33, para evitar la serie de remiendos aplicados cuando se presentan las demandas de los maestros.

### **2.3.1 Consecuencia de la Política Salarial Aplicada.**

La disparidad de percepciones integradas se originó precisamente por aplicar un mismo porcentaje para revisión de prestaciones a nivel nacional. No se tomó en cuenta cómo el proceso de homologación salarial efectuado en 1992 con motivo del ANMEB fue diferente para las Entidades Federativas, como el caso de Oaxaca, que por el hecho de no ofrecer el servicio de educación básica no fue sujeto al proceso de homologación. Tabasco fue otro caso especial, pues prácticamente las percepciones del personal transferido eran similares a las del estatal. Otros Estados de la República Mexicana tuvieron grandes beneficios al otorgárseles prestaciones anuales con mayor número de días, como son Aguinaldo, Prima Vacacional, Día del Maestro y otras.

Como era de esperarse, empezaron las manifestaciones y las demandas por parte del magisterio, en especial de los maestros adscritos a las Entidades Federativas en donde no recibieron beneficio alguno, y de aquéllas cuyo beneficio fue inferior con respecto a los máximos otorgados. Posteriormente, se presentaron paros de labores,



bloqueos de vías de comunicación, plantones, secuestros de edificios de instituciones educativas, entre otros.

En respuesta a dichos conflictos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP y SEP, comenzó a autorizar recursos en función de un porcentaje. Durante los años de 1995, 1996, 1997 y 1998 otorgó el 8%, 10%, 10% y 8%, respectivamente, para revisión de prestaciones en todas las Entidades Federativas, aparentando un trato equitativo. Sin embargo, en la realidad generó percepciones integradas con mayores diferencias para una misma categoría y zona.

No obstante de reconocerse el esfuerzo realizado por el Gobierno Federal, podría señalarse la inapropiada estrategia para eliminar o disminuir las diferencias, en cambio contribuyó para dividir al SNTE, pues los maestros con mayores remuneraciones, no apoyaban a quienes se encontraban en desventaja.

En los últimos años, sólo han insistido con sus demandas los maestros de ciertos Estados, como son Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Hidalgo y otros, cuyo peso relativo no es tan significativo y dejan de ser considerados; sin embargo, su silencio no quiere decir su aprobación a las diferencias existentes.

Adicionalmente, de manera informal se conoce la existencia de Entidades Federativas que, con la finalidad de no afectar el servicio educativo y de atender al mismo tiempo las demandas de los maestros, autorizan incrementos a prestaciones ya existentes o para otras de nueva creación, rebasando la capacidad de sus finanzas, y con el paso del tiempo se autogeneran déficits presupuestales.

Esta situación y la presión del magisterio para recibir los incrementos pactados, implica a las Entidades Federativas la necesidad de solicitar préstamos a instituciones financieras, los cuales pagan al momento de la radicación del recurso por parte de la Federación. No

obstante, el interés causado durante el período corre a cargo de sus presupuestos, motivando el desvío de las economías generadas, y en caso extremo, la reorientación del recurso destinado a actividades de inversión, para el pago de intereses.

### **2.3.2 Asignación de Apoyos Extraordinarios para Resarcir Diferencias.**

Por la situación descrita en el apartado anterior, y con el propósito de continuar atendiendo las peticiones del magisterio, la SEP otorga en función de la disponibilidad presupuestal, recursos adicionales a las Entidades Federativas, a fin de eliminar las diferencias salariales de manera paulatina, cuyo beneficio varía año con año.

Con estos recursos, se atiende el proceso de negociación salarial en los Estados de la República Mexicana, cuando las expectativas del magisterio rebasan la posibilidad local. También se toma en cuenta para la asignación de recursos la justificación presentada por las autoridades educativas estatales.

En función de lo anterior, el *importe a radicar* varía de Estado a Estado y puede ser regularizable o como apoyo por única vez. Adopta la característica de *regularizable* cuando se destina a sueldos y salarios, por lo cual se genera un compromiso de pago. Se convierte como *apoyo por única vez* cuando se destina, por ejemplo, a la compra de equipo de cómputo. Sin embargo, en ambas existe discrecionalidad en la aplicación del importe a radicar.

## **CAPÍTULO III**

### **PROPUESTA DE UN ACUERDO NACIONAL PARA LA HOMOLOGACIÓN SALARIAL Y DE PRESTACIONES SOCIOECONÓMICAS DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN BÁSICA TRANSFERIDO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

En el Capítulo I de la presente Tesina se comentó la propuesta de políticas públicas desarrollada por Aaron Wildavsky, con relación a la creación del problema a partir del deseo, objetivos o la aspiración de la sociedad, para después realizar una confrontación con los recursos del Estado. En este contexto se presenta la tensión entre los patrones históricos de relación social, razón por la cual observamos en dicho capítulo cómo se elaboraron documentos donde se establece la política general para la transferencia de los servicios educativos a las Entidades Federativas en 1992.

En el Capítulo II, el análisis propuesto por Wildavsky orientó a revisar el proceso técnico, la cavilación intelectual, la tensión entre recursos y objetivos. Aquí, con sus instrumentos y posibilidades, el Gobierno Federal llevó a la práctica una política específica para homologar salarios y prestaciones, lo cual generó diferencias entre los Estados de la República Mexicana, y la manera cómo la política salarial instrumentada por la SHCP contribuyó a ampliar aún más las brechas existentes.

Con base en lo anterior, a continuación se presenta cómo se crea el problema, la tensión entre dogma y escepticismo, a partir de los objetivos del SNTE, siguiendo el mismo esquema desarrollado en los capítulos pasados, considerando en el numeral 3.1 denominado Participantes en el Acuerdo, la tensión entre patrones históricos de

relación social (política); en el numeral 3.2 llamado Criterios de Aplicación, se observará la tensión entre recursos y objetivos (técnico); en el numeral 3.3 subtítulo de Estrategia de Instrumentación, se presenta una propuesta para homologar salarios y prestaciones del personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas y el propio D.F., con base en la tensión entre dogma y escepticismo; y por último, en el numeral 3.4 nombrado Caso Práctico: Categoría E0281 Maestro de Grupo de Primaria del Estado de Oaxaca, contendrá de manera clara cómo se conjunta lo político con lo técnico en un ejemplo.

### **3.1 Participantes en el Acuerdo.**

En este apartado, de conformidad con Wildavsky, se creará el problema con base en los objetivos del SNTE y las aspiraciones del Gobierno Federal, a partir de los cuales se sustentan sus actividades cotidianas.

En su Declaración de Principios, el Sindicato Magisterial reclama solamente de sus agremiados disciplina y acatamiento de las decisiones de la mayoría y de los acuerdos de representación sindical, a cambio de la defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales<sup>45</sup>, en donde la soberanía reside originalmente en sus integrantes<sup>46</sup>, es decir, la organización sindical busca la unidad del gremio en torno a las decisiones tomadas por la mayoría de sus miembros y comunicadas por sus órganos de dirección.

El tema de la unidad sindical es la principal preocupación del SNTE y es fundamental en su Declaración de Principios, pues considera "... que de ella depende la existencia misma del organismo

---

<sup>45</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Estatutos, Declaración de Principios y Reglamento General de Asambleas*. Editorial del Magisterio "Benito Juárez". México, 1998.

<sup>46</sup> *Estatutos*, Artículo 34.

sindical, la consecución de sus metas específicas, el mejor rendimiento en la tarea educativa y la eficaz contribución del magisterio en las grandes campañas nacionales de interés colectivo<sup>47</sup>.

Para fortalecer esta unidad, busca la absoluta equidad económica y social, la cual garantice el disfrute del producto de su esfuerzo diario y el goce de una existencia tranquila, decorosa y humana de sus agremiados<sup>48</sup>. Por tanto, se solidariza con el planteamiento y resolución de los problemas, para en función de ello contribuir al mantenimiento de la unidad de la clase trabajadora<sup>49</sup>.

En este orden de ideas, el SNTE se pronuncia por "... la igualdad jurídica de todos los hombres y todas las naciones, considerando que ni la raza, ni la posición económica, ni el tamaño geográfico de los países, deben dar origen a privilegios de ninguna clase"<sup>50</sup>.

A su vez, en su Programa de Acción<sup>51</sup> solicita a sus integrantes: "vigilar permanentemente la igualdad de sueldos de los trabajadores de la educación en el orden de categorías, preparación profesional y antigüedad en el servicio; exigir respeto a las conquistas y a las aspiraciones de los trabajadores de la educación; demandar que la actual compensación de fin de año (aguinaldo), sea incrementada hasta alcanzar el equivalente a tres meses de salario; y promover programas de actualización y/o superación profesional para todos los trabajadores de la educación miembros del SNTE".

Por su parte, en el Pliego General de Demandas de la representación sindical se plasman las aspiraciones magisteriales, de acuerdo con esa "singularidad" comentada por Wildavsky, dada por la particular interpretación de su realidad histórica. Asimismo,

---

<sup>47</sup> *Declaración de Principios*, Fracción Octava.

<sup>48</sup> *Ibidem*, Fracción Novena.

<sup>49</sup> *Ibidem*, Fracción Décimo Primera.

<sup>50</sup> *Ibidem*, Fracción Vigésimo Primera.

<sup>51</sup> *Estatutos*, Artículo 9, Fracciones XVI, XVII, XXV y XXXI.

jurídicamente es el documento legal mediante el cual se solicitan incrementos en una relación laboral.

En el ámbito de lo político, en el Pliego correspondiente al año 2001<sup>52</sup>, el SNTE expone que derivado de un deterioro salarial en los últimos veinte años, solicita:

1. Participación en la toma de decisiones, como parte de la justicia social y el fortalecimiento de la democracia.
2. Equidad e igualdad de género.
3. Terminar con incumplimientos y rezagos de la homologación salarial efectuada en 1992.
4. Mejorar las percepciones de los maestros en el D.F..

En razón de lo anterior, el Gobierno Federal realizó lo siguiente<sup>53</sup>:

1. Creación de comisiones entre la SEP-SNTE para atender asuntos salariales, de equidad y de Federalismo.
2. El compromiso de enfatizar en los libros de texto cuestiones de equidad y género.

Sin embargo, no existió una atención específica en lo correspondiente a la homologación salarial y al mejoramiento de las percepciones del personal ubicado en el D.F., en la inteligencia de que se consideran temas a tratar en las comisiones creadas.

La respuesta otorgada al SNTE, la podemos enmarcar en lo establecido en el PND 2001-2006<sup>54</sup>, como sigue:

1. "El Ejecutivo Federal continuará impulsando el proceso de construcción de convergencias que dé lugar a alianzas que se

<sup>52</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Pliego General de Demandas*. 15 de mayo de 2001.

<sup>53</sup> Secretaría de Educación Pública. *Respuesta al Pliego General de Demandas*, México, 15 de mayo de 2001.

<sup>54</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Poder Ejecutivo Federal. México, 2001.

traduzcan en acciones concertadas entre el Gobierno y los actores sociales y económicos, en ámbitos en que se requiere la acción concurrente y coordinada entre Gobierno y sociedad, para cumplir con los objetivos comunes". El diálogo es útil en el proceso de persuadir a actores sociales respecto a decisiones adoptadas por el ejecutivo con una lógica de interés público. El Gobierno ha declarado su vocación de dialogar con respecto en cuestiones tales como el trabajo...<sup>55</sup>

2. "Transformar las condiciones de inequidad de género en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, y poner a disposición de las mujeres los medios y los recursos para que desarrollen integralmente sus capacidades, contribuyan, tengan acceso, control y disfrute efectivo de los servicios y beneficios del desarrollo del país y decidan en condiciones de equidad en todos los aspectos de la vida nacional"<sup>56</sup>.

De singular atención es la propuesta del Gobierno Federal respecto a las políticas públicas propuestas para su implementación, toda vez que "(la capacidad) para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas. Sin duda un buen Gobierno es aquél que opera a partir de las políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de:

- Los hallazgos de las disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de las políticas.
- La experiencia del Gobierno Mexicano y de otros Gobiernos respecto a la ejecución práctica de acciones.
- Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta.

---

<sup>55</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>56</sup> Ibidem, p. 85.

nacional a favor de la educación, y estructurar y dejar sentada así la comunidad educativa, en estrecha alianza con la tarea del Gobierno<sup>60</sup>.

Por su parte, el Secretario del Ramo, Dr. Reyes S. Tamez Guerra, en el texto del Programa reitera "convocamos a los profesores y a las organizaciones; a los padres de familia y los alumnos; a las escuelas e instituciones; a los demás sectores de la sociedad; a los Poderes Legislativo y Judicial; y a los Gobiernos Estatales y Municipales del país, a sumarse a un gran acuerdo nacional por la educación, buscando hacer realidad la prioridad de este Sector en la Agenda Pública<sup>61</sup>".

Asimismo, en el reciente Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional del 7 de octubre de 2001<sup>62</sup>, suscrito por Vicente Fox y los presidentes de los partidos representados en el H. Congreso de la Unión, la educación se incluye en la Agenda Social en términos de fomentar el acceso universal a la instrucción pública, laica, gratuita y de calidad. Propósito contenido en el Artículo 3º Constitucional y en la Ley General de Educación; pero a diferencia de otros enunciados políticos y económicos del Acuerdo, no se anticipa ninguna estrategia ni alguna acción inmediata para solventar las diferencias salariales del personal docente transferido a las Entidades Federativas.

En consecuencia, se deduce, en primer lugar, la existencia de la posibilidad de ambas partes para generar un acuerdo, pues el SNTE solicita ser tomado en cuenta para las decisiones que le afectan y el Gobierno Federal está abierto al diálogo, reflejo de ello es lo correspondiente al género y equidad atendido en la respuesta al Pliego General de Demandas. En segundo término, la homologación salarial y el mejoramiento de las percepciones del maestro en el D.F., de singular inquietud por parte del SNTE, no están incluidas en la respuesta al Pliego de Demandas de la representación sindical, en el PND, en el Programa Nacional de Educación o en el Acuerdo Político para el

---

<sup>60</sup> *Comentarios al Programa Nacional de Educación*, p. 28.

<sup>61</sup> Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, 2001, p. 12.

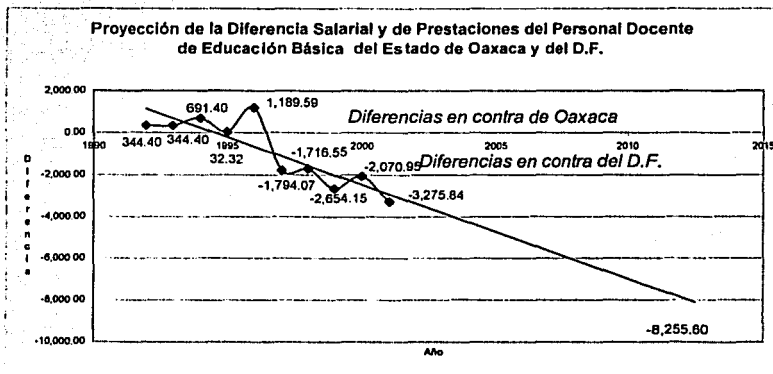
<sup>62</sup> *Comentarios...*, Op. Cit., p. 28.



Desarrollo Nacional; es decir, el Ejecutivo Federal no contempla en la Agenda Nacional alguna política salarial general para la burocracia ni específica para los maestros, y mucho menos se reconocen las diferencias salariales existentes entre el magisterio de las Entidades Federativas. No es asunto de prioridad nacional.

Asimismo, considerando lo descrito en los numerales 2.2 y 2.3 de esta Tesina, respecto al origen e incremento de las diferencias en sueldos y prestaciones del personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas, actualmente el costo de homologar las percepciones de un maestro de educación preescolar y primaria en el D.F. para alcanzar a las de su similar de Oaxaca son de \$3,275.84 anuales al 16 de mayo de 2001, y realizando una proyección lineal, las diferencias se incrementarían hasta llegar a más de \$8,000.00 en un lapso de once años y medio; es decir, se ampliaría la brecha aproximadamente en un 252% para el año 2012, como se observa en la gráfica 3:

**GRÁFICA 3**



**Nota:** las diferencias observadas son en contra de un maestro de educación preescolar y primaria en el D.F., con respecto a su similar del Estado de Oaxaca.

**Fuentes:** Diferencias proyectadas conforme con: Oaxaca, sueldo pagado de una categoría E0281, Maestro de Grupo de Primaria, en el Estado de Oaxaca, y de acuerdo con las Respuestas de los Pliegos peticorios de los años 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001. Distrito Federal, Secretaría de Educación Pública. *Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos Histórico*. México, 2000.

**Elaboró:** Fernando Patiño Abuela.

Con base en lo descrito, se pueden inferir que en caso de continuar con la política salarial y de prestaciones aplicada a la fecha, podría presentarse un incremento de marchas, plantones y mítines de las secciones estatales del SNTE con bajos ingresos para exigir condiciones laborales similares a las de sus compañeros mejor remunerados; una ruptura al interior de la organización sindical; y un paro prolongado de labores en perjuicio de los estudiantes de educación básica, el cual se podría extender hacia otros niveles educativos y ramas diferentes de la producción de la economía mexicana, lo cual colapsaría la actividad gubernamental, y tendría la necesidad de darse solución desde un alto costo presupuestal y un severo desgaste institucional.

De esta manera, de acuerdo con Wildavsky, se llega al punto de definir que el problema reside en la falta de un reconocimiento real por parte del Gobierno Federal a las diferencias salariales y de prestaciones generadas en el proceso de homologación salarial efectuado en 1992 para el personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas, no obstante de estar al pendiente de los reclamos ciudadanos; y por su parte, el SNTE no ha efectuado un consenso interno para permitir temporalmente detener las prestaciones de los maestros con altos ingresos en comparación a las de sus similares, a pesar de buscar la unidad y solidaridad dentro de sus filas, antes de generar un descontento social generalizado en perjuicio de la sociedad en su conjunto.

Por lo anterior, la propuesta es la firma de un "Acuerdo Nacional para la Homologación Salarial y de Prestaciones Socioeconómicas del Personal Docente de Educación Básica Transferido a las Entidades Federativas", signado por el SNTE, la SEP y los Gobiernos Estatales, en donde cada uno de estos actores

habrá de tomar en cuenta de manera esencial la búsqueda primordial para igualar las percepciones genéricas mensuales y anuales de los maestros con respecto al número de salarios mínimos generales vigentes en el D.F. al 16 de mayo de cada año, por el tiempo de duración de la equiparación, en función de lo cual, el Gobierno Federal debe reconocer las diferencias salariales entre los maestros de las Entidades Federativas, incluyendo el D.F., y el SNTE debe considerar moderar las pretensiones en materia de prestaciones.

Previo a dicho Acuerdo, el SNTE deberá consensar entre sus secciones sindicales, quizá mediante la organización de un Congreso Nacional, la imperiosa necesidad de contener temporalmente el crecimiento de los importes destinados a prestaciones para aquellos maestros con ingresos superiores respecto al resto de sus similares, en la inteligencia de que lo correspondiente a sueldos se seguiría otorgando con la normalidad efectuada a la fecha.

Desde mi perspectiva, y tomando como referencia lo comentado en el numeral 1.3 de la presente Tesina, relacionado con los movimientos magisteriales ocurridos durante el período de 1983 a 1990, el SNTE ha dado muestras de solidaridad y mutua comprensión, que podrían estimularse para motivar a las secciones sindicales a otorgar su aprobación. Si bien, la propuesta se diferencia del anterior proceso de homologación, en el sentido de temporalmente no brindar incremento a prestaciones de los maestros con importes superiores, sólo aquéllos con menos ingresos, a la larga resultarán todos beneficiados, a excepción de los maestros con ingresos más altos, pues constituirían el tope a alcanzar que, conforme al Cuadro 4 de los Anexos, serían los del Estado de Colima con 521 días de importe anual. La sección sindical de esta Entidad Federativa no tiene la fuerza que representan otros, como el correspondiente a Oaxaca.

De hecho, es de considerarse cómo la búsqueda de la armonía al interior del SNTE, pondrá a prueba sus liderazgos y solidaridad de

gremio. Las tensiones mencionadas por Wildavsky se sentirán intensamente y, en el mejor de los casos, se podrá generar una contrapropuesta difícil de plasmar en trabajo de gabinete y en contraste, se presentaría una ruptura de alianzas históricas del Sindicato, en virtud de las confrontaciones que pudieran darse.

En dicho Acuerdo deberá existir un compromiso por parte de las autoridades educativas estatales de proporcionar a los maestros, los insumos necesarios para una capacitación permanente de calidad, a fin de buscar una congruencia con la inquietud gubernamental de "crear un frente común entre trabajadores, empresas y autoridades a favor de la competitividad, de la certeza jurídica y de la capacitación permanente", y del objetivo del SNTE de "promover programas de actualización y/o superación profesional del magisterio", comentada en este capítulo anteriormente.

### **3.2 Criterios de Aplicación.**

Las peticiones del SNTE en cuanto a lo que podríamos llamar "objetivos técnicos", consisten en mejorar las condiciones laborales y de sueldos de los maestros de educación básica, y no están contenidas en un documento de política general, en tanto sus peticiones van tomando diferentes características en función de las fluctuaciones de la economía nacional, razón por la cual el Pliego General de Demandas presentado anualmente por la organización sindical, es el documento donde se pueden observar las aspiraciones económicas del Sindicato en un momento dado.

El más reciente Pliego General de Demandas presentado por la organización sindical a la fecha es el correspondiente al año 2001, y en el mismo se reiteran medidas solicitadas con anterioridad en por lo menos 5 años, en donde demandan:

1. Indexación del sueldo al salario mínimo y un salario profesional equivalente a 6 salarios mínimos generales vigentes en el D.F.; ésto es, incrementar en las mismas fechas y términos que los salarios mínimos.
2. Rezonificación total de Zona Económica II a III.
3. Desgravamiento de sueldos y prestaciones.
4. Incremento a prestaciones para resarcir el poder adquisitivo.
5. Otorgar de manera semejante a la Educación Media Superior y Superior, los montos correspondientes a la antigüedad en el servicio; es decir, conforme con un porcentaje del sueldo y no como un monto absoluto.
6. Incremento a los pagos otorgados en número de días.
7. Incremento a las prestaciones para estimular la adquisición de algún nivel académico.
8. Incremento a la compensación por trabajar doble turno del personal directivo, para llegar a una equivalencia de turno completo.
9. Compensación a maestros en zonas de pobreza extrema.
10. Incremento a los estímulos por antigüedad.
11. Incremento al monto del seguro colectivo de retiro, a razón de 25 mil pesos.
12. Incremento a 40 meses el seguro de vida a jubilados.

Aunado a la presentación del Pliego General de Demandas, se anunciaron movilizaciones y plantones en 21 Estados de la República<sup>63</sup>: en Hidalgo se tomaron las instalaciones del ISSSTE; en Michoacán se inclinaron por el paro indefinido; en el D.F. se realizaron plantones fuera de los bancos, y en las embajadas se solicitó que "extendieran sus buenos oficios" para atender por parte del Gobierno Federal su

---

<sup>63</sup> Anuncian los maestros nuevas movilizaciones en 21 Estados; reforzarán presencia en el DF. La Jornada, Sociedad y Justicia, México, 21 de mayo de 2001, p. 40.

Pliego, asimismo se llevaron a cabo "foros de solidaridad" en el auditorio 15 de mayo del SNTE y en la Universidad Obrera de México, en donde se anunció la llegada a la Ciudad de México de un gran contingente de maestros provenientes de los Estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Tlaxcala, Zacatecas y del propio D.F..

A su vez, el Obispo Auxiliar de la Arquidiócesis de la Ciudad de México, José de Jesús Martínez Cepeda, en una misa dominical dedicada al magisterio, comentó cómo desde la Revolución Mexicana a principios del siglo pasado, el país ha ido acumulando una gran deuda para con sus maestros, señalando que tiene que existir un reconocimiento y una mejor remuneración a las tareas de los maestros, pues la educación debe ser un tema de vital importancia para todos los pueblos y naciones.<sup>64</sup>

A partir de 1998 el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>65</sup>, aprobado por la Cámara de Diputados, transparenta el recurso destinado a sueldos y prestaciones. Por primera vez incluye los recursos necesarios para atender los incrementos salariales, así como las erogaciones derivadas del cumplimiento de otras obligaciones, de prestaciones, de las aportaciones de seguridad social, de los impuestos federales y de creación de plazas, a los cuales deberán sujetarse los Ramos Administrativos, entre ellos los Ramos 11, 25 y 33. Su monto corresponde a la estimación de recursos que pretende captar el Ejecutivo Federal durante el año fiscal, a través de la SHCP.

En función de dichos importes, la SEP determina internamente en primer lugar los porcentajes destinados a salarios y prestaciones posibles de erogar para el pago del personal docente adscrito a la educación básica y, en función de lo anterior, lo correspondiente al demás personal de la Federación.

<sup>64</sup> *El país, en deuda con los mentores*. La Jornada, Sociedad y Justicia, México, 21 de mayo de 2001, p. 40.

<sup>65</sup> *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 1998*. Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1997.

Para el ejercicio fiscal 2001, por concepto de previsiones salariales y económicas se destinó un total de casi 16.4 mil millones de pesos para el total de los trabajadores de la educación<sup>66</sup>, de los cuales aproximadamente 8.9 mil millones de pesos se destinaron al personal docente básico transferido y federal, lo que representa un poco más del 54% con respecto al total.

Con dicho monto, el Gobierno Federal otorgó de manera general lo siguiente, conforme a las solicitudes del SNTE:

1. Incremento salarial del 11%.
2. Aumento del 25% al concepto Compensación Provisional Compactable.
3. Aplicación puntual de la Ley del Impuesto Sobre la Renta a las remuneraciones de los trabajadores.
4. Adición a prestaciones del 2%.
5. Ampliación al sueldo Carrera Magisterial en los mismos términos del sueldo tabular y un recurso adicional para nuevas incorporaciones.
6. Sin atención, pues de autorizarse incrementos a los pagos otorgados en número de días, generaría repercusiones de índole horizontal con otras Dependencias del Ejecutivo Federal.
7. Sin atención, ya que de otorgarse aumentos a prestaciones para estimular la adquisición de cierto nivel académico, provocaría más diferencias entre las Entidades Federativas.
8. Sin atención, en función de estar atendidos por la Carrera Magisterial puesta en marcha en 1992, que contiene entre sus

---

<sup>66</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 2001.

factores de evaluación esta característica, como se observa en el Cuadro 2 de los Anexos de la presente Tesina.

9. Incremento al concepto 12 Compensación al Personal de Supervisión e incremento al concepto 14 Compensación Adicional a Directores de Doble Turno.
10. Sin atención, en virtud de cubrir la Federación esta demanda, a través del concepto E3 Compensación por Laborar en Zonas Pequeñas, Dispersas y Alejadas de un Centro de Trabajo Urbano.
11. Engrandecimiento del monto destinado a Estímulos por Antigüedad.
12. Sin considerar, por ser competencia de terceros institucionales.
13. Sin atención, por ser competencia de terceros institucionales.
14. Incremento a Becas para alumnos, los cuales se encuentren cursando instrucción Básica.

Si bien, dentro de las posibilidades de la SEP fueron atendidas la mayoría de las peticiones del SNTE, no lo fueron en la magnitud deseada, ya que se puede observar, entre otros, como se otorgó apenas un 11% de incremento salarial, cuando la solicitud era en el sentido de proporcionar un sueldo equivalente a 6 salarios mínimos vigentes en el D.F..

Mientras tanto, el Presidente Vicente Fox, durante una gira de trabajo efectuada por el Estado de Chihuahua el 23 de mayo de 2001, ante una joven estudiante que le reclamó las "pésimas condiciones" y los "bajísimos salarios" con los cuales desempeñan su labor los docentes, manifestó que: "son maestros disidentes de la Coordinadora, vienen de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Michoacán. Los maestros del SNTE, que son 96% ó 97% de los mentores, están encantados con su aumento; no están haciendo ninguna protesta, están trabajando en las aulas; el 97% de nuestros maestros está educando. Entonces, si



hay que observarlo, ver con detalle cuáles son los problemas y de dónde vienen, ¡y de donde vienen, hay que tener buena información!"<sup>67</sup>.

Una vez observado lo anterior, se podría definir de conformidad con lo establecido por Wildavsky, que el problema en lo técnico reside en la inconsistencia generada por la escasez de recursos necesarios para atender las peticiones del Sindicato por parte del Gobierno Federal, quizá derivada de una política fiscal defectuosa o de una falta de política salarial para la burocracia, y una "singular" demanda del SNTE, entendible como el resultado de una exagerada pérdida de poder adquisitivo en los últimos veinte años, como observamos en el numeral 1.2, correspondiente al impacto de la economía mexicana en el magisterio nacional, pero debe ser moderada para no crear falsas expectativas que pueden desbordar el ánimo del magisterio en caso de no efectuarse como sus dirigentes se los prometen.

Por lo anterior, será necesario consensar en el Acuerdo propuesto en el apartado anterior, la inclusión de criterios de aplicación para permitir modificar la perspectiva que a futuro tendrán las percepciones del personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas en el propio SNTE, y hacerlas compatibles con la realidad económica del país, en función de lo siguiente:

- La homologación salarial y de prestaciones será en función del salario mínimo general vigente en el D.F. al 15 de mayo de 2002.
- El proceso se efectuaría en función del número de salarios mínimos generales vigentes en la Ciudad de México al 15 de mayo de 2002, los cuales representen las percepciones genéricas mensuales y anuales asignadas al personal similar adscrito al Ramo 25 D.F.

---

<sup>67</sup> *La Mayoría de los Maestros Están Encantados con su Aumento*. La Jornada, Sociedad y Justicia, México, 24 de mayo de 2001, p. 43.

- La homologación salarial y de prestaciones sería con efectos 16 de mayo de 2002.
- El desglose de la estructura de percepciones de los conceptos genéricos y anuales del D.F., invariablemente deberán aplicarse en las Entidades Federativas, independientemente de proporcionar o no beneficios durante el proceso de homologación.
- La vigencia estaría en función del tiempo necesario para equiparar las percepciones genéricas mensuales y anuales del personal docente básico transferido a las Entidades Federativas, con respecto al similar del D.F., Ramo 25.
- Las autoridades educativas estatales deberán requisitar los formatos determinados para tal efecto, de común acuerdo con la SEP.
- Los montos de los conceptos de pago genéricos y anuales que conforman el total de las percepciones anuales estaría en términos brutos.
- La percepción integrada anual incluiría los conceptos de pago cubiertos con recursos federales y estatales.
- Los conceptos de pago mensuales y anuales por considerar en el proceso serían los inherentes a la categoría.
- Las categorías susceptibles de homologar estarán en función del nivel y modalidad educativa, tanto iniciales como con Carrera Magisterial, y de la zona económica en donde se encuentran ubicadas las plazas u horas.

- Los Gobiernos de los Estados y las secciones estatales correspondientes del SNTE, los cuales representan al personal transferido, aceptarían canalizar los recursos destinados para estos efectos a las Entidades Federativas, en donde el personal docente básico transferido reciba un número de salarios mínimos generales vigentes en el D.F. anuales, pero inferior a los otorgados en el mismo.
- La sección del SNTE que agrupa al personal docente básico adscrito al Ramo 25, acepta canalizar los recursos correspondientes por revisión de prestaciones, para atender el proceso de homologación salarial.
- El proceso de homologación salarial no incluirá lo correspondiente a seguridad social, para estimular la concurrencia en el gasto de los Gobiernos Estatales.
- El Ramo 25 D.F. deberá seguir adscrito a la SEP, ya que será la base del proceso de homologación, además de tener el derecho, al igual que todas las Entidades Federativas, de verse beneficiado con el proceso de homologación. Ésto permite tener un control eficaz sobre las remuneraciones.
- Con el propósito de disminuir la inmensa variedad de prestaciones y conceptos, las partes acuerdan compactar y uniformar la denominación, montos y criterios de pago de las prestaciones genéricas mensuales y anuales otorgadas al interior de cada Entidad Federativa con respecto a las similares del D.F. (Ramo 25), simplificando el control y administración de éstas.
- También se acuerda eliminar las prestaciones denominadas licenciaturas, titulaciones, maestrías y doctorados, respetándose

exclusivamente para aquellos maestros que actualmente reciban estos conceptos, canalizándose vía formato único de personal hasta el término de su relación laboral. Ésto, considerando la compensación de la superación académica inmersa en la Carrera Magisterial.

- En el Acuerdo Nacional se pondría a consideración de los participantes el tratamiento aplicado a los conceptos de pago señalados (ver Cuadro 7 de los Anexos).

### **3.3 Estrategia de Instrumentación.**

Con base en la tensión entre dogma y escepticismo entre seguir con una política salarial que en vez de disminuir diferencias las incrementa o de realizar una propuesta con los esfuerzos de las partes involucradas, a continuación se exponen los procesos a seguir en las diferentes instancias involucradas en el Acuerdo propuesto.

Anualmente, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP y SEP, elabora el Presupuesto de Egresos del Sector Educativo, el cual se somete a consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. En éste se incluyen, entre otros, lo correspondiente al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y dentro del Ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

En el Ramo 25 se ubican los recursos aprobados por la Cámara de Diputados para atender la política salarial y de prestaciones del personal adscrito tanto al propio Ramo 25 (D.F.) como al 33 (Entidades Federativas).

Una parte de esos recursos se aplican en el personal docente para dar respuesta a los pliegos petitorios presentados al CEN del SNTE y los Comités Ejecutivos de las Secciones en donde se agrupa el

personal transferido, al Secretario de Educación Pública y a los Gobernadores de los Estados.

A partir de 1995, en función de la disponibilidad presupuestal, pero siempre mejorando el salario profesional del magisterio, el Gobierno Federal viene otorgando un porcentaje para revisión salarial y otro para prestaciones, con el cual se incrementan los montos de algunas, o bien, se autorizan otras de nueva creación.

El porcentaje destinado a salarios, ha permitido al concepto denominado Sueldos Compactados de las categorías que conforman el Catálogo de Categorías y Tabulador de Sueldos, ser similar en todos los Estados de la República Mexicana; en cambio, las modificaciones en las prestaciones otorgadas en términos absolutos se aplicaban para todas las Entidades Federativas.

Por lo descrito, el Gobierno Federal, conjuntamente con los Gobiernos Estatales, deben reflexionar sobre la necesidad de llevar a cabo el proceso de equiparación salarial, lo que seguramente redundará en beneficio de la educación, a través de un mayor equilibrio entre las percepciones de los maestros y una organización unida, no por la fuerza sino por la razón, respetando siempre la pluralidad y la diversidad de ideas, pues utilizando de forma supletoria la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 86 establece el principio de "A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual"<sup>68</sup>. Asimismo, cabe mencionar el Artículo 353-N de la misma Ley, referente a las Universidades e Instituciones Superiores Autónomas por Ley, indica que "No es violatorio el principio de igualdad de salarios la fijación de salarios distintos para trabajo igual si éste corresponde a distintas categorías académicas"<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Ley Federal del Trabajo, Artículo 86. Agenda Laboral 2001. México, 2 de enero de 2001.

<sup>69</sup> Ibidem, Artículo 353-n.

En función de lo anterior, la Federación, los Gobiernos Estatales y el propio SNTE deberán alinear sus objetivos hacia esta igualdad, ya que la diferencia existe, en función de la categoría docente de educación básica ostentada por el trabajador, pero no por su lugar de adscripción.

Tanto el Gobierno Federal como los Estatales, conscientes de esas diferencias salariales, destinan recursos adicionales para tratar de encontrar el equilibrio de las percepciones, sin lograrlo a la fecha. Por ello, se sugiere destinar el porcentaje para revisión de prestaciones en cada Entidad Federativa, con base en un Acuerdo Nacional, en el cual se establezca la concentración y distribución de los recursos por parte de la Federación, a los maestros con percepciones inferiores a las otorgadas en el D.F..

En razón de lo indicado, se propone equiparar la percepción integrada mensual más los pagos anuales, todos en términos brutos, del magisterio de educación básica transferido a salarios mínimos generales del área geográfica "A", donde se encuentra ubicado el D.F., en vez de medirlo en número de días.

Este indicador nos permitirá medir realmente las percepciones de los maestros, agrupar a quienes están por encima de lo otorgado en el D.F. y, a su vez, a aquéllos con remuneraciones por debajo del parámetro de éste. A manera de ejemplo, es esclarecedor la situación latente entre el maestro de preescolar y primaria de Oaxaca con respecto a su similar ubicado en la capital de la República Mexicana, pues en el año 2001 le correspondían 460 días y a Oaxaca 466, en donde la cantidad de días pagados de ningún modo reflejaba el ingreso total percibido, ya que además del número de días, reciben otras compensaciones en monto fijo (pesos), las cuales no se encuentran contabilizados al medirse de esta manera. Utilizando el indicador sugerido, resulta que la Entidad Federativa recibe 63.75 Salarios

Mínimos Anuales vigentes al 1° de enero de 2001, y por su parte el D.F. 61.01, lo cual refleja su ingresos totales.

Una vez realizado lo anterior, las diferencias observadas en el grupo que están por encima del parámetro, se canalizarían a conceptos de pago específicos a la persona, y lo conservarían quienes a la fecha del proceso de homologación disfruten del beneficio por encima de lo otorgado en la capital. Quienes sean de nueva contratación no disfrutarían del concepto adicional, ajustándose sus sueldos a los importes del D.F..

Las Entidades Federativas cuyos maestros tengan percepciones por debajo del parámetro del D.F., se homologarían a éste en la medida determinada por los recursos disponibles, siendo por tal motivo de manera paulatina. El orden de la homologación estaría dado por las diferencias presentadas en comparación con el D.F., a razón de mayor diferencia, más prioridad. Quienes accedan al proceso de homologación, recibirían por parte de la Federación el Catálogo de Categorías y Tabulador de Sueldos del personal aún Federal, al cual deberán apegarse en tiempo y forma.

Para efectos de lo anterior, sólo se utilizarían los recursos disponibles para prestaciones, razón por la cual absolutamente todos los maestros de los Estados de la República Mexicana recibirían anualmente un incremento a sus salarios, los cuales tienen repercusión en prestaciones como Aguinaldo o Prima Vacacional, y todos aquéllos calculados en número de días.

El proceso de homologación implicaría concluir a más tardar el día 15 de mayo del año que se trate, las negociaciones entre las autoridades educativas de los Gobiernos Estatales y el CEN de la Sección correspondiente del SNTE.

A partir del cierre de las negociaciones salariales y de prestaciones, las autoridades educativas deberían remitir a la Oficialía Mayor de la SEP los formatos establecidos para tal efecto, debidamente requisitados, a más tardar el último día hábil del mismo mes de mayo, con el propósito de que dicha Unidad Administrativa esté en posibilidad de radicar previo análisis, los recursos correspondientes, antes del último día hábil del mes de junio.

Asimismo, la SEP, rigiendo sus acciones en un marco de transparencia, publicaría en el Diario Oficial de la Federación la distribución de los recursos por Entidad Federativa, e integraría una memoria sobre los resultados alcanzados durante el proceso de homologación.

Por su parte, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en el marco del Informe que por Ley debe presentar ante los Poderes Legislativo y Judicial, deberá señalar el avance del proceso de homologación, resaltando el número de maestros y las Entidades Federativas beneficiadas.

También se establecería en el Acuerdo propuesto, que lo anterior se realizaría sin incrementar los recursos presupuestales asignados por el Gobierno Federal para atender los procesos de revisión salarial y de prestaciones realizados cada 15 de mayo entre la SEP y el CEN del SNTE, así como los efectuados por los Gobiernos Estatales por conducto de sus Secretarías de Educación y Finanzas con los Comités Ejecutivos de las Secciones del SNTE, en donde se agrupa al personal de referencia.

La homologación salarial se efectuaría sobre las percepciones genéricas brutas mensuales y anuales otorgadas al personal docente transferido, incluyendo las percepciones cubiertas con recursos estatales, en función del nivel y modalidad educativa desempeñada, de



la categoría ostentada y de la zona económica de su ubicación. Con ésto, sólo los maestros con percepciones anuales inferiores a las recibidas por el personal del D.F., Ramo 25, serían beneficiados, y con el tiempo alcanzarían a aquéllos con mayores salarios, consiguiendo así la equidad salarial de los maestros.

Para ello, la propuesta de homologación salarial habría de realizarse con un enfoque de políticas públicas, en donde el consenso de los Gobiernos Federal y Estatales, así como las Secciones Sindicales del SNTE, en donde se agrupa al personal transferido, y el propio CEN del Sindicato, permitiría un Acuerdo Nacional de Homologación Salarial para el Personal Docente Básico Transferido. Si bien, es recomendable la participación de otros actores sociales, tales como las asociaciones de padres de familia y sociedad en general, jurídicamente el asunto de remuneraciones está limitado entre patrón y empleado, por lo cual en la presente investigación únicamente se considera la participación de dichas figuras, aunque en la discusión que se entable en el SNTE, se considera la intervención de diversas corrientes, como la CNTE, cuyos integrantes ocupan algunas carteras en la representación sindical reconocida por las autoridades de la SEP y laborales.

El Gobierno Federal, por conducto de la SEP, proporcionaría a sus similares de los Gobiernos Estatales y al CEN del SNTE, la información relacionada con las percepciones recibidas por los maestros adscritos al Ramo 25, equivalentes en salarios mínimos generales vigentes en el D.F., así como la proyección de lo que sería para aquellos maestros ubicados en la zona económica III, pues éste aplica exclusivamente la zona económica III. De esta forma, la autoridad federal coordinaría los trabajos realizados por los Gobiernos Estatales, y el CEN del SNTE lo relacionado con las secciones sindicales correspondientes.

Las Secretarías de Educación en las Entidades Federativas elaborarían los análisis técnicos en donde se comparen las percepciones genéricas mensuales y anuales, así como el número de salarios mínimos generales vigentes en el D.F. al 15 de mayo de 2002 otorgados en los Estados de la República con respecto a éste, especificando los criterios de pago y fuente de financiamiento (federal o estatal) de cada uno de los conceptos genéricos mensuales o anuales, los cuales deberán ser entregados a los maestros a través de las secciones sindicales respectivas, con el propósito de valorar su nivel salarial y, al mismo tiempo, su interés de apoyar a los maestros cuyas percepciones son inferiores por el hecho de estar adscrito en una Entidad Federativa cuyas características económicas y financieras no permiten a los Gobiernos Estatales otorgar mayores recursos con cargo a sus finanzas públicas.

#### **3.4 Caso Práctico: Categoría E0281 Maestro de Grupo de Primaria del Estado de Oaxaca.**

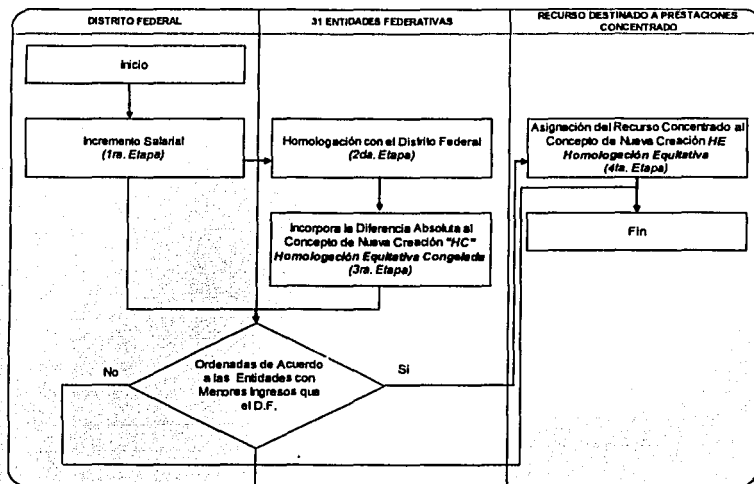
A continuación se presenta lo denominado por Wildavsky como "políticas como arte o artesanía", ya que una vez considerando cómo se ha creado el problema a partir de los deseos y los ofrecimientos de parte del SNTE y del Gobierno Federal, respectivamente, se realiza esta propuesta técnica con sustento político, con la cual se pretende evitar las presiones sindicales, las presiones de gasto y no incrementar el presupuesto destinado a Servicios Personales.

Una vez suscrito el Acuerdo para Homologar las Percepciones del Personal Docente de Educación Básica Transferido a las Entidades Federativas, con su similar del D.F., se procedería a realizar el análisis técnico y la dictaminación por parte de la SEP para igualar las percepciones.

En este proceso participarían las remuneraciones anuales del personal docente de educación básica adscrito a las Entidades Federativas y al D.F., y consistiría en la realización de 4 etapas para permitir la homologación de las percepciones, conforme con el cuadro 4 que se presenta a continuación:

**CUADRO 4**

**Etapas que Constituyen el Proceso de Homologación Salarial para el año 2002**



Elaboró: Fernando Patiño Abuela.

Las 4 etapas consisten en:

1. Otorgar el incremento salarial a las percepciones del D.F..
2. Homologar las percepciones de las Entidades Federativas con su similar de la capital de la República Mexicana.
3. Incorporar la diferencia absoluta existente antes del proceso de homologación, al concepto HC Homologación Equitativa Congelada.

4. Asignar el recurso destinado a prestaciones concentrado por la SEP, a aquellos Estados con las más bajas remuneraciones de sus maestros, al concepto de nueva creación HE Homologación Equitativa.

A manera de ejemplo, en el cuadro 5 que sigue, se presenta el proceso propuesto para igualar las percepciones de la categoría E0280 ubicada en el D.F., con respecto a la E0281 del Estado de Oaxaca:

**CUADRO 5**  
**PROPUESTA DE HOMOLOGACIÓN SALARIAL A PARTIR DEL AÑO 2002**  
**CONSIDERANDO UN 4.5% DE INCREMENTOS A SUELDOS Y 2.0% A PRESTACIONES**

ENTIDAD CÓDIGO	DENOMINACIÓN	PROYECCIÓN						
		AÑO BASE	2001			2002		
			ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3	PLAZAS	% PREST.	APLICACIÓN
O	07 Sueldo Compuesto	3,854.55	3,819.00	3,819.00	3,819.00	31	2,285.44	3,819.00
	28 Despesa	62.80	76.70	76.70				76.70
	39 Material Didáctico	80.50	89.80	89.80				89.80
	44 Previsión Especial Multiple	53.50	59.80	59.80				59.80
O	E8 Asignación Docente General	320.70	320.70	320.70				320.70
X	8C Asignación por Servicios Concurrentes	329.00	304.80	304.80				304.80
A	8E Compensación Personal Compensable	340.00	312.50	312.50				312.50
A	Integrado	6,317.86	6,237.86	6,237.86				6,237.86
A	Integrado Anual	62,804.80	62,844.00	62,844.00				62,844.00
C	24 Aguinaldo	9,300.33	9,519.80	9,519.80				9,519.80
A	32 Prima Vacacional	1,325.06	1,379.80	1,379.80				1,379.80
A	Otros Días	6,700.01	6,832.25	6,832.25				6,832.25
HE	HOMOLOGACIÓN EQUITATIVA COXELADA		2,275.84	2,275.84				2,275.84
	TOTAL ANUAL	77,136.83	76,378.78	76,695.98				76,661.88
	S. M. D.	62.72	62.80	66.80				66.80
D	39 Despesa	3,854.55	3,819.00		1	108.88	3,819.00	3,819.00
F	39 Material Didáctico	76.70	76.70					76.70
I	39 Material Didáctico	89.80	89.80					89.80
	44 Previsión Especial Multiple	89.80	89.80					89.80
E	E8 Asignación Docente General	320.70	320.70					320.70
S	8C Asignación por Servicios Concurrentes	304.80	304.80					304.80
D	8E Compensación Personal Compensable	8.00	8.00					8.00
T	CC Compensación Personal Compensable	312.50	312.50					312.50
R	Integrado	6,172.86	6,237.86					6,237.86
R	Integrado Anual	60,870.80	62,844.00					62,844.00
I	24 Aguinaldo	9,300.33	9,519.80					9,519.80
A	32 Prima Vacacional	1,325.06	1,379.80					1,379.80
A	Otros Días	6,358.17	6,832.25					6,832.25
D	HE HOMOLOGACIÓN EQUITATIVA		2,275.84	2,275.84				2,275.84
	TOTAL ANUAL	73,864.18	76,378.78			2.00	79,861.88	79,861.88
	Salario Mínimo General	61.81	62.80				66.80	66.80
	DIFERENCIAS	-3,278.84						8.00
	Salario Mínimo General	-2.71						8.00
	Salario Mínimo General Mensual vigente en el D.F.	1,210.50	1,210.50	1,210.50	1,210.50		1,210.50	1,210.50

Fuentes: Oaxaca, sueldo pagado de una categoría E0281, Maestro de Grupo de Primaria, en la quincena 11 del año 2001.  
 Distrito Federal, Secretaría de Educación Pública. *Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos Histórico*. México, 2000.

Elaboró: Fernando Patiño Abuela.

Al 16 de mayo de 2001, las percepciones anuales de un maestro de educación básica federal con centro de trabajo ubicado en el D.F. y categoría E0280, en comparación con las remuneraciones anuales de su similar transferido al Estado de Oaxaca con categoría E0281, tienen

criterios de pago diferentes y son inferiores en \$3,275.84 al año; es decir, 2.71 Salarios Mínimos Mensuales del D.F..

Asimismo, hipotéticamente se asienta una expectativa de política salarial de un 4.5% de Incremento salarial y 2.9% a prestaciones a partir del 16 de mayo de 2001, que se considera autorizaría la SHCP para el año 2002 al personal docente de educación básica, en función del incremento del 4.5% acordado por la CONASAMI a las percepciones mínimas generales y profesionales, las cuales entraron en vigor a partir del 1° de enero de 2002<sup>70</sup>; sin embargo, el cambio a dichos porcentajes no altera el procedimiento propuesto.

Con base en lo anterior, se procedería conforme a lo siguiente:

**1ª Etapa:**

Al sueldo compactado del D.F. se le otorgaría el 4.5% de incremento, pasando de \$3,654.55 a \$3,819.00. Con ello, la percepción anual asciende a \$76,375.75 ó 63.09 Salarios Mínimos Generales (SMG).

**2ª Etapa:**

El esquema de remuneraciones de la capital de la República Mexicana, incluyendo criterios y fechas de pago, se aplicaría al Estado de Oaxaca.

Este paso permitiría homologar las percepciones del personal docente de educación básica transferido con las otorgadas al personal federal, por tanto no volvería a utilizarse en el proceso.

---

<sup>70</sup> Aumento de 5.78% a minisalarios. La Jornada, México. [www.jornada.unam.mx/003n1pol.html](http://www.jornada.unam.mx/003n1pol.html). 28 de diciembre de 2001.

### 3ª Etapa:

A las remuneraciones del Estado de Oaxaca, se le adicionarían las diferencias existentes al 16 de mayo de 2001 en el concepto HC Homologación Equitativa Congelada, representando un monto de \$3,275.84. El importe asentado en esta compensación no sufriría modificación alguna, conservándose hasta la terminación de la relación laboral del personal.

### 4ª Etapa:

El importe considerado para destinar a prestaciones, se obtiene de extraer el 2.9% del sueldo compactado vigente al 16 de mayo del 2001. Para efectos del presente ejemplo, consideramos el mismo monto de sueldos compactados para las 31 Entidades Federativas, en razón de lo siguiente:

1.  $\$3,654.55$  (sueldo compactado) X 2.9% =  $\$105.98$ .
2.  $\$105.98$  X 32 (31 Entidades Federativas y 1 Distrito Federal) =  $\$3,391.42$ .
3. Recurso concentrado destinado a prestaciones =  $\$3,391.42$ .

El recurso concentrado destinado a prestaciones lo asignaría la SEP, en función de las diferencias existentes entre los Estados de la República y el D.F..

En el ejemplo, el recurso concentrado destinado a prestaciones se asigna al D.F. en el Concepto HE Homologación Equitativa, por la diferencia existente al 16 de mayo de 2001, es decir, por \$3,275.84.

La diferencia de \$115.58 serviría para homologar otra categoría en donde se observarían discrepancias.

De esta forma, se homologarían las remuneraciones de la categoría E0280 del personal docente de educación básica del D.F., con respecto a su similar transferido al Estado de Oaxaca con la categoría E0281.

Las etapas 3 y 4 se realizarían las veces necesarias, hasta llegar a la homologación total en todas las Entidades Federativas.

Con base en este ejercicio, las percepciones del personal docente de educación básica ubicado en la capital del país saldrían beneficiadas y las correspondientes a Oaxaca se detendrían temporalmente; sin embargo, llegaría el momento en que también saldría beneficiado,

Esto es, considerando los importes pagados en días al año vigentes en el 2001, se tendría el total de días para cada Entidad Federativa, ordenado de manera decreciente, como se observa en el cuadro 6 de la página siguiente:

## CUADRO 6

### DÍAS PAGADOS AL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN BÁSICA AL 16 DE MAYO DE 2001

NO.	ENTIDAD	TOTAL
1	Colima	521.1
2	México	496.0
3	Nayarit	493.0
4	Guanajuato	479.0
5	Tamaulipas	478.8
6	Hidalgo	476.0
7	Aguascalientes	475.0
8	Nuevo León	473.0
9	Baja California	471.5
10	San Luis Potosí	469.0
11	Querétaro	468.0
12	Tlaxcala	468.0
13	Tabasco	467.7
14	Michoacán	466.0
15	Oaxaca	466.0
16	Veracruz	466.0
17	Baja California Sur	462.7
18	Zacatecas	462.5
19	Campeche	462.0
20	Morelos	462.0
21	Jalisco	460.1
22	Chihuahua	460.0
23	Distrito Federal	460.0
24	Chiapas	459.8
25	Durango	459.7
26	Quintana Roo	457.8
27	Guerrero	456.0
28	Puebla	451.0
29	Sinaloa	451.0
30	Coahuila	449.0
31	Sonora	431.0
32	Yucatán	431.0
	<b>Promedio</b>	<b>465.9</b>

**Fuentes:** Secretaría de Educación Pública.  
Adeniums Técnicos del Proceso  
de Homologación, México, 1992,  
y datos proporcionados por la  
Subsecretaría de Planeación y  
Coordinación de la SEP, agosto  
de 2000.

**Elaboró:** Fernando Patiño Abuela.

Al respecto, las Entidades Federativas con número de días inferiores a los otorgados en la capital de la República Mexicana serían las primeras beneficiadas y, posteriormente, seguirían las demás, incluyendo al propio D.F.; de tal suerte que el tiempo necesario para que todas alcancen las percepciones del Estado de Colima, el cual



sería el único sin incremento en sus prestaciones durante el proceso, está en función del recurso destinado a prestaciones concentrado por la autoridad federal.

El tiempo necesario para alcanzar este beneficio por parte del personal docente del Estado de Oaxaca, se encuentra supeditado a las diferencias existentes entre todas las Entidades Federativas; es decir, como se observa en el desarrollo de la presente Tesina, existen diferencias en salarios y, en función de ellas, la SEP determina en número de días los ingresos anuales, por tanto un día de salario en el D.F. es diferente a uno de Oaxaca. Aquí lo importante es conocer a cuántos salarios mínimos equivale un día en cada Estado de la República, para tener un control permanente en las remuneraciones faltante a la fecha, pero una vez consensada y puesta en práctica esta propuesta, se determinarían los tiempos precisos para alcanzar una homologación total del personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas.

## CONCLUSIONES

De conformidad con el objetivo general de la presente Tesina, referente a "identificar la posibilidad de homologar los salarios y prestaciones del personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas", en apego a la hipótesis principal de que la "homologación a nivel nacional permitiría reducir las diferencias abruptas en salarios y prestaciones socioeconómicas", y de acuerdo al análisis realizado sobre el tema desarrollado, es posible establecer las siguientes conclusiones:

I. Es pertinente que la Administración Pública Federal (APF) en el ámbito educativo, ubique como una prioridad de la Agenda de Gobierno e incluso como problema nacional, las diferencias en los sueldos y prestaciones del personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas, destacando que la inflación motivó las diversas etapas tendientes a la desincorporación del servicio educativo a nivel federal, creando con ello una desigualdad que día a día se recrudece.

II. En el siglo XXI, las decisiones de políticas públicas han tomado fuerza sustantiva y están en el centro del ejercicio de la Gestión Pública, toda vez que generan pluralidad, democratización y autonomía de los individuos, grupos, organizaciones e instituciones de la sociedad, de ahí el deseo de efectuar una homologación salarial y de prestaciones, a fin de eliminar las discrepancias que de manera clara se han generado con la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica el 18 de mayo de 1992.

III. En la actualidad, las políticas públicas deben ser utilizadas por los gobiernos, para tomar en cuenta la opinión de los individuos, organizaciones e instituciones establecidas en la sociedad y superar el sinfín de programas públicos que se realizan mediante procesos

tradicionalmente estructurados sobre vicios ancestrales y/o inercias que arrastran recursos humanos, financieros y materiales, que poco o nada tienen que ver con políticas públicas y únicamente se orientan a satisfacer demandas o atenuar problemas sociales. Ante ello, la presente Tesina entiende y propone, que los programas de gobierno deben otorgar servicios y/o productos con rapidez y eficiencia, no sólo para lograr menguar el conflicto, sino por el contrario dejar un cliente satisfecho, lo cual será posible mediante la mecánica de subsanar las diferencias en sueldos y prestaciones del personal docente, corresponsabilizando a los diversos actores políticos que se encuentran ubicados en la arena política.

En función de lo anterior, se exploraron los objetivos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y del Gobierno Federal, así como los recursos humanos, financieros y materiales de ambas partes, buscando entender las inercias existentes en ellos, para posteriormente corresponsabilizar sus deseos, privilegiando las demandas de la representación sindical y, haciendo ver la limitante de los recursos presupuestales determinados por la Cámara de Diputados a propuesta del Poder Ejecutivo.

IV. La metodología de políticas públicas de Aaron Wildavsky utilizada en la presente Tesina, sirvió de base para dar orden y coherencia a la propuesta de un Acuerdo Nacional, entendiendo que los asuntos públicos son complejos y requieren de una mayor información confiable y especializada.

V. El Acuerdo Nacional propuesto en la presente Tesina, entiende que la toma de decisiones que en todo momento se adoptan, viven condiciones de riesgo, por lo que para disminuir este grado de incertidumbre es necesario grandes volúmenes de información, misma que bajo un análisis de política pública permitiría al Gobierno adoptar, en consecuencia, decisiones correctas y adecuadas, tendientes a

provocar resultados precisos, disminuyendo molestias sociales que seguro se presentarán y podrán ser superables en el corto plazo.

En este tenor, la instrumentación del Acuerdo Nacional se constituye como una prioridad y para lograr su firma se sugieren los elementos técnicos necesarios, resaltando el proceso de análisis de la administración de salarios y prestaciones, para buscar un consenso a través de los medios políticos que estimulen la información, la cual debe ser utilizada en los procesos de decisión como estrategia para elaborar políticas públicas dentro del ámbito educativo que nos ocupa. Para lograr que el creador de políticas cuente con los elementos suficientes dentro del proceso de su elaboración, este trabajo aporta lo necesario para hacerlo una realidad.

**VI.** El Acuerdo Nacional representa una herramienta útil e indispensable para responder, atender y solucionar el problema de la abismal desigualdad en sueldos y prestaciones del personal docente de educación básica aludido; presenta una nueva perspectiva para mejorar las decisiones de políticas que tradicionalmente el Gobierno Federal ha venido instrumentando, bajo una nueva y más amplia visión que ayude a evitar el actual deterioro y el surgimiento de posteriores conflictos que rebasen el accionar de la APF.

El Acuerdo Nacional busca ubicar al gobierno como un ente moderno y eficiente, el cual deberá contar con un proceso flexible y de calidad, además de ser capaz de transmitir a los actores sociales involucrados, e incluso a la opinión pública en general, el interés por seguir investigando y proponiendo alternativas de solución que añadan a la actual situación elementos para aplicar una óptima política pública y corresponsabilice a todos los actores políticos implicados.

**VII.** La presente Tesina logró descifrar que la ciudadanía, servidores públicos y, desde luego, el personal docente, perciben como necesario e indispensable para el desarrollo del país, un mejor desempeño de los

mentores en su actividad cotidiana: la de educar a la infancia de México, pero al mismo tiempo entiende su necesidad de gozar mejores sueldos y prestaciones. Ante ello, el actor político de gran peso, el SNTE, si bien, dispone de una mayor participación en la solución del problema sustancial de sueldos y prestaciones del personal docente, debe a la par reconocerse que al ser un actor fundamental, se obliga a estar aún más atento a las necesidades y desempeño de sus agremiados.

VIII. Otro punto importante a resaltar, es la consolidación del carácter institucional de la educación con el Acuerdo Nacional, al mantener el Gobierno Federal su facultad de determinar los incrementos salariales y de prestaciones del personal docente transferido a las Entidades Federativas, sin alterar la política salarial definida para el resto del personal de la APF ni las peticiones realizadas por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

IX. El Acuerdo refleja no sólo un incremento de la eficiencia y calidad del desempeño y accionar de la APF, sino también contribuye a fomentar la democracia participativa en las decisiones del Gobierno, estableciendo canales propicios para que el Sindicato, en el ámbito político, coadyuve a la eficaz y eficiente solución de las necesidades del gremio, conjuntamente con los demás actores sociales y, al mismo tiempo, se puedan contener las demandas magisteriales, bajo el ofrecimiento de una igualdad exigida y reclamada desde mucho tiempo atrás por los propios maestros; aunque es conveniente destacar que el Acuerdo dependerá en gran medida de la participación de los diversos actores involucrados y su corresponsabilidad en la toma de decisiones, así como de la difusión realizada por el Gobierno, para motivar la participación de la sociedad en general y, en particular, involucrar al ciudadano común, dándole a conocer la situación imperante en el Sector Académico y la alternativa de solución, gracias al Acuerdo Nacional propuesto.

X. El Acuerdo Nacional, dentro del marco de las políticas públicas, hace posible en primer término un control veraz y oportuno del nivel de ingreso del maestro mexicano y, en segundo lugar, permitiría el manejo de la información abierta para todos, tanto estudiantes, los propios académicos y estudiosos en la materia, organismos nacionales e internacionales, e incluso al público en general.

XI. El Acuerdo Nacional hace posible mejorar el ejercicio de la Gestión Pública, al simplificar la administración de sueldos y prestaciones socioeconómicas, con el establecimiento de un tabulador único, con menos conceptos y criterios de pago iguales a nivel nacional.

El establecimiento de mejores y óptimas condiciones para una Gestión Pública eficiente, será posible gracias a la conjunción de los diversos actores políticos, a la propia conducción de los hacedores de política y de aquellos actores gubernamentales encargados de realizar los cálculos presupuestales y de actualizar los Catálogos de Puestos y Tabuladores de Sueldos. Con el Acuerdo Nacional se evitará en lo sucesivo, las demandas contingentes del magisterio, las cuales provocan que los Gobiernos Federal y Estatales desvíen recursos destinados a ciertos programas, para el pago de intereses por créditos bancarios utilizados para cubrir prestaciones de los docentes, debido a que el Acuerdo establece con claridad fechas de pago uniformes; así como el acabar con el tradicional y recurrente apoyo de la Federación a las Entidades Federativas con recursos extraordinarios.

XII. Resalta lo señalado en la hipótesis de la Tesina, cuando se indica la posibilidad real de reducir las diferencias en las percepciones que rigen al magisterio transferido a las Entidades Federativas con el Acuerdo Nacional propuesto, situación fácil de comprobar al asimilar la participación de los actores políticos involucrados, quienes seguramente ofrecerían un pleno apoyo, incluyendo no sólo a los Gobiernos Federal y Estatales, sino a la representación sindical; toda

vez que estarían debidamente consensado por ellos mismos, el aumento paulatino pero constante en sus sueldos y percepciones, asegurando al mismo tiempo la permanencia del Acuerdo hasta en tanto desaparezcán las diferencias, y aún más, garantizando la continuidad de la uniformidad alcanzada en éste.

Lo anterior se explica con claridad, al establecer que los diversos actores políticos involucrados, verían conjuntar sus similitudes en cuanto a la necesidad de igualar los sueldos y prestaciones y recuperar el poder adquisitivo, en un ambiente de solidaridad gremial y en el marco de la política pública reclamada en el siglo XXI, como una constante en las decisiones de los hacedores de políticas públicas.

XIII. La investigación del desarrollo de la presente Tesina, me llevó a considerar que de no instrumentarse la propuesta, implicaría en primer término no abordar el conducto actual de política pública y con ello, en el corto plazo o en el mejor de los casos, a la larga, una oposición generalizada de los maestros sobre el destino y manejo del presupuesto destinado a salarios y prestaciones por la contradicción en sus ingresos, provocando marchas, mítines o plantones que podrían rebasar el margen de actuación del Gobierno Federal, originando que el problema desborde la Agenda Pública y un deterioro de la representación sindical, por no dar respuesta a las demandas de sus integrantes, estimulando con ello la creación de sindicatos independientes en libertad de reivindicar sus peticiones y, en consecuencia, aplazando la toma de decisiones.

Por lo señalado, se concluye que el Acuerdo Nacional cuenta con un cultivo propicio para ser una realidad, donde sus diversos actores se verían favorecidos y, al mismo tiempo, comprometidos a participar e incluso llevarlo a buen término, mismo que lograría romper la inercia en la administración de recursos que por años se ha presentado, terminando con:

- Una confusión y complicación en el proceso administrativo del gasto asignado a Servicios Personales, lo que origina que se produzca menos a un costo mayor; hoy con el Acuerdo la tendencia sería a la inversa, se produciría más y con un costo menor, considerando que en el ciclo de planeación, ejercicio, control y evaluación, se enfocaría en hacer participe a los actores políticos involucrados en el ámbito educativo y con ello, corresponsabilizarlos, asumiendo su responsabilidad en la hechura de la política educativa de hacer posible la homologación salarial y de prestaciones al personal docente de educación básica transferido a las Entidades Federativas.
- La desidia, apatía y pasividad en segmentos del personal encargado del manejo educativo y, por el contrario, gracias al establecimiento de una verdadera política pública, se retomaría y propiciaría una intervención y mayor mediación de las propias autoridades educativas, retomando el liderazgo propio que debe conservar la propia Secretaría de Educación Pública (SEP), verse fortalecida con un carácter normativo, que le permitiría interaccionar constantemente con el SNTE y con los propios Gobiernos Estatales en la disolución de los problemas.
- El descontrol existente y disfuncional de los criterios de pago, gracias a que se contaría en las Entidades Federativas con los Catálogos de Puesto y Tabuladores de Sueldos con su respectiva normatividad existentes hoy y aplicables sólo al personal ubicado en el Distrito Federal.
- El incumplimiento del horario de trabajo del personal relacionado con el proceso administrativo de la educación, propiciando con ello mayores espacios para el estudio, superación e inclusive, de convivencia familiar, redundando en contar con personal mejor calificado para responder a las necesidades propias del personal docente.



- Las grandes diferencias salariales y de prestaciones, hoy por el Acuerdo Nacional se vería beneficiado el 99.22% de los maestros, incluyendo a los ubicados en el D.F., al ver incrementadas sus percepciones; aunque es conveniente reconocer que el 0.78% de los maestros, que corresponden a los ubicados en el Estado de Colima, serían perjudicados por no contar con incrementos a prestaciones en el tiempo que dure la homologación, aún cuando en sueldos sí se viesen favorecidos.

Es conveniente concluir por igual, que el Acuerdo Nacional propuesto no debe quedarse sólo para el ámbito educativo como exclusividad, sino por el contrario debe considerarse que su procedimiento, expuesto con claridad en el numeral 3.4 de la presente Tesina, referente al desarrollo del caso práctico, puede ser empleado en situaciones similares en donde la Federación haya transferido recursos a las Entidades Federativas que impliquen la atención de Servicios Personales, como sería el caso del personal de apoyo y asistencia a la educación de la propia SEP o los médicos del Sector Salud, o incluso entre las propias Dependencias del Ejecutivo, que podrían propiciar una nueva línea de investigación que, seguro estoy, resultaría de apreciable valor para los Administradores Públicos preocupados de los aspectos sociales.

Para finalizar, en el desarrollo mismo de la Tesina se destacó en la última parte, que el H. Congreso de la Unión aprobó al cierre del año 2001, modificaciones sustantivas al Artículo 3° Constitucional, donde se establece la obligatoriedad de la Federación a proporcionar el servicio educativo de nivel preescolar, también transferido, situación que no alteraría la propuesta del Acuerdo Nacional aquí desarrollada, toda vez que las percepciones actuales de este personal presentan diferencias conforme al lugar de su ubicación y adscripción.

# ANEXOS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1

**PERCEPCIÓN INTEGRADA MENSUAL BRUTA DE LA CATEGORÍAS  
E0180 Y E0280, MAESTRO DE EDUCACIÓN PREESCOLAR Y PRIMARIA  
EN PLAZA INICIAL Y NIVELES SALARIALES DE CARRERA MAGISTERIAL  
AL 16 DE MAYO DE 2001, ZONA ECONÓMICA II, D.F.**

TIPO DE PERCEPCIÓN	CONCEPTO		PLAZA INICIAL	NIVEL DE CARRERA MAGISTERIAL					
	CÓDIGO	DENOMINACIÓN		A	B	BC	C	D	E
Sueldo	07	Sueldo Compactado	3,654.55	4,970.35	6,660.20	7725.9	8,791.35	11,253.05	14,403.85
Prestaciones Genéricas Mensuales	38	Ayuda de Despensa	76.70	76.70	76.70	76.70	76.70	76.70	76.70
	39	Material Didáctico	99.60	99.60	99.60	99.60	99.60	99.60	99.60
	44	Previsión Social Múltiple	95.60	95.60	95.60	95.60	95.60	95.60	95.60
	E6	Asignación Docente Genérica	320.70	378.65	382.55	528.45	530.90	536.55	543.85
	SC	Asignación por Servicios Cocurriculares	504.90	504.90	504.90	504.90	504.90	504.90	504.90
	46	Ayuda por Servicios	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00
	CC	Compensación Provisional Compactable	312.50	312.50	312.50	312.50	312.50	312.50	312.50
<b>Percepción Integrada Mensual Bruta Genérica</b>			<b>5,072.55</b>	<b>6,446.30</b>	<b>8,140.05</b>	<b>9,351.65</b>	<b>10,419.55</b>	<b>12,886.90</b>	<b>16,045.00</b>
<b>Número de Salarios Mínimos<sup>1/</sup></b>			<b>4.01</b>	<b>5.10</b>	<b>6.44</b>	<b>7.40</b>	<b>8.24</b>	<b>10.19</b>	<b>12.69</b>

1/ Salario Mínimo Diario en el D.F.: \$ 42.15 / Salario Mínimo Mensual en el D.F.: \$1,264.50 (a partir del 1° de enero de 2002).

Fuente: Incremento salarial otorgado por la SEP en el año 2001 y el incremento a los salarios mínimos generales otorgados por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, a partir del 1° de enero de 2002.

Elaboró: Fernando Patiño Abuela.



## 2do. SUBSISTEMA DE CARRERA MAGISTERIAL

## PROCESO DE EVALUACIÓN

ANEXO 8 PUNTAJES DEL FACTOR ANTIGÜEDAD		NIVEL EDUCATIVO	ANEXO 9 PUNTAJES DEL FACTOR GRADO ACADÉMICO	PUNTO 6.2.3 PREPARACIÓN PROFESIONAL (28 MAX) (INSTRUCTIVO CORRESPONDIENTE)	PUNTO 6.2.4 ACREDITACIÓN DE CURSOS DE ACTUALIZACIÓN / SUPERACIÓN (MÁXIMO 10 PUNTOS)	PUNTO 6.2.5 DESEMPEÑO PROFESIONAL (MÁXIMO 10 PUNTOS)	PUNTO 6.2.6 APROVECHAMIENTO ESCOLAR (MÁXIMO 20 PUNTOS)																																																					
<table border="1"> <thead> <tr> <th>AÑOS DE SERVICIO DOCENTE</th> <th>PUNTAJE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2</td><td>2.00</td></tr> <tr><td>3</td><td>2.33</td></tr> <tr><td>4</td><td>2.66</td></tr> <tr><td>5</td><td>2.99</td></tr> <tr><td>6</td><td>3.32</td></tr> <tr><td>7</td><td>3.65</td></tr> <tr><td>8</td><td>3.98</td></tr> <tr><td>9</td><td>4.31</td></tr> <tr><td>10</td><td>4.64</td></tr> <tr><td>11</td><td>4.97</td></tr> <tr><td>12</td><td>5.30</td></tr> <tr><td>13</td><td>5.63</td></tr> <tr><td>14</td><td>5.96</td></tr> <tr><td>15</td><td>6.29</td></tr> <tr><td>16</td><td>6.62</td></tr> <tr><td>17</td><td>6.95</td></tr> <tr><td>18</td><td>7.28</td></tr> <tr><td>19</td><td>7.61</td></tr> <tr><td>20</td><td>7.94</td></tr> <tr><td>21</td><td>8.27</td></tr> <tr><td>22</td><td>8.60</td></tr> <tr><td>23</td><td>8.93</td></tr> <tr><td>24</td><td>9.26</td></tr> <tr><td>25</td><td>9.59</td></tr> <tr><td>26</td><td>9.92</td></tr> <tr><td>27</td><td>10</td></tr> </tbody> </table>		AÑOS DE SERVICIO DOCENTE	PUNTAJE	2	2.00	3	2.33	4	2.66	5	2.99	6	3.32	7	3.65	8	3.98	9	4.31	10	4.64	11	4.97	12	5.30	13	5.63	14	5.96	15	6.29	16	6.62	17	6.95	18	7.28	19	7.61	20	7.94	21	8.27	22	8.60	23	8.93	24	9.26	25	9.59	26	9.92	27	10	PRIMARIA Y GRUPOS AFINES	<p>ESTUDIOS TERMINADOS DE NORMAL (PLANES DE 2, 3 y 4 AÑOS) Y DOCENTES QUE NO CUBRAN EL PERFIL ACADÉMICO PERO CUENTEN CON 15 AÑOS DE SERVICIO (LOS 10 ÚLTIMOS EN EL MISMO NIVEL Y MODALIDAD EDUCATIVO). 8</p> <p>SEXTO SEMESTRE DE LA LICENCIATURA EN EDUCACIÓN INDÍGENA DE LA UPN.* 8</p> <p>ESTUDIOS TERMINADOS DE NORMAL A NIVEL LICENCIATURA O DE LA UPN. 9</p> <p>ESTUDIOS TERMINADOS DE OTRAS LICENCIATURAS AFINES A LA ESPECIALIDAD.** 9</p> <p>ESTUDIOS TERMINADOS DE MAESTRÍA. 12</p> <p>ESTUDIOS TERMINADOS DE DOCTORADO. 15</p> <p>* Únicamente para docentes que laboren en Educación Indígena. ** Sólo para docentes que se desempeñan en Educación Especial.</p>	<p>BANCO NACIONAL DE REACTIVOS</p> <p>GRUPO DE CALIFICACIONES: PROFRS. DEL MISMO NIVEL O MODALIDAD EDUCATIVA QUE LABOREN EN CONDICIONES SIMILARES.</p> <p>NACIONALES 12</p> <p>ESTATALES 5</p>	<p>1º VERTIENTE: A. PLANEACIÓN DEL PROCESO ENSEÑANZA APRENDIZAJE. B. DESARROLLO DEL PROCESO ENSEÑANZA APRENDIZAJE. C. PARTICIPACIÓN EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ESCUELA. D. PARTICIPACIÓN EN LA INTERACCIÓN ESCUELA-COMUNIDAD.</p> <p>2º VERTIENTE: A. PLANEACIÓN DEL TRABAJO ESCOLAR. B. DESARROLLO DE ACTIVIDADES TÉCNICO-PEDAGÓGICAS. C. DESARROLLO DE ACTIVIDADES ESCOLARES. D. DIFUSIÓN Y VINCULACIÓN CON LA COMUNIDAD.</p> <p>3º VERTIENTE: A. PLANEACIÓN DEL TRABAJO. B. DESARROLLO DEL TRABAJO. C. PARTICIPACIÓN EN EL ÓRGANO TÉCNICO. D. CANTIDAD, CALIDAD E IMPACTO DEL TRABAJO.</p>	<p>1º VERTIENTE (INSTRUCTIVO CORRESPONDIENTE) EXAMEN A ALUMNOS DEL MAESTRO PARTICIPANTE.</p> <p>PUNTO 6.2.7 3º VERTIENTE A) SUBFACTOR APROVECHAMIENTO ESCOLAR, PROMEDIO DEL PUNTAJE OBTENIDO POR DOCENTES, DIRECTIVOS O PERSONAL DE SUPERVISIÓN A SU CARGO (10 PUNTOS). B) SUBFACTOR DESARROLLO DEL PERSONAL, PROMEDIO DEL PUNTAJE OBTENIDO EN EL FACTOR PREPARACIÓN PROFESIONAL POR DOCENTES, DIRECTIVOS O PERSONAL DE SUPERVISIÓN A SU CARGO (10 PUNTOS).</p> <p>PUNTO 6.2.8 3º VERTIENTE APOYO EDUCATIVO. (INSTRUCTIVO CORRESPONDIENTE) A) INNOVACIÓN EDUCATIVA, ESTUDIOS E INVESTIGACIONES PARA REALIZAR PROPUESTAS QUE PERMITAN RESOLVER REZAGOS Y ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS TÉCNICO-PEDAGÓGICAS. B) CURSOS ESTATALES, PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO, ELABORACIÓN E IMPARTICIÓN DE CURSOS PARA ACTUALIZAR DOCENTES.</p>
		AÑOS DE SERVICIO DOCENTE	PUNTAJE																																																									
		2	2.00																																																									
		3	2.33																																																									
		4	2.66																																																									
		5	2.99																																																									
		6	3.32																																																									
		7	3.65																																																									
		8	3.98																																																									
		9	4.31																																																									
10	4.64																																																											
11	4.97																																																											
12	5.30																																																											
13	5.63																																																											
14	5.96																																																											
15	6.29																																																											
16	6.62																																																											
17	6.95																																																											
18	7.28																																																											
19	7.61																																																											
20	7.94																																																											
21	8.27																																																											
22	8.60																																																											
23	8.93																																																											
24	9.26																																																											
25	9.59																																																											
26	9.92																																																											
27	10																																																											
SECUNDARIA Y GRUPOS AFINES	<p>ESTUDIOS TERMINADOS DE ENAMACTA, ENAMACTI Y ESTUDIOS TÉCNICOS COMPLETOS DEL NIVEL MEDIO SUPERIOR.* 8</p> <p>PASANTE CON AL MENOS EL 75% DE NORMAL SUPERIOR O LICENCIATURA AFIN A LA MATERIA QUE IMPARTE Y DOCENTES QUE NO CUBRAN EL PERFIL ACADÉMICO PERO CUENTEN CON 15 AÑOS DE SERVICIO (LOS ÚLTIMOS 10 EN EL MISMO NIVEL Y MODALIDAD EDUCATIVO). 8</p> <p>ESTUDIOS TERMINADOS DE NORMAL SUPERIOR O DE OTRAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR A NIVEL LICENCIATURA, AFIN A LA MATERIA QUE IMPARTE. 9</p> <p>ESTUDIOS TERMINADOS DE MAESTRÍA. 12</p> <p>ESTUDIOS TERMINADOS DE DOCTORADO. 15</p> <p>* Sólo para docentes frente a grupo de educación tecnológica.</p>	<p>ESTUDIOS TÉCNICOS COMPLETOS DEL NIVEL MEDIO SUPERIOR, DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON ACTIVIDADES ARTÍSTICAS.*</p> <p>* Sólo para docentes frente a grupo.</p>																																																										

FALTA DE ORIGEN

### 3er. SUBSISTEMA DE CARRERA MAGISTERIAL

#### PROCESO DE DICTAMINACIÓN

NIVEL EDUCATIVO	PUNTO 2.3.3.12 EXPOSICIÓN	DICTAMINACIÓN	
<b>PRIMARIA, SECUNDARIA Y GRUPOS AFINES</b>	<p>A. CONSTANCIA DE SERVICIOS QUE INDIQUE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ANTIGÜEDAD.</li> <li>b) LUGAR DE ADSCRIPCIÓN.</li> <li>c) FUNCIONES QUE REALIZA EL DOCENTE.</li> <li>d) SI HUBO O NO INCIDENCIAS EN EL SERVICIO.</li> </ul> <p>B. COPIA DEL O LOS COMPROBANTES DE GRADO ACADÉMICO.</p> <p>C. COPIA DE LA(S) CÉDULA(S) DE INSCRIPCIÓN.</p> <p>D. COPIA DEL DOCUMENTO QUE ACREDITE LA INSCRIPCIÓN DEL DOCENTE A LA EVALUACIÓN DEL FACTOR PREPARACIÓN PROFESIONAL.</p> <p>E. CÉDULAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL.</p> <p>F. COPIA DE CONSTANCIAS DE ACREDITACIÓN DE CURSOS NACIONALES Y ESTATALES.</p> <p>G. COPIA DEL DOCUMENTO DE COMISIÓN OFICIAL, EN SU CASO.</p> <p>H. COPIA DEL FORMATO ÚNICO DE PERSONAL O EQUIVALENTE.</p> <p>I. COPIA DEL TALÓN DE CHEQUE.</p>	<p><b>1A. VERTIENTE</b> CONSEJO TÉCNICO ESCOLAR O EQUIVALENTE Y REPRESENTANTE SINDICAL, PRESIDE DIRECTOR.</p>	<b>COMISIÓN PARITARIA ESTATAL SEP- SNTE DE CARRERA MAGISTERIAL</b>
	<p><b>2A. VERTIENTE</b> PERSONAL DE LA MISMA CATEGORÍA DIRECTIVA O DEL ÁREA DE SUPERVISIÓN Y 1 REPRESENTANTE SINDICAL, PRESIDE AUTORIDAD EDUCATIVA INMEDIATA, SUPERIOR DE CADA NIVEL O MODALIDAD EDUCATIVOS.</p>		
	<p><b>3A. VERTIENTE</b> DOCENTES DE CADA GRUPO (ASESORÍA, ELABORACIÓN DE MATERIAL EDUCATIVO Y PROYECTOS EDUCATIVOS Y 1 REPRESENTANTE SINDICAL, PRESIDE AUTORIDAD RESPONSABLE O PERSONA QUE ÉSTE DESIGNE.</p>		

Cuadro 3

## PROCESO DE REESTRUCTURACION DE LOS TABULADORES REGIONALES PARA EL MODELO DE EDUCACIÓN BÁSICA

1° de enero de 1981 <sup>1/</sup>	1° de julio de 1983 <sup>1/</sup>		1° de enero de 1986 <sup>1/</sup>		1° de enero de 1994 <sup>2/</sup>		16 de mayo de 1996 <sup>3/</sup>		1° de septiembre de 1997 <sup>4/</sup>		16 de mayo de 1998 <sup>5/</sup>		16 de mayo de 1999		16 de mayo de 2000		16 de mayo de 2001	
I	30%		I		I													
II	35%		I		I													
III	40%		I		I													
IV	45%		I		I													
V	50%		II		II		II		60% + CPC Semestral		II		60% + CPC Mensual		II		60% + CPC Mensual	
VI	55%		II		II		II		60%		II		60%		II		60%	
VII	60%		II		II		II		60%		II		60%		II		60%	
VIII	65%		II		II		II		60%		II		60%		II		60%	
IX	70%		III		III		III		100%		III		100%		III		100%	
X	75%		III		III		III		100%		III		100%		III		100%	
XI	80%		III		III		III		100%		III		100%		III		100%	
XII	90%		III		III		III		100%		III		100%		III		100%	
XIII	100%		IV		IV		IV		100%		IV		100%		IV		100%	
Zonas Económicas	13		4		3		3		2		2		2		2		2	
Sobresueldo Máximo	100%		100%		100%		100%		100%		100%		100%		100%		100%	
Sobresueldo Mínimo	30%		40%		40%		50% (Fase Interm.)		60%		60% + CPC Semestral		60% + CPC Mensual		60% + CPC Mensual		60% + CPC Mensual	
Ejemplo de la E0280 <sup>6/</sup>																		
Valor de la CPC									75.00		150.00		200.00		250.00		312.50	
Incremento a la CPC											100%		33%		25%		25%	
Porc. Acum. a la CPC											200%		266.66%		333.32%		416.65%	
Sueldo Mensual, Z.E. II									2,111.35		2,512.50		2,939.65		3,292.40		3,654.55	
E6 Mensual, Z.E. II									320.70		320.90		320.70		320.70		320.70	
Total Z.E. II									2,432.05		2,833.40		3,260.35		3,613.10		3,975.25	
Sueldo Mensual, Z.E. III									2,755.00		3,278.45		3,835.80		4,296.10		4,768.65	
E6 Mensual, Z.E. III									379.70		379.70		379.70		379.70		379.70	
Total Z.E. III									3,134.70		3,658.15		4,215.50		4,675.80		5,148.35	
Dif. de Z.E. II a III									702.65		824.75		955.15		1,062.70		1,173.10	
Dif. - CPC									627.65		674.75		755.15		812.70		860.60	

<sup>1/</sup> La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con base en un estudio socioeconómico del municipio a rezonificar elaborado por la correspondiente sección sindical del SNTE, en el cual se observaba, entre otros, el costo de los productos básicos y las distancias entre los centros urbanos más cercanos, autorizaba, en su caso, la rezonificación de municipios anualmente.

<sup>2/</sup> El proceso de rezonificación establecido en 1994, constituyó un instrumento de política salarial del Gobierno Federal, mediante el cual los trabajadores al servicio del estado ubicados en la Zona Económica I se les llevó a la fase intermedia entre las Zonas Económicas I y II.

<sup>3/</sup> Concluyó la etapa de rezonificación establecida en 1994, pasando los trabajadores al servicio del Estado ubicados en la fase intermedia a la Zona Económica II.

<sup>4/</sup> Toda vez que la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil comunicó que no tenía contemplado incrementar el valor del Tabulador en Zona Económica II, la SEP, en el Oficio de Respuesta al Pliego Petitorio del SNTE para ese año, determinó otorgar semestralmente una Compensación Provisional Compactable (CPC), que en el caso del nivel Preescolar, Primaria y Grupos Afines, fue de \$450.00 a los maestros, \$500.00 a los Directores y \$1,000.00 al Supervisor; en el caso de Secundaria y Grupos Afines fue de \$18.00 al maestro por hora, \$800.00 a Subdirectores, \$900.00 a Directores, y \$1,100.00 a Jefes de Enseñanza e Inspectores Generales, pagaderos en la segunda quincena de febrero y septiembre, ambos por el mismo valor, iniciando en septiembre de 1997. Asimismo, se establece que en la medida en que la instancia respectiva autorice una modificación al valor del tabulador II, la compensación variará o desaparecerá. No formaba parte de la percepción integrada mensual.

<sup>5/</sup> Desaparece la forma de pago anterior (febrero y septiembre), y se empieza a pagar quincenalmente, siendo parte de la percepción integrada mensual.

<sup>6/</sup> Profesor de Primaria. Los conceptos de pago zonificados son: 07, E6-E9, DO, L1, L2, L3, LT, MA y Q1-Q5, para este ejemplo sólo se consideró 07 y E6-E9.

<sup>7/</sup> Para obtener el monto mensual, se sumaron los dos pagos de \$450.00 y se dividió entre doce meses.

Fuente: Oficios de rezonificación autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los años de 1981, 1983, 1986, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, así como en el Catálogo de Categorías y Tabulador de Sueldos Histórico de la Secretaría de Educación Pública, 2001.

Elaboró: Fernando Patiño Abuela.

## Cuadro 4

## PROCESO DE HOMOLOGACIÓN Y DE AMPLIACIÓN DE DIFERENCIAS

NO.	ENTIDAD	CATÁLOGO	CATEG. HOMOL.	CONCEPTOS HOMOLOGADOS	CREACIÓN DE CONCEPTOS PARA DIFERENCIAS DE HOMOLOGACIÓN	SDO. TAB	AGUINALDO	PRIMA VAC.	OTROS	SUBTOTAL	DÍAS OTORGADOS CON BASE EN % PARA PRESTACIONES B/ y 1/															
											1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		SUBTOTAL	TOTAL DE DÍAS A 2001
											8%	10%	10%	10%	10%	10%	8%	3%	3%	3%	2%	2%				
1	Aguascalientes	Foráneo General				360	40	6		406	23.0	16.0	10.0	4	0.0	2.0	6.0	8.0	69.0	475.0						
2	Baja California	Foráneo General		20% Sobresueldo		360	40	22 *		422	7.0	7.0	10.0	0	0.0	0.0	20.0	12.5	49.5	471.5						
3	Baja California Sur	Foráneo General				360	40	6		406	5.0	10.0	11.0	4	10.0	0.0	5.0	11.7	56.7	462.7						
4	Campeche	Foráneo General				360	45	6		411	2.0	10.0	10.0	4	10.0	0.0	10.0	5.0	51.0	462.0						
5	Coahuila	Foráneo General				360	40	6		406	7.9	12.6	10.0	4	1.5	0.0	5.0	2.5	43.0	449.0						
6	Colima	Específico 1	35	07; E2503 39 y E9		360	40	6	23 2	429	22.0	32.1	24.0	4	0.0	0.0	10.0	10.0	92.1	521.1						
7	Chiapas	Foráneo General				360	60	7.8		428	13.8	0.0	10.0	2	0.0	0.0	2.0	12.0	32.0	459.8						
8	Chihuahua	Específico 2	41	07, 38, 39, 44 y E9		360	40	6		406	1.0	10.0	8.0	4	0.0	21.0	7.0	5.0	54.0	460.0						
9	Durango	Foráneo General				360	40	6		406	1.0	11.0	16.0	4	10.0	0.0	3.0	8.7	53.7	459.7						
10	Guanajuato	Foráneo General				360	40	6		406	21.0	18.4	10.5	4	0.0	5.1	0.0	14.0	73.0	479.0						
11	Guerrero	Foráneo General				360	45	6		411	6.0	10.0	0.0	4	10.0	5.0	10.0	0.0	45.0	456.0						
12	Hidalgo	Foráneo General				360	60	6		426	6.0	10.0	4	0.0	5.0	15.0	10.0	50.0	478.0							
13	Jalisco	Específico 3	16	39	HG	360	40	6		406	12.4	10.0	11.3	4	2.3	3.0	6.6	4.5	54.1	460.1						
14	México	Específico 4	22		HC, HL, HV y HG	360	60	25	5 3	450	0.0	20.0	1.0	0	0.0	19.0	3.0	3.0	48.0	498.0						
15	Michoacán	Foráneo General				360	40	6	5 4	411	21.0	20.0	3.0	4	0.0	0.0	4.0	3.0	55.0	466.0						
16	Morelos	Foráneo General				360	90	10		460	2.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	462.0						
17	Nayarit	Foráneo General				360	60	25 *	17 5	462	15.0	10.8	0	0.0	0.0	0.0	5.2	31.0	493.0							
18	Nuevo León	Específico 5	12	07 y E9		360	45	6	4.5 *	415.5	19.6	12.9	4	0.0	3.5	9.5	8.0	57.5	473.0							
19	Oaxaca	Foráneo General				360	40	6		406	21.0	10.0	11.0	4	0.0	9.0	0.0	5.0	60.0	466.0						
20	Puebla	Foráneo General				360	40	11		411	10.0	10.0	10.0	0	0.0	10.0	0.0	0.0	40.0	457.0						
21	Querétaro	Foráneo General				360	70	21		451	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	8.0	17.0	468.0							
22	Quintana Roo	Foráneo General				360	40	6		406	1.0	11.0	9.6	4	0.0	18.2	0.0	8.0	51.8	457.8						
23	San Luis Potosí	Específico 6	43	07; E0301 y E0401 38, 39 y 44; E0261 y E0265 39		360	40	7		407	12.0	5.0	10.0	3	10.0	10.0	0.0	12.0	62.0	469.0						
24	Sinaloa	Específico 7	20	07, 38, 39, 44 y E9		360	50	6		416	0.0	10.0	6.0	4	0.0	10.0	5.0	0.0	35.0	457.0						
25	Sonora	Específico 8	230	5% Sobresueldo	HV	360	40	6	5 7	411	6.0	10.0	10.0	4	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	437.0						
26	Tabasco	Foráneo General				360	40	6		406	6.0	10.0	12.0	4	0.0	14.2	5.0	10.5	61.7	467.7						
27	Tamaulipas	Específico 9	1	07 de la E1305		360	40	6		406	31.0	13.8	10.0	4	5.0	0.0	5.0	4.0	72.8	478.8						
28	Tlaxcala	Foráneo General				360	40	6		406	30.0	5.0	8.0	4	3.0	0.0	6.0	6.0	62.0	468.0						
29	Veracruz	Específico 10	7	07, 38, 39, 44 y E9		360	40	6		406	11.0	10.0	10.0	4	10.0	5.0	5.0	5.0	60.0	466.0						
30	Yucatán	Foráneo General				360	40	6		406	3.0	10.0	8.0	4	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	437.0						
31	Zacatecas	Específico 11	4		HG	360	40	9 *	15 8	424	8.5	15.0	4.0	1	5.0	0.0	5.0	0.0	36.5	462.5						
	Promedio					360	46.0	8.7	10.6	417.1	9.1	11.1	8.2	3	2.5	4.9	4.4	5.9	49.0	466.1						

Máximo No. de Días						360	90	25	23	462	31.0	32.1	24.0	4.0	10.0	21.0	20.0	14.0	92.1	521.1	
Mínimo No. de Días						360	40	6	0	406	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	437.0

R-25	Distrito Federal <sup>10</sup>					360	40	6	10 9	416	15.0	10.0	10.0	4.0	5.0	0.0	0.0	0.0	44.0	460.0
------	--------------------------------	--	--	--	--	-----	----	---	------	-----	------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	------	-------

## NOTAS:

- \* PROMEDIO DE PRIMA VACACIONAL.
- 1. INCLUYE DÍAS OTORGADOS CON RECURSOS FEDERAL Y ESTATAL.
- 2. COLIMA, 23 DÍAS DE 07 POR DÍA DEL MAESTRO.
- 3. MÉXICO, 5 DÍAS CÍVICOS.
- 4. MICHOACÁN, 5 DÍAS DE AJUSTE DE CALENDARIO.
- 5. NAYARIT, 12 DÍAS DE 07 POR DÍA DEL MAESTRO Y 5 DÍAS DE AJUSTE DE CALENDARIO.
- 6. NUEVO LEÓN, 2% DE 07 (07+38+39+44+E9) DE ESTÍMULO POR PUNTUALIDAD Y ASISTENCIA Y 4.5 DÍAS DE PAGO POR DÍAS ECONÓMICOS NO DISFRUTADOS.
- 7. SONORA, 5 DÍAS POR AJUSTE DE CALENDARIO.
- 8. ZACATECAS, 15 DÍAS DE 07 POR DÍA DEL MAESTRO.
- 9. DISTRITO FEDERAL, 10 DÍAS DE PAGO EXTRAORDINARIO POR SERVICIOS COCURRENDALES.
- 10. EL DISTRITO FEDERAL NO SUFRIÓ PROCESO DE HOMOLOGACIÓN. SE CONSIDERA ÚNICAMENTE A MANERA DE COMPARACIÓN, TODA VEZ QUE SE LE HAN OTORGADO PRESTACIONES EN DÍAS
- 11. PAGO POR ÚNICA VEZ.

 DATOS AJUSTADOS

Fuentes: A/ Adendums Técnicos del Proceso de Homologación, 1992 y B/ Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública, 2000.

Elaboró: Fernando Paliño Abuela.



Cuadro 5

# PLAZAS Y HORAS DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN BÁSICA TRANSFERIDO 1992-2001

U.R.	DENOMINACION	1992		1993		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
		Plazas	Horas	Plazas	Horas	Plazas	Horas	Plazas	Horas	Plazas	Horas	Plazas	Horas	Plazas	Horas	Plazas	Horas	Plazas	Horas
120	Aguascalientes	6,123	59,673.0	6,522	61,207.5	6,516	66,911.0	6,661	69,677.50	6,810	71,737.5	6,998	72,983.5	7,060	75,851.5	7,100	77,480.5	7,127	79,245.5
121	Baja California	9,071	72,978.0	9,608	76,279.5	10,287	80,238.0	10,760	82,595.00	11,290	85,104.0	11,786	88,331.0	12,297	91,626.0	12,677	94,573.0	12,978	99,098.0
122	Baja California Sur	3,292	31,959.0	3,515	33,514.5	3,515	35,180.5	3,569	35,891.50	3,652	36,549.5	3,781	37,326.5	3,872	37,933.5	3,905	38,599.5	3,969	39,611.5
123	Campeche	5,790	36,146.0	5,771	38,537.0	6,117	43,074.0	6,284	46,273.00	6,483	48,639.0	6,695	51,865.0	6,908	53,931.0	6,998	57,034.0	7,074	58,605.0
124	Coahuila	14,431	131,839.0	14,691	135,283.0	15,128	143,789.0	15,283	148,370.00	15,432	153,922.0	15,649	159,239.0	15,747	161,831.0	15,851	163,907.0	15,961	166,861.0
125	Colima	3,836	32,312.0	3,929	32,957.0	4,128	35,014.0	4,258	36,502.00	4,363	37,262.0	4,494	38,166.0	4,537	38,729.0	4,566	39,107.0	4,601	41,342.0
126	Chiapas	26,870	89,971.0	28,290	93,814.5	30,428	106,662.5	31,389	113,980.50	32,536	119,865.5	33,651	123,946.5	34,316	128,443.5	34,837	131,808.5	35,161	151,303.5
127	Chihuahua	15,643	113,411.0	16,058	117,270.5	16,536	125,099.5	16,834	128,978.50	17,054	132,656.5	17,475	137,354.5	17,826	142,936.5	17,965	147,421.5	18,185	152,889.5
128	Durango	11,798	103,895.0	12,217	105,958.0	12,517	108,178.0	12,671	109,139.00	12,791	110,080.0	12,958	111,116.0	13,050	112,020.0	13,120	112,803.0	13,192	115,186.0
129	Guanajuato	24,447	144,566.0	24,977	148,291.5	25,951	157,686.5	26,269	160,092.50	26,697	163,323.5	27,136	167,491.5	27,414	170,248.5	27,581	172,891.5	27,639	182,113.5
130	Guerrero	30,363	174,108.0	31,721	177,687.0	32,653	185,539.0	33,175	189,441.00	33,670	194,635.0	34,247	200,857.0	34,735	206,938.0	35,130	211,873.0	35,489	225,078.0
131	Hidalgo	19,027	158,635.0	20,361	165,146.0	20,984	181,095.0	21,340	191,180.00	21,693	200,300.0	22,016	209,868.0	22,269	217,022.0	22,444	223,049.0	22,575	230,541.0
132	Jalisco	33,473	221,340.0	27,434	238,987.0	28,320	255,618.0	28,903	265,539.00	29,453	278,793.0	29,850	292,512.0	30,211	305,642.0	30,361	318,677.0	30,517	329,665.0
133	México	42,359	379,231.0	43,119	386,634.0	44,220	404,677.5	44,677	416,125.00	45,214	427,685.0	45,660	438,939.0	46,054	450,608.0	46,377	465,144.0	46,524	482,896.0
134	Michoacán	28,564	216,781.0	29,982	219,538.5	31,456	225,888.5	32,011	231,326.50	32,497	236,684.5	32,909	241,376.5	33,148	245,460.5	33,225	249,493.5	33,402	261,711.5
135	Morelos	8,844	115,908.0	9,162	118,126.5	9,615	123,191.5	9,598	125,326.50	9,796	127,205.5	10,028	132,083.5	10,118	135,837.5	10,202	138,818.5	10,276	143,082.5
136	Nayarit	7,337	62,711.0	7,509	64,585.5	7,771	67,625.5	7,902	69,256.50	8,042	70,783.5	8,239	72,255.5	8,313	73,500.5	8,381	74,919.5	8,435	78,860.5
137	Nuevo León	14,531	133,623.0	14,770	141,278.0	26,355	154,348.0	15,484	159,119.00	15,640	162,844.0	15,804	166,544.0	15,952	172,030.0	16,004	175,210.0	16,082	178,416.0
138	Oaxaca	33,240	196,107.0	34,171	202,529.0	35,206	221,847.0	35,896	238,047.00	36,688	252,746.0	37,494	274,812.0	38,098	299,693.0	38,469	323,215.0	38,927	349,861.0
139	Puebla	25,842	168,394.0	26,331	173,616.5	27,113	183,022.5	27,482	191,330.50	27,817	199,764.5	28,153	207,799.5	28,453	214,878.5	28,728	221,741.5	28,899	231,645.5
140	Querétaro	8,675	76,234.0	8,977	78,834.5	9,521	81,501.5	9,678	84,296.50	9,845	87,552.5	9,866	91,158.5	9,968	94,332.5	10,011	98,119.5	10,057	101,227.5
141	Quintana Roo	4,831	35,387.0	5,095	37,748.0	5,602	41,970.0	5,905	44,154.00	6,202	47,165.0	6,512	49,551.0	6,770	51,775.0	6,965	53,954.0	7,204	57,395.0
142	San Luis potosi	18,760	112,465.0	19,293	116,779.0	19,915	121,550.0	20,168	123,945.00	20,383	127,352.0	20,585	129,716.0	20,668	131,523.0	20,672	132,911.0	20,749	139,618.0
143	Sinaloa	14,634	125,609.0	14,934	129,267.5	15,510	137,688.5	15,753	142,485.50	16,005	148,020.5	16,302	154,679.5	16,592	159,981.5	16,794	164,637.5	16,969	167,939.5
144	Sonora	11,724	110,237.0	12,095	112,562.0	12,399	121,832.0	12,670	124,983.00	12,907	127,260.0	13,152	129,928.0	13,345	131,593.0	13,468	133,409.0	13,579	135,761.0
145	Tabasco	10,145	63,224.0	10,281	65,740.0	10,660	72,220.0	10,933	74,947.00	11,321	77,730.0	11,715	79,961.0	11,978	81,679.0	12,070	83,076.0	12,124	88,490.0
146	Tamaulipas	16,487	133,756.0	16,834	178,589.5	17,296	185,409.5	17,599	190,879.50	17,965	197,282.5	18,314	201,725.5	18,513	208,050.5	18,643	213,322.5	18,746	218,792.5
147	Tlaxcala	6,849	71,467.0	6,743	73,760.5	6,709	83,568.5	6,854	77,984.50	6,969	79,774.5	7,115	82,809.5	7,200	85,239.5	7,261	86,979.5	7,318	90,114.5
148	Veracruz	38,909	377,238.0	39,750	388,185.5	41,592	405,300.5	42,228	414,967.50	42,814	423,817.5	43,574	442,224.5	44,211	463,693.5	44,523	479,991.5	44,810	496,386.5
149	Yucatán	9,090	63,909.0	9,219	66,281.5	9,639	70,370.0	9,829	72,272.00	10,038	74,323.0	10,242	76,625.0	10,356	77,471.0	10,430	78,525.0	10,476	81,598.0
150	Zacatecas	11,226	66,877.0	11,541	68,152.0	11,760	71,904.0	11,942	73,385.00	12,147	75,479.0	12,377	77,594.0	12,547	79,614.0	12,638	80,835.0	12,687	87,668.0
<b>SUBTOTAL</b>		<b>516,211</b>	<b>3,879,991.0</b>	<b>524,900</b>	<b>4,047,141.0</b>	<b>555,419</b>	<b>4,298,000.0</b>	<b>554,005</b>	<b>4,432,490.0</b>	<b>564,214</b>	<b>4,576,337.0</b>	<b>574,777</b>	<b>4,740,839.0</b>	<b>582,526</b>	<b>4,900,113.0</b>	<b>587,396</b>	<b>5,044,134.0</b>	<b>591,732</b>	<b>5,263,003.0</b>

Nota:

No se dispone de información correspondiente a 1994.

Fuentes: Techos Financieros, Asignación Original, de 1992, 1993, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

Elaboró: Fernando Patiño Abuela.

Cuadro 6

**COMPARATIVO DE EVOLUCIÓN DE LA PLAZA INICIAL DE MAESTRO DE  
PREESCOLAR Y PRIMARIA DEL ESTADO DE OAXACA, CON RESPECTO A LA  
SIMILAR DEL DISTRITO FEDERAL  
AL 16 DE MAYO DE CADA AÑO  
PERÍODO 1992-2001**

ENTIDAD	CÓDIGO	DENOMINACIÓN	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
O A X A C A	07	Sueldo Compactado	760.05	917.35	1,041.00	1,297.25	1,702.45	2,111.35	2,512.50	2,939.65	3,292.40	3,654.55
	38	Despensa	40.00	42.80	42.80	42.80	42.80	42.80	42.80	42.80	42.80	42.80
	39	Material Didáctico	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50
	44	Previsión Social Múltiple	50.00	53.50	53.50	53.50	53.50	53.50	53.50	53.50	53.50	53.50
	E6	Asignación Docente Genérica	295.60	307.15	307.15	313.95	320.70	320.70	320.70	320.70	320.70	320.70
	SC	Asignación por Servicios Cocurriculares				98.70	152.00		245.00	325.00	325.00	325.00
	RZ	Compensación Provisional Compactable						215.05	286.70	358.40	448.00	560.00
	CD	Compensación Estatal							168.00	244.00	244.00	310.00
		Integrado	1,196.15	1,371.30	1,494.95	1,856.70	2,321.95	3,038.90	3,759.70	4,334.55	4,776.90	5,317.05
		Integrado Anual	14,353.80	16,455.60	17,939.40	22,280.40	27,863.40	36,466.80	45,116.40	52,014.60	57,322.80	63,804.60
	24	Aguinaldo	1,407.53	1,632.67	1,797.53	2,148.27	2,697.53	3,242.73	3,777.60	4,347.13	4,817.47	5,300.33
	32	Prima Vacacional	211.13	244.90	269.63	322.24	404.63	810.68	944.40	1,086.78	1,204.37	1,325.08
		Otros Días				735.11	1,532.21	2,955.89	3,517.50	4,899.42	5,487.33	6,700.01
	<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>15,972.46</b>	<b>18,333.17</b>	<b>20,006.56</b>	<b>25,486.02</b>	<b>32,497.77</b>	<b>43,476.11</b>	<b>53,355.90</b>	<b>62,347.93</b>	<b>68,831.97</b>	<b>77,130.03</b>	
	<b>S.M.G.</b>	<b>39.94</b>	<b>42.82</b>	<b>43.67</b>	<b>46.42</b>	<b>47.93</b>	<b>54.79</b>	<b>58.89</b>	<b>60.33</b>	<b>60.54</b>	<b>63.72</b>	
D F I E S D E R R I A L O	07	Sueldo Compactado	760.05	917.35	1,041.00	1,297.25	1,702.45	2,111.35	2,512.50	2,939.65	3,292.40	3,654.55
	38	Despensa	40.00	42.80	42.80	42.80	42.80	65.00	65.00	76.70	76.70	76.70
	39	Material Didáctico	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	99.60	99.60	99.60
	44	Previsión Social Múltiple	50.00	53.50	53.50	53.50	53.50	81.00	81.00	95.60	95.60	95.60
	E6	Asignación Docente Genérica	295.60	307.15	307.15	313.95	320.70	320.70	320.70	320.70	320.70	320.70
	SC	Asignación por Servicios Cocurriculares	20.70	20.70	20.70	100.60	205.30	235.25	350.85	350.85	439.05	504.90
	46	Ayuda por Servicios	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00
	CC	Compensación Provisional Compactable							150.00	200.00	250.00	312.50
		Integrado	1,224.85	1,400.00	1,523.65	1,866.60	2,383.25	2,871.80	3,538.55	4,091.10	4,582.05	5,072.55
		Integrado Anual	14,698.20	16,800.00	18,283.80	22,399.20	28,599.00	34,461.60	42,462.60	49,093.20	54,984.60	60,870.60
	24	Aguinaldo	1,407.53	1,632.67	1,797.53	2,148.27	2,697.53	3,242.73	3,777.60	4,347.13	4,817.47	5,300.33
	32	Prima Vacacional	211.13	244.90	269.63	322.24	404.63	810.68	944.40	1,086.78	1,204.37	1,325.08
		Otros Días			347.00	648.63	1,986.19	3,167.03	4,454.75	5,166.67	5,754.58	6,358.17
	<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>16,316.86</b>	<b>18,677.57</b>	<b>20,697.96</b>	<b>25,518.33</b>	<b>33,687.36</b>	<b>41,682.04</b>	<b>51,639.35</b>	<b>59,693.78</b>	<b>66,761.02</b>	<b>73,854.18</b>	
	<b>Salario Mínimo General</b>	<b>40.80</b>	<b>43.63</b>	<b>45.18</b>	<b>46.48</b>	<b>49.69</b>	<b>52.53</b>	<b>57.00</b>	<b>57.76</b>	<b>58.72</b>	<b>61.01</b>	
	<b>DIFERENCIAS</b>	<b>344.40</b>	<b>344.40</b>	<b>691.40</b>	<b>32.32</b>	<b>1,189.59</b>	<b>-1,784.07</b>	<b>-1,716.55</b>	<b>-2,654.15</b>	<b>-2,070.95</b>	<b>-3,275.84</b>	
	<b>Salario Mínimo General</b>	<b>0.86</b>	<b>0.80</b>	<b>1.51</b>	<b>0.06</b>	<b>1.75</b>	<b>-2.26</b>	<b>-1.89</b>	<b>-2.57</b>	<b>-1.82</b>	<b>-2.71</b>	
<b>Salario Mínimo General Mensual vigente en el D.F.</b>			<b>399.9</b>	<b>428.10</b>	<b>458.10</b>	<b>549.00</b>	<b>678.00</b>	<b>793.50</b>	<b>906.00</b>	<b>1,033.50</b>	<b>1,137.00</b>	<b>1,210.50</b>

Nota: los importes del Estado de Oaxaca se proyectaron a partir de los montos cubiertos a la categoría E0280 de un maestro de primaria del Estado de Oaxaca en el año 2000 y las respuestas de los años 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001 a los Pliegos Petitorios presentados por la sección correspondiente. Los referentes al Distrito Federal, con base en los incrementos salariales anunciados por la SEP en los años 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

Elaboró: Fernando Patiño Abuela.

**Cuadro 7**  
**PERCEPCIONES DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN BÁSICA**  
**DE ACUERDO AL TRATAMIENTO QUE SE PROPONE APLICAR**

Tratamiento Propuesto	Concepto		Percepción				
			Genérica		al Centro de Trabajo	a la Persona	
	Código	Denominación	Mensual	Anual	Mensual	Mensual	Incidental
P A R Á M O M E T R O L O G A R A	07	Sueldos Compactados	1/				
	38	Ayuda de Despensa	1/				
	39	Material Didáctico	1/				
	44	Previsión Social Múltiple	1/				
	E <sub>6</sub> -E <sub>9</sub>	Asignación Docente Genérica	1/				
	SC	Asignación por Servicios Cocurriculares	1/				
	46	Ayuda para Servicios	1/				
	CC	Compensación Provisional Compactable	1/				
	ES	Pago Extraordinario por Servicios Cocurriculares <sup>4/</sup>		20 Días			
	OE	Asignación por la Organización del Ciclo Escolar <sup>4/</sup>		5 Días			
	FA	Compensación Docente de Fin de Año <sup>4/</sup>		20 Días			
	CL	Asignación por Actividades Culturales <sup>4/</sup>		5 Días			
	32	Prima Vacacional		10 Días			
	24	Aguinaldo o Gratificación de Fin de Año		40 Días			
	I2	Compensación Adicional al Personal Directivo			1/		
	I4	Compensación a Directores de Doble Turno			1/		
	DE	Asignación por la Dirección Escolar			1/		
	SE	Asignación por Supervisión Escolar			1/		
SM	Comp. al Directivo y Docente de Jardín de Niños con Servicio Mixto			1/			
TC	Comp. Al Docente y Directivo de Esc. Prim. De Tiempo Completo			1/			
40	Ayuda para Actividades de Supervisión			1/			
C P O A R M C A R	DO	Doctorado				1/	
	MA	Maestría				1/	
	T <sub>1</sub> -T <sub>3</sub>	Acreditación por Titulación en la Docencia				1/	
	L <sub>1</sub> -L <sub>T</sub>	Acreditación por Años de Estudio en Licenciatura				1/	
T O C A R	FC	Fortalecimiento Curricular				1/	
	DF	Diferencial Fijo				2/	
	DR	Diferencial Reestructurable				2/	
	Q <sub>1</sub> -Q <sub>5</sub>	Acreditación por Años de Servicio en la Docencia				1/	
	37	Medallas Rafael Ramírez e I. M. Altamirano					3/
	Medalla I. M. Altamirano de Carrera Magisterial					3/	
<b>Total</b>			<b>8</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>2</b>

- Notas:**
- 1/ Importes establecidos en el Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos.
  - 2/ Importes establecidos vía Formato Único de Personal.
  - 3/ Importes establecidos en montos absolutos.
  - 4/ Conceptos creados posterior a 1992, que sumados a los 40 días de Aguinaldo, se alcanzan los 90 que otorga el Estado de Morelos.

**Elaboró:** Fernando Patiño Abuela.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

# GLOSARIO DE TÉRMINOS

## A

---

### **Acuerdo**

Resolución tomada por dos o más actores sociales, instituciones, dependencias u organismos. Es la resolución o disposición tomada sobre algún asunto por tribunal, órgano del Gobierno o persona facultada, a fin de que se ejecute uno o más actos administrativos.

### **Alumno**

Es la persona matriculada en cualquier grado de las diversas modalidades, tipos, niveles y servicios educativos del Sistema Educativo Nacional.

### **Ámbito de Competencia**

Ejercicio de autoridad jurisdiccional que un órgano practica dentro de un marco de acción, mismo que determina sus límites y alcances. Generalmente se refiere al área de responsabilidades o atribuciones que la ley encarga a un órgano administrativo.

### **Área Central**

Área que comprende las oficinas superiores (Secretaría de Educación Pública, Contraloría Interna, Coordinación de la Descentralización Educativa, subsecretarías y Oficialía Mayor); unidades superiores (consejos y comisiones); unidades y direcciones generales ubicadas en el Distrito Federal; empresas de participación estatal y organismos internacionales relacionados con el sector educativo.

### **Aula**

Local construido en una escuela, y destinado a la enseñanza y el aprendizaje.

## B

---

### **Beneficiario**

Persona o institución a la cual el sector educativo brinda un bien o servicio.

### **Brigadear**

Acción colectiva de la gente para convencer o perturbar el orden jurídico establecido.

### **Brigadista**

Miembro de un grupo o camarilla.

# GLOSARIO DE TÉRMINOS

## A

---

### **Acuerdo**

Resolución tomada por dos o más actores sociales, instituciones, dependencias u organismos. Es la resolución o disposición tomada sobre algún asunto por tribunal, órgano del Gobierno o persona facultada, a fin de que se ejecute uno o más actos administrativos.

### **Alumno**

Es la persona matriculada en cualquier grado de las diversas modalidades, tipos, niveles y servicios educativos del Sistema Educativo Nacional.

### **Ámbito de Competencia**

Ejercicio de autoridad jurisdiccional que un órgano practica dentro de un marco de acción, mismo que determina sus límites y alcances. Generalmente se refiere al área de responsabilidades o atribuciones que la ley encarga a un órgano administrativo.

### **Área Central**

Área que comprende las oficinas superiores (Secretaría de Educación Pública, Contraloría Interna, Coordinación de la Descentralización Educativa, subsecretarías y Oficialía Mayor); unidades superiores (consejos y comisiones); unidades y direcciones generales ubicadas en el Distrito Federal; empresas de participación estatal y organismos internacionales relacionados con el sector educativo.

### **Aula**

Local construido en una escuela, y destinado a la enseñanza y el aprendizaje.

## B

---

### **Beneficiario**

Persona o institución a la cual el sector educativo brinda un bien o servicio.

### **Brigadear**

Acción colectiva de la gente para convencer o perturbar el orden jurídico establecido.

### **Brigadista**

Miembro de un grupo o camarilla.

## **Calendario de Pagos**

Establecimiento de fechas con las que se estipula el periodo en el cual deben ser ministrados los fondos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas.

## **Calendarización del Presupuesto**

Distribución por mes que se hace del presupuesto anual asignado a una unidad responsable a fin de proporcionarle recursos según sus necesidades.

## **Carrera Magisterial**

Es un sistema integral de promoción horizontal, que estimula la profesionalización, la actualización y el arraigo del docente, al tiempo que promueve una mayor participación de éste en la escuela y la comunidad.

## **Catálogo de Categorías**

Instrumento técnico que contiene la descripción clara y consistente de los puestos que integran las estructuras de organización de la Administración Pública Federal.

## **Catálogo de Centros de Trabajo (CCT)**

El CCT es un directorio que registra los centros de trabajo del Sistema Educativo Nacional, y las características básicas relativas a la situación geográfica y administrativa de ellos. Apoya los procesos de evaluación, administración y programación de las acciones del sector educativo, ya que proporciona información oportuna y confiable de los servicios educativos de cada entidad federativa.

## **Catálogo de Integración Territorial**

Directorio de la Secretaría de Educación Pública que registra las localidades urbanas y rurales del territorio nacional, con sus características básicas de ubicación cartográficas, servicios y situación política.

## **Centro de Trabajo**

Unidad mínima de responsabilidad que tiene como propósito general ordenar y sistematizar la información que servirá a las autoridades para tomar decisiones acerca de los recursos humanos, financieros y materiales y para llevar el control escolar de los servicios que se van a proporcionar.

## **Control**

Una de las etapas del proceso administrativo que consiste en la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular sus planes.

## **Coordinadora de Sector**

Dependencia de la administración pública central responsable de la coordinación de acciones entre las entidades paraestatales que forman parte de su sector y entre éstas y las dependencias de orientación y apoyo global.

### **Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal**

Compromiso expreso entre las dependencias y entidades para autorizar y ejercer el presupuesto conforme a principios, previamente establecidos, acordes con el esquema de organización sectorial que le imprime mayor unidad y dirección al gasto público en su conjunto e incrementa la eficiencia en su manejo. Con esta base surge el Manual de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, que es sustituido por los manuales de Normas y de Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario.

### **Corrientes Políticas**

Formas distintas de pensamiento político.

### **Crisis Económica**

Situación de la actividad económica que se caracteriza principalmente por la reducción brusca de los niveles de producción y el crecimiento continuo de las tasas de desempleo, inflación, devaluación, etcétera.

### **Criterio**

Reglas o normas que se establecen para efectuar una actividad.

## **D**

---

### **Dependencia Pública**

Institución pública del sector central subordinada a otra superior.

### **Descentralización**

Acción por la que el gobierno federal crea entidades y organismos del sector público con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica y técnica. También es el acto consistente en transferir acciones y recursos a entidades con autonomía.

### **Descentralización Administrativa**

Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno Federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

### **Desfinanciamiento**

Recursos con los que no se cuenta para hacer frente a las necesidades monetarias.

**Devaluación**

Reducción del valor de la moneda nacional frente a las monedas extranjeras. El efecto de la devaluación genera un abaratamiento de las exportaciones y un aumento de los precios de las importaciones para el país devaluante en términos de su propia moneda.

**Docente o Maestro o Profesor**

Persona que en el proceso de enseñanza y aprendizaje imparte conocimientos y orienta a los alumnos.

**Doctorado**

Son estudios que están en el más alto nivel de preparación profesional del Sistema Educativo Nacional.

**E**

---

**Educación Básica**

Proceso sistemático de la educación que comprende la instrucción preescolar, en la cual se imparten algunos conocimientos y se estimula la formación de hábitos; la instrucción primaria, en la cual se inician el conocimiento científico y las disciplinas sociales, y, por último, la instrucción secundaria, en la que se amplían y reafirman los conocimientos científicos por medio de la observación, la investigación y la práctica.

**Educación Preescolar**

Nivel educativo en el que se imparten algunos conocimientos y se estimula la formación de hábitos y el acrecentamiento de aptitudes. Es antecedente no obligatorio de la educación primaria. Se cursa en uno, dos o tres años.

**Educación Primaria**

Nivel educativo en el cual se forma a los educandos en el conocimiento científico y las disciplinas sociales. Es obligatoria y se cursa en seis años.

**Educación Secundaria**

Nivel educativo en el cual se proporcionan los conocimientos necesarios para que el egresado realice estudios del tipo medio superior o se incorpore al sector productivo. Su antecedente obligatorio es la educación primaria y se cursa en tres años.

**Entidad Federativa**

Unidad geográfica de mayor dimensión dentro de la división política y administrativa de la República mexicana, en donde los habitantes están regidos por un gobierno propio.

**Escuela**

Conjunto organizado de recursos humanos y físicos que funciona bajo la autoridad de un director o responsable, destinado a impartir educación a estudiantes de un mismo nivel educativo y con un turno y horario determinados.



### **Escuela Estatal**

Plantel supervisado técnicamente, y sostenido y administrado por los organismos de educación de cada estado.

### **Escuela Federal**

Plantel sostenido por el gobierno federal y regido técnica y administrativamente por la SEP, otras secretarías de Estado y organismos federales.

### **Espacio Educativo**

Institución o lugar destinado a dar un servicio educativo.

## **F**

---

### **Federal (sostenimiento)**

Control o sostenimiento administrativo que engloba las escuelas que son financiadas por el gobierno federal y controladas técnica y administrativamente por la Secretaría de Educación Pública, otras secretarías de Estado u organismos federales.

### **Federalismo**

Proceso que alienta la mayor participación y la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; anima la iniciativa social y fortalece el régimen democrático.

### **Federal Transferido**

Denominación que se dio en las publicaciones de 1994-1995 a 1997-1998 al rubro o sostenimiento administrativo en los niveles y servicios de educación básica y normal federales que a partir del 18 de mayo de 1992, mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, se transfirieron  $\frac{3}{4}$  con los recursos humanos, económicos y materiales  $\frac{1}{4}$  a los gobiernos de los estados. Abarca educación preescolar, primaria, secundaria, normal y especial y sustituyó al rubro "Estatal 18 de mayo de 1992" que se utilizó en las publicaciones de 1992-1993 y 1993-1994.

### **Federalismo Educativo**

Desde el Constituyente de 1824, el régimen federal ha sido la organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional. A partir del 18 de mayo de 1992, mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se transfieren a los gobiernos de los estados los servicios de la educación básica y normal federales con los recursos humanos, económicos y materiales, así como los inmuebles; dichos servicios existen en educación preescolar, primaria, secundaria, normal y especial y se les conoce con el término de federalismo educativo.

## G

---

### **Gasto Social de la Federación**

Aquel egreso proporcionado por la Federación, a fin de satisfacer las necesidades colectivas de los Estados. Parte del gasto público destinada al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.

### **Globalización Económica**

Se refiere a la interrelación mundial, surgida por los altos índices de intercambio comercial que efectúan casi todos los países del mundo por la caída del muro de Berlín. Una economía global significa comprender una red de interconexiones industriales, financieras, tecnológicas y comerciales dinámicas, donde la nueva división internacional del trabajo implica un cambio en las ventajas comparativas y en donde los recursos naturales de los países ya no son tan importantes para su desarrollo, pues otros elementos como el nivel educativo y el desarrollo científico adquieren un sitio preponderante.

### **Gobierno Federal**

Es aquel que está por encima de los Estados miembros de una Federación, al cual corresponde la soberanía. Es la dirección política y administrativa de la nación, la cual está conformada por un conjunto de órganos e instituciones; representa y ejerce el poder de la Federación; está dividido en tres poderes, el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El sistema del Gobierno Mexicano presenta dos órdenes jurídicos representados por la Constitución Federal y las Constituciones Locales y tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, éste último carece de un órgano legislativo propio.

### **Grupo**

Conjunto de alumnos que estudian en una misma aula y con igual horario las materias o cursos establecidos en un plan de estudios correspondiente a un grado escolar.

## H

---

### **Hora-Semana-Mes**

Unidad utilizada en administración académica para medir el trabajo docente dividiendo el número de horas-clase asignadas por mes entre el número de semanas que corresponde a éste.

# I

---

## **Indexación**

Es la corrección de los precios de algunos productos, salarios, tipos de interés, etcétera, para adecuarlos al alza del nivel general de precios, lo que permite mantener constante en el tiempo el valor de compra en toda transacción, compensándola directa e indirectamente. Se le conoce también como "indicia-ción".

## **Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)**

Indicador derivado de un análisis estadístico, publicado quincenalmente por el Banco de México que expresa las variaciones en los costos promedios de una canasta de productos seleccionada y que sirve como referencia para medir los cambios en el poder adquisitivo de la moneda. El ámbito del índice se limita estrictamente a aquellos gastos que caen dentro de la categoría de consumo, excluyéndose así aquéllos que suponen alguna forma de inversión o de ahorro.

## **Inflación**

Desequilibrio entre la oferta y la demanda de bienes y servicios que se refleja en un aumento generalizado y sostenido del nivel general de precios. Es una baja en el valor del dinero debido a la alza de precios. Situación económica que se caracteriza por un incremento permanente de los precios o una disminución progresiva en el valor de la moneda, ocasionada por el aumento del monto de dinero en circulación en comparación con los bienes y servicios disponibles.

## **Inflación Acumulada**

Es el porcentaje que muestra la variación del índice nacional de precios al consumidor al final de cada mes, en relación con diciembre del año anterior.

## **Ingreso**

Son todos aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano, o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del Sector Público, son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios del Sector Paraestatal.

## **Institución**

Centro de educación superior que comprende las escuelas que imparten estudios de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, avalados por el Estado. Una institución incluye recursos humanos, materiales y financieros.

## **Internet**

Es el medio de comunicación electrónica de las computadoras a través de la red mundial ( W W W ).

## L

---

### **Líneamiento**

Directriz que establece los límites dentro de los cuales han de realizarse ciertas actividades, así como las características generales que éstas deberán tener.

## M

---

### **Maestría**

Estudios que exigen como requisito previo la licenciatura, y en los cuales el alumno se capacita para el ejercicio de actividades profesionales de alto nivel, de la docencia y la investigación; su duración mínima es de un año.

### **Maestro**

Véase "Docente"

### **Metodología (investigación)**

Conjunto de reglas, métodos, técnicas y procedimientos elegidos por el investigador o para recolectar, procesar, organizar y analizar la información requerida para el tratamiento del problema. Es un conjunto de actividades sucesivas y organizadas que deben adaptarse a las características de cada objeto o problema por investigar.

## N

---

### **Nivel (en carrera magisterial)**

En la carrera magisterial el nivel determina el beneficio económico que obtiene el docente como resultado de su evaluación global. Existen seis niveles (A, B, BC, C, D y E); cada uno de ellos ofrece un beneficio ascendente y tiene requisitos propios para tener acceso a él.

## P

---

### **Personal**

Conjunto de personas que trabajan en un mismo organismo, dependencia o centro de trabajo.

### **Personal Académico**

Conjunto de los trabajadores que ejercen funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura, y de los que realizan sistemática y específicamente actividades académicas de naturaleza técnica o auxiliares relacionadas con las anteriores.

### **Personal Administrativo**

Se encarga del funcionamiento y mantenimiento de un centro educativo. Comprende al personal de oficina, intendentes, prefectos, encargados de biblioteca, laboratoristas, almacenistas, choferes, jardineros y vigilantes.

### **Personal de Apoyo**

Trabajadores que, independientemente de su formación académica, asesoran al maestro de educación regular y a los padres de familia de niños discapacitados o que requieren educación especial.

### **Personal de Base**

Trabajadores cuya situación laboral implica la inamovilidad y el desempeño de funciones distintas de las del personal de confianza.

### **Personal Docente**

Maestros cuya función exclusiva es la enseñanza a uno o más grupos de educandos.

### **Plantel**

Centro educativo donde se imparte la enseñanza al alumnado de un mismo tipo, nivel y servicio, sin importar el turno.

### **Plaza Presupuestaria**

Posición individual de trabajo que no puede ser ocupada por más de un empleado a la vez y que tiene una adscripción determinada. Integra un conjunto de labores y responsabilidades asignadas en forma permanente a un solo empleado. Clave de un puesto de trabajo que implica un conjunto de labores, responsabilidades y condiciones de trabajo asignados de manera permanente a un trabajador en particular, en determinada adscripción que debe presupuestarse anualmente.

### **Poder Adquisitivo**

Valor de la moneda frente a los precios de mercado. Capacidad de compra de bienes y servicios que tienen los individuos a través de los sueldos y salarios que perciben.

### **Prácticas Charriles**

Acciones encaminadas a hacer prevalecer la opinión de la dirigencia sindical sobre los puntos de vista de sus agremiados.

### **Precios Constantes**

Son aquéllos cuya cuantificación se hace con relación a los precios que prevalecieron en un año determinado y que se están tomando como base para la comparación. Indicador que expresa el valor de las mercancías y servicios a precios de un año base. Muestra la dinámica observada en los fenómenos económicos, una vez que fue eliminada la influencia que ejercen sobre los agregados macroeconómicos las fluctuaciones de precios, con referencia a un año base.

### **Precios Corrientes**

Indicador del valor de las mercancías o servicios acumulados al momento de la operación; se emplea, para referirse a los valores de las mercancías expresados a precios de cada año.

### **Prestaciones**

Son las adiciones a los sueldos y salarios de los trabajadores, pagadas por los empleadores y pueden ser en dinero o en especie. Incluye: aportaciones a la seguridad social, primas de antigüedad, cajas privadas de pensiones, despensas, ayudas para renta, etc., excepto los reembolsos a los empleados por viajes, dietas y otros gastos en que incurran al realizar actividades por cuenta de la dependencia o entidad, tales como gastos para mejorar el ambiente del lugar de trabajo, exámenes médicos, deportes y otros servicios recreativos, herramientas y equipo.

### **Prestaciones Laborales**

En la administración pública son los beneficios complementarios al sueldo que las dependencias del sector otorgan a sus trabajadores, pudiendo ser éstas de carácter económico y sociocultural, derivadas de las relaciones laborales y contractuales.

### **Presupuestación**

Etapas del proceso administrativo público encaminada a cuantificar y costear monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir en un periodo determinado los programas establecidos. Comprende las tareas de formulación, discusión y aprobación, atendiendo a lineamientos generales, criterios y procedimientos, elaborados por las áreas competentes, para ser aplicados durante dicho proceso.

### **Presupuesto**

Técnica para el cálculo del presupuesto, basada en la predeterminación financiera, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno necesarios para cumplir los propósitos de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación. En México, el presupuesto refleja los egresos del gobierno federal, ya que los ingresos están tipificados en la Ley de Ingresos de la Federación.

### **Presupuesto de Egresos de la Federación**

Instrumento jurídico, contable y de política económica con carácter de ley aprobado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del presidente de la República, en el cual se consigna la naturaleza y cuantía del gasto público que debe ejercer en cada ejercicio fiscal el gobierno federal en el desempeño de sus funciones.

### **Prima Vacacional**

Derecho de los trabajadores al servicio del Estado a percibir un pago con base en un porcentaje sobre el sueldo presupuestario que les corresponda, durante el periodo de vacaciones.

**Puesto**

Es la unidad impersonal de trabajo que identifica las tareas y deberes específicos, por medio del cual se asignan las responsabilidades a un trabajador, cada puesto puede contener una o más plazas e implica el registro de las aptitudes, habilidades, preparación y experiencia de quien lo ocupa.

**R**

---

**Ramo Administrativo**

Es cada uno de los organismos, dependencias o instituciones por medio de los cuales se identifican los recursos que se les asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se incluyen los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

**Recursos Presupuestarios**

Asignaciones consignadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades para un periodo determinado.

**Remuneración**

Percepción de un trabajador o retribución monetaria que se da en pago por un servicio prestado o actividad desarrollada.

**Remuneración de Asalariados**

Pago total que se le hace a los trabajadores a cambio de la prestación de sus servicios. Incluye todos los pagos de sueldos y salarios realizados por los productores a sus obreros y empleados, así como las contribuciones a la seguridad social. Comprende también las bonificaciones y los pagos de horas extras, primas, aguinaldos, gratificaciones, indemnizaciones, participación de utilidades, propinas y cualquier otra forma de pago, ya sea en efectivo o en especie, antes de efectuarle cualquier descuento por contribución a la seguridad social.

**S**

---

**Salario Mínimo**

Cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Pueden ser generales por una o varias áreas geográficas y extenderse a una o más entidades federativas, o pueden ser profesionales para una rama determinada de actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales dentro de una o varias áreas geográficas. Los salarios mínimos se fijan por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos integrada por representantes de los trabajadores, patrones y el Gobierno, la cual se puede auxiliar de comisiones especiales de carácter consultivo. El salario mínimo de acuerdo con la ley deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación básica a los hijos.

## **Sector Educativo**

Conjunto organizado de áreas administrativas, dependencias y organismos descentralizados y(o) desconcentrados que producen bienes y servicios educativos.

## **Sistema**

Conjunto de reglas, principios o cosas que ordenadamente relacionados entre sí contribuyen a obtener determinado objetivo.

## **Sostenimiento**

Con este concepto se identifica la fuente que proporciona los recursos financieros para el funcionamiento del centro de trabajo. En el sistema de Centros de Trabajo se utilizan los sostenimientos federal, estatal y particular.

## **Sueldo**

Es el pago que los empleados reciben por su trabajo, antes de deducir sus contribuciones a la seguridad social, impuestos y otros conceptos análogos.

## **Sueldo Básico**

Concepto presupuestario referido al pago del empleado que se integra con el sueldo presupuestario, el sobresueldo y la compensación, excluyéndose cualquier otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo:

- **sueldo presupuestario**, es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña, con sujeción al Catálogo de Empleos y al Instructivo para la Aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- **sobresueldo**, es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a las circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios;
- **compensación**, es la cantidad adicional al sueldo presupuestario y al sobresueldo que la Federación otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe.

# **T**

---

## **Tabulador General DE Sueldos**

Documento que delimita los niveles máximo y mínimo para retribuir un puesto genérico de trabajo y permite flexibilidad a las dependencias y entidades para asignar sueldos a los cargos específicos de los mismos.

## **Transferencia**

Desde el enfoque de Cuentas Nacionales, es el traslado implícito o explícito de recursos de naturaleza corriente o de capital del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna, pero condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social. Las vertientes o vías de



otorgamiento de recursos son cuatro: vía gasto, vía precios y tarifas, vía financiera y vía ingreso. Asimismo, en cada una de estas vías se identifican distintos instrumentos de otorgamiento que se refieren a los medios específicos con que cuentan los diversos otorgantes para llevar a cabo la entrega de los recursos.

Recursos públicos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación designados al desarrollo de programas públicos encomendados a las entidades y órganos desconcentrados, cuya capacidad de autofinanciamiento es insuficiente para atender dichos programas. Su ministración implica la obligación de cumplir con los objetivos y programas encomendados, así como la prestación de los bienes y servicios públicos que se deriven de la misión del receptor. El registro de su ejercicio refleja la obtención de algún bien, servicio u obra de infraestructura.

## U

---

### **Unidad Responsable**

Área con autoridad y responsabilidad en la programación y formulación del presupuesto, en el ejercicio, control de recursos y ejecución de actividades. En el sector educativo, las unidades responsables se identifican con las direcciones generales o sus equivalentes, y los organismos o entidades paraestatales, así como con las oficinas del Secretario, los subsecretarios y el Oficial Mayor.

## V

---

### **Vertiente (en carrera magisterial)**

Modalidades de participación: 1a. Profesores frente a un grupo; 2a. Docente en funciones directivas y de supervisión, y 3a. Docentes en actividades técnico-pedagógicas.

## Z

---

### **Zona Escolar**

Clasificación convencional administrativa con que se designa a un grupo de escuelas de educación preescolar, primaria o secundaria que son controladas por un supervisor de zona.

### **Fuentes:**

1. Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx), 25 de enero de 2002.
2. Glosario de términos utilizados en la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 1999-2000, Secretaría de Educación Pública, México, abril de 2000.

# BIBLIOGRAFÍA

1. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*; 18 de mayo de 1992.
2. Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introductorio" en *la Hechura de las Políticas*. Porrúa. México, 1994.
3. Fuentes Molinar, Olac. *Educación Pública y Sociedad, en México Hoy*. Siglo XXI Editores, México, 1980.
4. Gordillo, Elba Esther. *La Construcción de un Proyecto Sindical*. Tauros, México, 1995.
5. Larroyo, Francisco. *Historia Comparada de la Educación en México*. Porrúa, México, 1986.
6. Majone, Giandomenico. *Evaluación y Responsabilidad, en Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Fórmula de Políticas*. FCE, México, 1999.
7. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, 1989. p.102.
8. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.
9. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998*. Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1997.
10. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2001*. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 2000.
11. Rodríguez Martínez, Ismael; *El Movimiento Magisterial Democrático y la Sección 9 de SNTE*; Secretaría de Orientación Ideológica, Sección 9, México; s/f p. centrales.
12. Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, 2001.
13. Secretaría de Gobernación. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. México, 6 de agosto de 1997.

14. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, México, 2001.
15. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Hacia la Reforma del Sector Educativo. La Lucha Magisterial por la Dignidad*; Informe. Agosto, 1993.
16. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Estatutos, Declaración de principios y Reglamento General de Asambleas*. Editorial del Magisterio "Benito Juárez". México, 1998.
17. Solana, Fernando (compilador). *Educación en el Siglo XXI*. Noriega Editores, México, 1999.
18. Subirats, Joan. *Razones para un Cambio de Perspectivas en el Estudio de la Administración Pública. El Análisis de las Políticas Públicas, en Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. MAP, Madrid, 1992.
19. Tamayo, Jesús. *El Análisis de las Políticas Públicas, en la Nueva Administración Pública*. Madrid, 1997.
20. Wildavsky, Aaron. *Las Arenas Movedizas del Análisis Costo Beneficio*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional "La Reforma del Estado", Caracas, Venezuela, 1988.
21. Wildavsky, Aaron. *Las Políticas del Proceso Presupuestal*. Editorial Prisma. México, 1989.

#### Hemerografía.

22. *Anuncian los maestros nuevas movilizaciones en 21 estados; reforzarán presencia en el DF*. La Jornada, Sociedad y Justicia, México, 21 de mayo de 2001, pag. 40.
23. *Aumento de 5.78% a minisalarios*. La Jornada, Política, México, 28 de diciembre de 2001, pag. 1.
24. *El país, en deuda con los mentores*. La Jornada, Sociedad y Justicia, México, 21 de mayo de 2001, pag. 40.
25. *Integran frente en el estado de México para que la Federación le aumente el presupuesto*. La Jornada, Estados, México, 14 de septiembre de 2001.
26. Jardón, Raúl. *La Lucha Magisterial, en Palabra y Realidad del Magisterio*. año 1, No. 0, septiembre-noviembre. México, 1996.

27. *La Mayoría de los Maestros Están Encantados con su Aumento*. La Jornada, Sociedad y Justicia, México, 24 de mayo de 2001, pag. 43.
28. Observatorio Ciudadano de la Educación. *Comentarios al Programa Nacional de Educación*. Comunicado No. 63. La Jornada, Política, 13 de octubre de 2001, pag. 28.

#### **Leyes.**

29. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. 18 de mayo de 1992.
30. *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Diario Oficial de la Federación, México, 1963.
31. *Ley Federal del Trabajo*. Agenda Laboral 2001. México, 2 de enero de 2001.
32. Báez Martínez, Roberto. *Ley de Educación Comentada*. Editorial PAC, México, 1997.

#### **Documentos Internos de Trabajo.**

33. Secretaría de Educación Pública. *Catálogo de Categorías del Personal Docente de Educación Básica*. México, 16 de mayo de 2001.
34. Secretaría de Educación Pública. *Catálogo de Centros de Trabajo*. México, 2002.
35. Secretaría de Educación Pública. *Libro blanco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México SIA.
36. Secretaría de Educación Pública. *Respuesta al Pliego General de Demandas*. México, 15 de mayo de 2001.
37. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Catálogo de Zonas Económicas del Gobierno Federal*. México, vigente desde el 16 de mayo de 1996.
38. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Pliego General de Demandas*. México, 15 de mayo de 2001.

## Internet.

39. Coordinación Nacional de Carrera Magisterial. *Estadística Básica Nacional, Primera a Séptima Etapas*. México, [www.sep.gob.mx/wb/distribuidos.jsp?seccion=1653](http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidos.jsp?seccion=1653), 26 de diciembre de 2001.
40. García Durán, Anastasio. *Nada ni nadie detendrá la revolución educativa*. <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/23atana.htm>, 2 de marzo de 2002.
41. Gutiérrez Bolaños Cacho, Fernando. *Implementación de Políticas Públicas*, Anexo 1. <http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/MANUALES/POL/ane1pp.htm>, 19 de noviembre de 2001.
42. Hammer D. Y Wildavsky, Aaron. *La Entrevista Semiestructurada de Final Abierto. Aproximación a una Guía Operativa*. Historia y Fuente Oral, No. 4, p. 40-42. Tomado de De Garay, G. La Entrevista de Historia Oral: ¿Monólogo o Conversación?. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 1 (1), 19 de noviembre de 2001.
43. *La Federalización Educativa. Una Valoración Externa desde la Experiencia de los Estados*. Coordinador Bonifacio Barba. México. [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx), 5 de septiembre de 2001.
44. Wildavsky, Aaron. *Craftways on the Organization of Scholarly Work*. [www.freetochoose.org/excerpts/craftsways.htm](http://www.freetochoose.org/excerpts/craftsways.htm), 19 de noviembre de 2001.