

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Carrera Magisterial: ¿Promoción o control docente?

Tesis

Que para obtener el grado de

Maestro en Ciencia Política

Presenta

Abertano Sergio Fernández Hernández

Directora de tesis: Aurora Loyo Brambila

México, D.F. agosto de 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Carrera Magisterial: ¿Promoción o control docente?

Agradecimientos

En primer lugar, para la doctora Aurora Loyo por su paciencia, dedicación y profesionalismo mostrado durante el prolongado lapso de tiempo que la realización de este trabajo abarco; sin su permanente interés y vocación académica no hubiera sido posible la concreción de esta tesis, mi gratitud y reconocimiento para ella.

Mención especial merece el sínodo revisor de este trabajo, los doctores Matilde Luna, Carlos Gallegos, Gilberto Silva y Aldo Muñoz, por su rigor académico, así como por su absoluta disposición a guiar a quienes nos encontramos en proceso de formación.

Deseo también agradecer el apoyo institucional que en su momento recibí del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM).

Finalmente, agradezco a Silvia Palomo y Cesar Martínez, quienes con un profundo sentido de solidaridad me ayudaron en la captura y revisión preliminar de este trabajo.

Sin la participación y colaboración de todos los antes mencionados este trabajo seguiría durmiendo el sueño de los justos.

Dedicatorias

A mis padres, Juana Hernández Escobar y Gonzalo Fernández Lira (Finado), cuyo ejemplo de honestidad y trabajo me ha conducido a lo largo de la vida.

A mis hermanos y hermanas por el cariño que siempre me han expresado, en especial a Martha por sus lecciones de vida que diariamente nos ofrece.

A mis cuñados (as) y a mis sobrinos (as), por su contribución a la unión familiar.

A Elena, Gonzalo y Sergio, con quienes comparto de manera cotidiana sueños, alegrías y tristezas.

INDICE

Carrera Magisterial: ¿Promoción o Control Docente?

	Página
Introducción	1
Capítulo 1	
El maestro mexicano ante la perspectiva modernizante	10
-El sistema educativo mexicano.....	11
-Las políticas educativas del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.....	19
-La calidad educativa.....	22
-El papel del docente mexicano.....	25
-Las reformas jurídicas.....	28
-Las reformas a los contenidos educativos.....	32
-La situación laboral de los maestros.....	33
a) La carga laboral.....	34
b) El régimen jurídico.....	35
c) Los incentivos al desarrollo profesional.....	36
-El deterioro salarial de los maestros.....	39
-La cuestión sindical.....	40
Capítulo 2	
La evaluación educativa: Características y aplicaciones	48
-¿Qué es la evaluación?.....	50
-La evaluación educativa.....	53
-La evaluación en la óptica de las agencias internacionales.....	56
-El pago por mérito al desempeño profesional docente.....	58
-La evaluación al desempeño docente.....	62
-Los diversos modelos del Estado evaluador.....	67
Capítulo 3	
Carrera Magisterial ¿Promoción o Control Docente?	71
-Los antecedentes.....	72
-¿Qué es Carrera Magisterial?.....	74
-El discurso de la SEP.....	76
-El discurso del SNTE.....	78
-El discurso de la CNTE.....	80
-Discurso vs realidad.....	82
-Requisitos de ingreso.....	82
-Los factores de la evaluación al desempeño docente.....	83
-El Órgano Escolar de Evaluación.....	88
-Las fases de la evaluación del desempeño docente.....	88
-Formación y capacitación.....	90
-El financiamiento.....	94

-El proceso de negociación SEP-SNTE.....	96
Conclusiones	100
Fuentes de Información	104

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo¹ se define en torno al análisis politológico² de una de las principales políticas educativas instrumentadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el Sistema Nacional de Educación Básica.

El estudio se centra en el programa denominado “Carrera Magisterial” que es un instrumento puesto en operación en enero de 1993; su formulación y operación se inscriben en una coyuntura en la que la economía, la política y la educación en México presentan cambios de fondo y forma, tanto por el modelo de país que la élite gobernante impulsa, como por las demandas que la sociedad civil plantea.

A partir del programa Carrera Magisterial se abordan una serie de cuestiones relativas a la conformación y prácticas de poder que se dan en este periodo de redefiniciones en la relación Estado-sociedad, entre dos de los actores que conforman el Sistema Nacional de Educación Básica: maestros y autoridades.

La importancia del tema se sustenta en dos factores fundamentales:

¹ Esta investigación se realizó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnológica (CONACYT) en el Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM, dentro del Proyecto de Investigación: “Actores Políticos y Sociales ante la Modernización Educativa”.

² El trabajo lo ubicamos en la línea de investigación que en nuestro país, desde la década de los ochenta, aborda el campo problemático de lo educativo desde la perspectiva disciplinaria de la Ciencia Política, la cual se propone analizar los diversos niveles de toda política educativa. La referencia inmediata son los trabajos de Susan Street, Karen Kovaes y Beatriz Calvo, entre otros, que revelan la confrontación por parcelas de poder que se da entre las burocracias administrativas y sindicales, y que mucho contribuyen al conocimiento de la forma de hacer política en nuestro país. Ver: Loyo Aurora; Luna, Matilde, et. Al., La investigación educativa en los ochenta, Perspectiva para los noventa, Cuadernos del Estado del Conocimiento, No. 19, II Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, 1993.

El primero de ellos de carácter cuantitativo, dado que Carrera Magisterial es un programa que involucra a los más de 700 mil maestros³ afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que laboran en las escuelas públicas de nivel básico del país.

El segundo factor es de carácter cualitativo en virtud de que la Secretaría de Educación Pública (SEP) norma, opera y financia de manera centralizada un programa que impacta de manera directa a lo que aquí denominamos “acción magisterial”, la cual comprende los siguientes aspectos: la práctica docente, o sea la relación maestro-alumno y maestro-materia de trabajo; la relación laboral, es decir todo aquello que tiene que ver con la autoridad y las condiciones de trabajo; y la relación gremial, entre: maestro-sindicato y maestro-maestro.

La investigación pone énfasis en las relaciones de poder que se dan en las interacciones sociales arriba señaladas, así como en los mecanismos de control que se diseñan y operan sobre el gremio magisterial en un determinado espacio temporal y ante factores externos e internos.

Los cambios que se sucedieron durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari, en el sistema de educación básica, plantearon la necesidad, en la presente investigación, de establecer el entrecruzamiento de diversos elementos puestos en juego, a partir de la siguiente interrogante ¿Cómo se formula, negocia e instrumenta una determinada política pública y cuáles son las implicaciones que esta conlleva hacia quienes va dirigida?

En tal virtud, se aborda el estudio de las estrategias y tácticas puestas en práctica por los actores que de manera directa intervienen en dicho proceso: el Ejecutivo

³ Para efectos de este trabajo utilizamos el término “maestro” para denominar a todo aquel individuo, hombre o mujer, que ejerce la docencia en las instituciones educativas del nivel básico, a diferencia de aquellos que desarrollan esta actividad en los niveles medio y superior, a quienes se les conoce como “académicos”. Asimismo, utilizaremos como sinónimos los términos maestros, docentes, trabajadores de la educación y magisterio.

Federal, por un lado, y las corrientes político-sindicales que se manifiestan al interior del SNTE, por el otro.

Durante el periodo de gobierno aludido, se instrumentaron una serie de políticas en los diversos ámbitos del acontecer nacional, que en el discurso gubernamental se conocen bajo el concepto de “modernización”; las cuales tienen como punto de partida el “cambio histórico en el modelo económico, el paso de una economía protegida y estatista a otra abierta y de mercado”⁴, es decir, el llamado modelo económico neoliberal.

Este modelo exige una nueva función del Estado, que debe pasar de benefactor a gestor del desarrollo económico, por lo que la élite gobernante se da a la tarea de modificar los soportes ideológicos y legales, que le daban sustento al primero. De esta manera, por ejemplo, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se transformó “el corazón del edificio constitucional creado por la revolución mexicana: los artículos 3, 5, 24 ,27 y 130”⁵.

En el caso de la educación, el gobierno instrumentó el “Programa de Modernización Educativa”, con base en tres temas recurrentes: la calidad, la evaluación y la descentralización. Los dos primeros fueron las principales banderas de la política educativa de ese régimen, ya que su referencia es práctica obligada tanto en la problemática que presenta el sistema educativo nacional como con sus posibles soluciones.

Por su parte, la descentralización es entendida como el conjunto de reformas de carácter administrativo, financiero y operativo en las estructuras federal y estatal de la Secretaría de Educación Pública, con el fin de transferir recursos, responsabilidades y operación de los servicios educativos que presta.

⁴ Meyer Lorenzo, Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano, México, Ed. Océano, 1995, pág. 14.

⁵ Ibidem., pág. 36

La calidad, la evaluación y la descentralización son en su conjunto, el soporte de los cambios jurídicos y administrativos que rigen actualmente el sistema educativo. Estos elementos programáticos juegan un papel estratégico en el diseño y operación de los nuevos mecanismos de control en el ámbito educativo nacional, los cuales, a su vez, se inscriben dentro de la redefinición de mecanismos de control social se impulsan desde el gobierno en la búsqueda de consolidar su modelo económico.

En mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el cual se establece la federalización del sistema educativo y las nuevas políticas hacia el gremio magisterial a través de la llamada “revaloración social” de esa función.

El mecanismo fundamental que se delineó para llevar a cabo esta revaloración social es la Carrera Magisterial, que introdujo, en el quehacer docente, una política de diferenciación salarial y laboral, que pretende estimular el quehacer profesional docente.

Sin embargo, es necesario el análisis de Carrera Magisterial desde una perspectiva que nos permita ubicarla en su dimensión política. Para ello se parte del hecho de que, desde su origen, este programa está dotado de una fuerte carga política.

Esta carga política se manifiesta en tres sentidos:

1. Mediante el marcado interés de sus impulsores en presentar a Carrera Magisterial ligada de manera directa a la calidad educativa, vía la evaluación, conceptos que a su vez son postulados como neutros, y por lo tanto, apolíticos.
2. En el carácter estratégico que le otorgan las burocracias políticas de la SEP y el SNTE, en la búsqueda de mantener su respectiva presencia dentro del sistema de educación básica, ante los procesos de descentralización puestos en marcha a partir de 1992.

3. Los elementos antes señalados (intento de despolitización y carácter estratégico), son los que determinan en gran medida los aspectos que se deben evaluar y la ponderación porcentual que se le otorga a cada uno de ellos, dentro del programa Carrera Magisterial.

Todo lo anterior lleva al establecimiento de un instrumento de diferenciación salarial que en buena medida refuerza las prácticas políticas autoritarias en el ámbito escolar; acota la trayectoria profesional docente y permite un amplio margen de maniobra al gobierno en su política salarial hacia el sector.

La investigación se aboca al análisis de las condiciones políticas y gremiales que permiten la formulación, negociación y operación de esta política pública que impacta de manera directa a prácticamente todas las variables que conforman la acción magisterial.

Desde una perspectiva política, la interrogante que trato de dilucidar es la siguiente: ¿Cómo y para qué Carrera Magisterial impacta a la acción magisterial? Esto con la finalidad de describir el proceso de toma de decisiones de una determinada política pública, dentro del marco del proyecto instrumentado por el régimen de Salinas de Gortari, y conocer las implicaciones que esta acción conlleva hacia los maestros de educación básica en un ámbito permeado por el autoritarismo burocrático.

Tres son los ejes que recorren el objeto de estudio:

- Las estrategias políticas que desarrollan las burocracias de la SEP y el SNTE como resultado de la formulación y operación de las reformas educativas implementadas.
- El control que Carrera Magisterial posibilita en los diversos niveles de la acción magisterial.
- Las posiciones que los diversos grupos y corrientes magisteriales adoptan ante este instrumento de diferenciación salarial.

Para abordar el objeto de estudio, se construyó un marco teórico-conceptual que comprende diversos aportes de la Ciencia Política.

En este trabajo se utiliza la noción de campo problemático en el sentido que le da Pierre Bourdieu, es decir, como “espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias”.⁶

El “campo problemático” de lo educativo está compuesto, entre otros elementos, por las funciones de la educación; los actores políticos y sociales que en ella intervienen; las políticas educativas y las características del sistema educativo nacional. Al ser abordado desde la Ciencia Política, permite la posibilidad de obtener conocimientos valiosos en cuanto a las relaciones de poder que en él se dan, los procesos de toma de decisiones, las prácticas políticas, las estrategias y tácticas de lucha que desarrollan los diversos actores en la búsqueda de que su particular visión del mundo sea la hegemónica.

En este sentido, el estudio de Carrera Magisterial permite observar algunos elementos de lo político en el ámbito del sistema de educación básica de nuestro país.

Se parte de la idea que tanto la educación como la práctica docente cumplen con múltiples funciones y que ambas se encuentran multideterminadas por elementos endógenos y exógenos.

Como consecuencia de lo anterior, los maestros, conscientemente o no, desarrollan su actividad profesional sirviendo y sirviéndose de la institución⁷, o bien en franco antagonismo con ella.

⁶ Bourdieu Pierre, Cosas dichas, Barcelona, Gedisa, 1988.

⁷ Bourdieu Pierre y PASSERON, Jean, La reproducción, Barcelona, Ed. Laia, 2ª- edición, 1981, pág. 181.

La complejidad del objeto de estudio llevó a la necesidad de recurrir a ciertos planteamientos que se hacen sobre la formulación e instrumentación de las políticas públicas, desde una postura crítica.

El enfoque teórico elegido es aquel que se ocupa de “explicar los procesos de elaboración de las políticas y se encarga de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado”⁸ Este perspectiva tiene dos marcos de referencia separados pero entrelazados: el conocimiento y el proceso de toma de decisiones en el orden de lo público y civil⁹ .

De ahí se recuperan interrogantes que permiten una mayor aproximación a nuestro objeto de estudio: ¿Cómo y por qué el gobierno incluye este programa de diferenciación salarial en el sistema de educación básica? ¿Cómo y por qué se eligieron ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la evaluación del desempeño profesional docente? ¿Cómo y por qué se decide readecuar los mecanismos de control sobre los maestros mexicanos? ¿Cómo y por qué los maestros aceptan o rechazan esta política de diferenciación salarial? ¿Cuáles son las posturas de las corrientes políticas sindicales del gremio?

Los planteamientos recuperados sobre políticas públicas se utilizan conjuntamente con los planteamientos teóricos del control político y social, que son el eje teórico-metodológico que recorre toda la investigación.

Para efectos de este trabajo se retoma el aporte conceptual de Antoine Jeammaud, quien nos dice que control social es el conjunto de mecanismos institucionales y acciones tendientes a asegurar el mantenimiento de los individuos y los grupos dentro de la disciplina requerida por el funcionamiento y la reproducción de una formación social determinada. Se trata de una defensa de

⁸ Lasswell Harold, “La orientación de las políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis, El estudio de las políticas publicas, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1ª- reimpresión, 1994, pág. 102.

⁹ Lasswell Harold, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Aguilar Villanueva, op. Cit. Pág. 105

los principios de organización de la sociedad independientemente de los grupos o fuerzas políticas que ocupan las funciones principales dentro del Estado, en tanto que el control político se refiere al conjunto de mecanismos institucionales y de acciones tendientes a mantener el poder político para una fuerza partidaria determinada.¹⁰

Esta primera aproximación se complementa con los aportes de Darío Melossi, quien dice que en la historia de las sociedades se han desarrollado dos formas de control: el social reactivo, es decir, el que se basa en el comportamiento inhibitorio y la censura, y el activo, aquél que produce un determinado comportamiento en vez de prohibirlo. Este último se basa en gran medida en la hegemonía y posibilita una unidad fundada en el consenso,¹¹ en el consentimiento, que es una forma de control poderosa porque produce un comportamiento indicado en un determinado sentido. En cambio, una forma de control que se basa en la coacción es débil - a pesar de su arrogancia- porque no es más que una forma de censura y no posee ningún carácter productivo.¹²

Con estos dos ejes analíticos se aborda el objeto de estudio, que presenta niveles de análisis macro y micro, el primero involucra las reformas que se introducen en la educación básica, así como las estrategias, que ante las reformas, ponen en práctica las burocracias políticas de la SEP y el SNTE ; en tanto que en el segundo nivel se incluyen las relaciones políticas que se dan en el medio escolar y las resistencias que algunos grupos magisteriales presentan ante a la incorporación, en su quehacer profesional, de una diferenciación salarial.

¹⁰ Jeammaud Antoine, “Notas aclaratorias a la naturaleza del derecho”, México, seminario impartido en la UAM-Azcapotzalco, mimeo, 1980.

¹¹ Melossi Darío, El Estado del control social, México, Ed, Siglo XXI, 1992, pág. 17.

¹² Ibidem. Pág. 240.

En el diccionario de política se señala que “Se entiende por control social el conjunto de medios de intervención, sean positivos o negativos, puestos en marcha por toda sociedad o grupo social a fin de conformar a los propios miembros a las normas que la caracterizan , impidiendo y desaconsejando los comportamientos desviacionistas y reconstruyendo las condiciones de conformidad incluso respecto de un cambio del sistema normativo” Bobbio Norberto y et. al. Editorial Siglo XXI, 9ª. Edición, México, D.F. 1995, pág. 368.

Abordar desde esta perspectiva el objeto de estudio permite observar, el proceso de elaboración y aplicación de nuevos mecanismos de control en el ámbito educativo, lo que trae consigo diversas consecuencias para los actores directamente involucrados, por lo que el análisis de Carrera Magisterial se hace desde la perspectiva de que “toda política pública, aunque parte de un proyecto de dominación, refleja como arena de lucha y como caja de resonancia de la sociedad civil, tensiones, contradicciones, acuerdos y desacuerdos políticos, en ocasiones de magnitud”¹³.

Las hipótesis en las que se apoya nuestra investigación, son las siguientes:

- La modernización impulsada por el Ejecutivo Federal en el nivel de educación básica tuvo, como objetivo principal, el de adecuar el sistema educativo nacional a los requerimientos del modelo económico, por lo que renovar los mecanismos de control sobre los maestros mexicanos fue fundamental.
- Carrera Magisterial es un instrumento fundamental, dentro de las estrategias políticas desarrolladas por las cúpulas burocráticas de la SEP y del SNTE, en la búsqueda de mantener sus respectivos espacios de participación e influencia a nivel nacional en el marco de la federalización educativa.
- Carrera Magisterial es un instrumento por medio del cual el gobierno intenta dar legitimidad a su política salarial y educativa, así como generar una motivación colectiva para que los docentes asuman como propios los cambios introducidos en el sistema educativo nacional.
- Carrera Magisterial, tal como funciona hasta ahora, es un instrumento que reproduce y amplía las prácticas autoritarias que de manera cotidiana se desarrollan en el ámbito escolar mexicano.

¹³ Torres Carlos Alberto, “Estado, Privatización y Política Educativa. Elementos para una crítica al neoliberalismo”, ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre “Gobierno, Justicia y Cultura”, organizado por la Embajada de Francia en México y el IIS-UNAM, Oct. De 1994, pág.2.

Por razones de exposición analítica la presente investigación se dividió en tres capítulos: en el primero se realiza una descripción sobre las diversas reformas introducidas en el sistema de educación básica, que tienen que ver con el papel que se le asigna a la educación y al maestro para adecuarlos a los requerimientos que de ellos demanda el modelo económico. Ahí se realiza el análisis de los fines y la forma en que se efectuaron los cambios educativos en sus aspectos legislativo, administrativo, sindical y curricular.

En el segundo capítulo se aborda lo concerniente a la participación del gobierno en el sistema educativo nacional a través de la evaluación, y se hace una descripción somera de los diversos modelos evaluativos que se han instrumentado. Al mismo tiempo se analiza la estrategia estatal relativa a los cambios educativos y que tiene como base el hecho de ligar de manera deliberada la evaluación del desempeño profesional del docente con los incentivos económicos de éste.

Finalmente, en el tercer capítulo se detalla el programa Carrera Magisterial para observar la forma en que se diseñó, los planteamientos de diagnóstico y discurso que le dan sustento y el proceso de negociación del que surge. Se abordan, también, cada uno de los elementos que conforman el programa y la manera en que éste coadyuva a mantener las relaciones y prácticas autoritarias que se dan en el ámbito escolar mexicano.

CAPITULO 1

El maestro mexicano ante la perspectiva modernizante.

En este capítulo analizamos la situación que como grupo mantenían los maestros en el momento de la creación del programa Carrera Magisterial. Esto nos lleva a revisar tanto las políticas educativas del gobierno de Carlos Salinas de Gortari como las condiciones laborales, salariales y gremiales del magisterio mexicano, en el periodo 1989-1994.

La hipótesis que se plantea es que la reforma educativa del sistema de educación básica en México, denominada “Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, tiene como base fundamental de su instrumentación al maestro, por lo que los cambios propuestos centran su atención en el papel que éste debe jugar dentro del modelo educativo impulsado por el gobierno, es decir se pretende que el maestro desde el aula genere una imagen positiva de las supuestas bondades de la competitividad.

Ante esta situación se formulan las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las principales características y objetivos del modelo educativo instrumentado por el gobierno de Salinas de Gortari? ¿Qué tipo de maestro demanda dicho modelo? ¿Qué interlocución gremial requiere el nuevo modelo educativo para allanar su operación?

Pasemos a continuación a revisar la posible respuesta a cada una de las anteriores interrogantes:

El sistema educativo mexicano.

Para abordar el análisis de las diversas y complejas relaciones políticas que se establecen al interior de los sistemas educativos y entre éstos y otros procesos sociales, se recurrió al enfoque multifuncional de la educación, el cual postula que “la educación –o más específicamente, el sistema educativo- desempeña múltiples funciones para el resto de la estructura social”¹. Dichas funciones, son el resultado de las estrategias, relaciones de fuerza, intereses y negociaciones de los diversos actores y grupos de poder hegemónicos que directa o indirectamente intervienen en el ámbito educativo.

Este enfoque, según Dettmer y Reyna, ha identificado entre las funciones más importantes del sistema educativo, las siguientes:²

- a) **Socializadora**, a través de la cual se busca introducir a las nuevas generaciones a la cultura, los valores, las normas en que se basa el funcionamiento de la sociedad.
- b) **Académica** que, además de instruir, pretende desarrollar en los individuos esquemas de pensamiento y habilidades intelectuales tales como el raciocinio, la comprensión, la capacidad de síntesis y de análisis, etc.
- c) **Ocupacional**, orientada a la distribución de aptitudes y roles profesionales específicos, que se relacionan con las demandas de la economía.
- d) **Distributivo-selectiva**, referida a la distribución de los beneficios sociales con base en criterios y normas que el sistema social vigente juzga que debe recompensar. Así, los logros educativos y la promoción escolar se relacionan claramente con la estratificación social.
- e) **Económica**, aumentando la productividad de la fuerza de trabajo a través de su calificación. Es en virtud de esta función que la sociedad considera “respetable” el gasto en educación y capacitación de la fuerza de trabajo.

¹ Dettmer Jorge y Reyna Angélica, “La educación en población en el contexto de la modernización educativa”, en revista Regiones, vol. 1, No. 2, Ags-Nov., México, 1993, págs. 177-178

² Ibidem., pág. 178

Esta función económica se cumple fundamentalmente por el hecho de que la educación puede definirse como una actividad productiva, la cual como afirma Carlos Gallegos se “ubicada en la instancia de la producción, puesto que se trata de la acción social para producir y reproducir las fuerzas productivas. Planteamiento que supera el concepto de la educación como una actividad improductiva, ubicada en la instancia ideológica o en la instancia jurídico-política de una formación social, donde tendría vida como un mero reflejo de la actividad económica”.³

- f) **Control social** (denominada también sociopolítica), mediante la cual el Estado, atendiendo a los intereses de los grupos sociales dominantes, determina los contenidos y la orientación de la educación, impone un modelos ideológico-cultural y utiliza los beneficios educativos como mecanismos de control y consenso sociales.

- g) **Política**, ya que “constituye uno de los centros de poder del Estado, un ámbito de decisiones cuyos efectos trascienden y sobrepasan sus límites institucionales, y constituye al mismo tiempo, un campo donde se expresan toda clase de tensiones”.⁴

Esta propuesta analítica permite observar el papel que, desde el gobierno, se le otorga al sistema educativo en nuestro país, principalmente en lo que se refiere a la estrecha relación economía-educación y al papel estratégico de lo educativo en la construcción de consensos sociales, ya que el punto de partida de la justificación del gobierno en torno a la reforma es el hecho de que la educación es la base para la viabilidad de los cambios estructurales que se estaban dando en la economía y, al mismo tiempo, es la vía que garantiza que dicha modernización beneficie a toda la sociedad.

³ Gallegos Elías Carlos, “Las funciones de la universidad contemporánea”, en *Acta Sociológica*, revista publicada por la Coordinación de Sociología de la FCPYS de la UNAM, No. 8, mayo-agosto de 1993, págs. 12-13.

⁴ *Ibidem.*, pág. 23.

De ahí que el gobierno se planteara la necesidad de reestructurar el sistema educativo en su conjunto, principalmente la educación básica, a fin de lograr según se dijo, no tan sólo la total cobertura de la demanda educativa sino, fundamentalmente, alcanzar una elevada calidad en ese nivel.

Tanto los contenidos como la formulación e instrumentación de la reforma educativa están directamente relacionados, en lo económico y en lo político, con lo que se ha dado en llamar “modelo neoliberal” y que en la práctica no es más que un “neomercantilismo”⁵.

Lorenzo Meyer, afirma que el neoliberalismo surgió en los países desarrollados como: “una visión de la economía, la sociedad y el individuo, que proponía el abandono, por ineficientes, corruptos y corruptores, del Estado interventor y del Estado de bienestar”⁶.

Se trata, por lo tanto en dicho modelo, de disminuir la presencia del Estado e incrementar la vitalidad de los mercados, con la esperanza de que la eficacia y la eficiencia de los actores económicos logren una más equitativa distribución de la riqueza que en los modelos económicos precedentes.

Meyer sostiene que en México, la nueva élite gobernante que llega al poder durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se presenta ante la sociedad con un nuevo modelo económico “distinto y superior” al modelo “neopopulista” de los dos sexenios anteriores. Es decir, que la nueva élite introdujo la lógica del mercado en un “sistema económico ineficiente, dominado por un gobierno obeso, por los intereses corporativos y corruptos de sindicatos, organizaciones ejidales y patronales, y por industriales y comerciantes parasitarios, protegidos de la competencia externa”⁷.

Carlos Salinas de Gortari, introduce de manera selectiva los cambios que, desde su punto de vista, requería la economía y la política a fin de instrumentar su propio

⁵ Meyer Lorenzo, Liberalismo..., Op. Cit., pág. 32

⁶ Ibidem. Pág. 29

⁷ Ibidem. Pág. 30

proyecto de desarrollo, para ello adopta la estrategia de convocar a los diversos actores políticos y sociales a nuevas formas de participación, con la finalidad implícita de que hagan suyas las reformas. Dicha estrategia se basó en lo que Foucault llama “el poder gubernamental que trata de organizar el control, y cuyo papel es el de garantizar, sostener y mejorar constantemente las vidas de todos y cada uno”⁸.

Aplicada al caso de México, la estrategia gubernamental consistió en utilizar, como punto de partida, las “motivaciones positivas” de los diversos actores, en el entendido de que éstas son “instrumentos de poder potencialmente mucho más vigorosos que las amenazas (las sanciones negativas)”⁹.

Los cambios introducidos en la economía, el sistema electoral y la educación, parten de demandas planteadas por diversos actores políticos y sociales, que le dan a dichas modificaciones cierto grado de legitimidad.

A continuación analizaré las implicaciones que el modelo neoliberal trajo consigo en el ámbito educativo, particularmente en el gremio de los maestros mexicanos:

En México la correspondencia entre educación y economía, desde siempre, se ha establecido mediante la acción política del Estado. “Los orígenes de la educación pública estuvieron muy ligados a los programas políticos oficiales, al menos desde las reformas liberales del siglo pasado, que han proclamado la necesidad de que México ingrese de una vez por todas en la era del capitalismo moderno”.¹⁰ El papel que la educación ha jugado a lo largo del devenir histórico de nuestro país es el de la creencia política del gobierno en turno, de que el desarrollo del país puede ser inducido mediante una determinada tarea educativa.¹¹

⁸ Foucault Michel, “Omnes et singulatim: Towards a criticism of Political Reason”, en S.M., McMurrin (comp.) *The Tanner Lectures on human values*, vol. II, Salt Lake City, University of Utah Press, Págs. 223-254. Citado por Melossi Dario, *El Estado del Control Social*, México, Ed. Siglo XXI, 1992, pág. 232.

⁹ Melossi Dario, Op. Cit., pág. 232.

¹⁰ Bartolucci Jorge, *Desigualdad social, educación superior y sociología en México*, mimeo, pág. 25

¹¹ *Ibidem.*, pág. 25

De esta manera el sistema educativo nacional, sobre todo el de educación básica¹², ha evolucionado bajo la influencia decisiva del entorno económico, político, social y cultural imperante en las diversas etapas del desarrollo nacional.

Un ejemplo es lo ocurrido durante la década de los cuarenta en nuestro país, donde las políticas educativas estuvieron directamente relacionadas con el proyecto de desarrollo puesto en marcha en el que la industrialización del país se convierte en el eje rector del qué, el para qué y el cómo de la educación, y por tanto de la acción de los maestros, la homogenización de los contenidos educativos a nivel nacional; la creación del SNTE, la nueva relación laboral y el establecimiento de categorías en las percepciones de los docentes, tuvieron como objetivo principal disuadir y controlar la función de liderazgo social que los maestros habían desarrollado durante el sexenio cardenista (1934-40).

Históricamente las relaciones político-sociales en el sistema de educación básica han estado marcadas por la fuerza y por las características de dos organizaciones: La Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la paralela debilidad de otros actores sociales y políticos.

Desde 1921 y hasta 1992, el gobierno federal, a través de la SEP (ver cuadro 1) ha sido la agencia educativa fundamental: construyendo escuelas; asignando maestros; pagando sueldos y a partir de 1960, elaborando y enviando anualmente los libros de texto gratuito para todos los alumnos de las escuelas primarias. El SNTE (ver cuadro 2), creado en 1943 y al que el maestro ingresa de manera automática al ser contratado por la SEP, se ha encargado a su vez de gestionar los cambios de adscripción, las licencias, las jubilaciones, los préstamos y ha

¹² Coincidiendo con Olac Fuentes Molinar, entendemos por sistema de educación básica: “el lugar en el que millones de mexicanos acuden a construir su primera imagen del conocimiento científico y de la realidad social, en la etapa más moldeable de su vida, esto es, que en dicho espacio se desarrollan o reprimen las capacidades que se relacionan con la crítica, la disciplina, la independencia, la solidaridad, la competencia y el términos generales con todo aquello que se relaciona con el universo cultural.” Fuentes, Olac, Educación y política en México, México, Ed. Nueva Imagen, 1984, págs. 33-35.

constituido además el mejor canal para dejar de ser "maestro frente a grupo" y adquirir así diversos tipos de privilegios.¹³

CUADRO 1

SEP: SISTEMA DE EDUCACION BASICA ESTADISTICA DE INICIO DE CURSOS 1991-1992

Sistema	Alumnos	Maestros	Escuelas
Federal	15'806,184	617,189	116,590
Estatad	5'254,703	214,341	30,929
Particular	1'897,364	102,784	14,303
Totales	22'958,251	934,314	161,882

Fuente: SEP, Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de cursos 1991-1992.

Otra característica del sistema educativo mexicano es el de que la sociedad ha tenido una baja ingerencia en las cuestiones educativas, ya que su participación se concreta a la demanda de ingreso de los niños y jóvenes en un determinado nivel educativo.¹⁴

CUADRO 2

¹³ Loyo Aurora, "Maestros y reforma educativa: los límites del cambio", IIS-UNAM, México, 1995, pág. 3.

¹⁴ Ibidem., pág. 4.

Membresía del SNTE por Secciones

Secc.	Entidad	Afiliados	Porcentajes
1	Aguascalientes	12,589	1.11
2	Baja California Norte	16,815	1.49
3	Baja California Sur	6,508	0.58
4	Campeche	8,785	0.78
5	Coahuila	15,590	1.40
6	Colima	6,921	0.61
7	Chiapas	35,131	3.11
8	Chihuahua	27,005	2.40
9	Distrito Federal	59,860	5.29
10	Distrito Federal	43,684	3.87
11	Distrito Federal	60,204	5.33
12	Durango	13,842	1.22
13	Guanajuato	31,755	2.81
14	Guerrero	36,286	3.21
15	Hidalgo	37,034	3.28
16	Jalisco	38,339	3.39
17	Valle de Toluca	15,178	1.34
18	Michoacán	45,070	3.99
19	Morelos	17,694	1.56
20	Nayarit	13,518	1.17
21	Nuevo León	23,447	2.07
22	Oaxaca	45,773	4.05
23	Puebla	37,531	3.32
24	Querétaro	12,563	1.11
25	Quintana Roo	8,369	0.74
26	San Luis Potosí	30,903	2.74
27	Sinaloa	7,564	0.67
28	Sonora	19,421	1.72

29	Tabasco	20,147	1.78
30	Tamaulipas	36,115	3.20
31	Tlaxcala	10,892	0.96
32	Veracruz	59,397	5.26
33	Yucatán	15,031	1.33
34	Zacatecas	14,583	1.29
35	Región Lagunera	15,522	1.37
36	Valle de México	45,778	4.05
37	Baja California Norte	12,362	1.09
38	Coahuila	10,668	0.94
39	Colima	1,204	0.11
40	Chiapas	11,253	1.00
41	Chihuahua	13,976	1.24
42	Distrito Federal	3,802	0.34
43	Durango	5,498	0.49
44	Guanajuato	12,940	1.15
45	Jalisco	26,968	2.39
46	Nayarit	2,180	0.19
47	Nuevo León	21,478	1.90
48	Puebla	13,257	1.17
49	San Luis Potosí	3,170	0.28
50	Sinaloa	12,953	1.15
51	Sonora	8,606	0.76
52	Tlaxcala	2,122	0.19
53	Veracruz	12,577	1.11
54	Yucatán	7,544	0.67
55	Zacatecas	2,855	0.25
	Totales	1,130.041	100.00

Fuente: Secretaría de Estadística y Planeación del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, mimeo, noviembre de 1992.

Lo anterior nos lleva a afirmar que los aspectos relevantes del quehacer educativo se deciden en un ámbito político regido por una lógica burocrática-corporativa,¹⁵ la cual, se pretendía romper con la inclusión de diversos actores en el debate. Sin embargo, la formulación de las reformas y políticas educativas realizadas en la educación básica, en el gobierno de Salinas de Gortari, demuestran que esto no se logró, tal es el caso, en mi opinión del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, las reformas al Artículo tercero de la Constitución, la Ley General de Educación y el programa Carrera Magisterial, donde al final de cuentas la SEP y el SNTE fueron los actores que determinaron los contenidos e instrumentación de las reformas.

Las políticas educativas del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Para comprender las políticas educativas del gobierno de Salinas es necesario establecer una somera comparación con las políticas educativas llevadas a cabo por los gobiernos inmediatos anteriores a la instauración del modelo neoliberal. Como se señaló anteriormente, en México las políticas educativas del Estado se han vinculado de manera directa con el proyecto general de desarrollo económico del país. Así, entre 1970 y 1994 podemos identificar dos grandes etapas de la relación: políticas educativas y desarrollo económico.

La primera de estas etapas es la que corresponde al denominado modelo capitalista de desarrollo compartido, que tuvo vigencia durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, periodo en el cual se da un crecimiento económico “hacia dentro”, que tuvo las características siguientes:¹⁶ la rectoría económica y política del Estado, el cual asume una postura intervencionista que se traduce en una fuerte expansión de su poder económico, cuya base de sustento son las industrias paraestatales; un fuerte gasto gubernamental destinado a las políticas de bienestar social (salud, educación y vivienda, entre

¹⁵ Cortina Regina, “La vida profesional del maestro y su sindicato”, en Estudios Sociológicos, México, 1989, págs. 79-103.

¹⁶ Mejía Martínez Antonio, “Políticas educativas y formación de profesores en México (1989-1994)”, ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología, realizado en México, D.F. Oct. De 1995, pág. 1.

otras). Al mismo tiempo se da un gran descontento en el sector privado, lo que se traduce en fuga de capitales y en un aumento en el endeudamiento externo, lo que origina la primer macro devaluación de nuestra moneda y la firma del primer convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La segunda etapa, que se presenta en el periodo 1982-1994, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, corresponde al modelo de desarrollo económico neoliberal, que se caracteriza, entre otros aspectos, por la consideración de que “el modelo de política económica desarrollado anteriormente, pasa por una fuerte crisis y una excesiva acumulación de deuda externa, la cual es resultado de tres causas principales:

- a) Insuficiencia de ahorro interno
- b) Falta de competitividad del aparato productivo nacional y
- c) Desequilibrios en el patrón de desarrollo entre agricultura, industria y servicios”¹⁷

Para intentar superar esta situación, los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari desarrollan una estrategia denominada “cambio estructural”, cuyo principal objetivo fue (según la retórica oficial) elevar el ahorro interno y fortalecer la competitividad de las exportaciones. Dicha estrategia consistió en la venta masiva de las empresas paraestatales y en la búsqueda de eficientar aquellas empresas estatales que no se privatizaron.

Antonio Mejía sostiene que las políticas educativas que se desarrollan dentro de dichos modelos se les conoce como “expansionistas” (modelo capitalista de desarrollo compartido) y “contraccionistas” (modelo neoliberal).

Este autor señala que en el primer caso se da un alto gasto educativo, beneficiando en particular a las instituciones de educación superior sobre las de educación básica, si bien más por razones políticas que educativas, ya que se

¹⁷ Ibidem., págs. 2 y 3

pretende fundamentalmente eliminar todo vestigio del movimiento estudiantil de 1968, mediante fuertes asignaciones presupuestales a las instituciones de educación superior.

En el segundo modelo las políticas educativas se caracterizan por una contracción al presupuesto educativo, acompañada de una fuerte campaña en los medios de comunicación masiva tendiente al desprestigio de las escuelas públicas.

En la década de los ochenta tanto en el campo económico, el político y en el cultural, México vivió un claro proceso de “liberalización”¹⁸. En la economía se pretende dejar atrás el proteccionismo, las fronteras se abren para un modelo económico distinto. Una sociedad más urbanizada con sectores medios en expansión empuja hacia una mayor apertura política y cultural. Muestra de ello son los procesos electorales (estatales y federales), de la segunda mitad de esa década. Desde el gobierno se diseña e implementa la llamada “reforma política”, la cual establece nuevos espacios y restricciones a los partidos políticos de oposición.

En el gobierno de Miguel de la Madrid el ámbito educativo resiente de manera muy clara los cambios. Los efectos de las políticas de ajuste sobre el sector son devastadoras: la participación de la SEP en el gasto federal total cae de 9.2% en 1982 al 4.2% en 1988; el presupuesto educativo en ese año representaba tan sólo el 2.5 del PIB y el salario de los maestros pasó de 2.5 salarios mínimos en 1982 a 1.3 salarios mínimos en 1988, lo que influyó de manera determinante en la falta de cobertura educativa y en un mayor deterioro del servicio.

La llamada “década perdida” deja como saldo escuelas y maestros más pobres, un sistema de formación docente totalmente desarticulado y un sindicato cada vez más cuestionado. En esa coyuntura, en que las relaciones de control social se han

¹⁸ Loyo, Aurora, “Maestros y reforma...”. Op. Cit., pág. 5

“aflojado”, será posible para la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari: impulsar las reformas¹⁹.

Durante ese sexenio se dieron importantes cambios normativos y políticos en el sistema educativo en general y en la educación básica en particular, con la finalidad de adecuarlo al modelo neoliberal aplicado en la economía. La reforma educativa llevada a cabo, implicó la redefinición normativa y conceptual de la educación básica e incidió sobre aspectos sindicales, financieros, administrativos y operativos, que pretenden influir de manera directa en el quehacer cotidiano del maestro.

El propio gobierno afirmaba que: “... es a las maestras y maestros de México a quienes principalmente corresponde y afecta la modernización; son los responsables primeros de llevarla a los hechos”²⁰.

La calidad educativa

Desde el gobierno se introduce un concepto que va a jugar un papel estratégico tanto en la forma como en los contenidos de la reforma, que es el de “calidad educativa,” presentada como la solución a todos y cada uno de los problemas que en él se manifiestan. “La calidad de la educación ha pasado, así, a convertirse en una suerte de frase mágica, de muletilla y lugar común al que todos se remiten para hablar tanto de los problemas como de las soluciones”.²¹

En el caso mexicano, por ejemplo, en el Programa para la Modernización Educativa, presentado en 1989, se lee: “Para todos es muy claro que es necesario cambiar el sistema educativo, un cambio de fondo y con una dirección clara. El gran reto hoy es la calidad de la educación, la modernización integral del sistema y su respuesta”²², y en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en 1992, se establece que: “El desarrollo al que aspiramos los

¹⁹ Ibidem., pág. 6

²⁰ Poder Ejecutivo Federal, Programa para la modernización educativa, México, 1989, págs. IV-V

²¹ Edwards Verónica, El concepto de calidad de la educación, Quito Ecuador, Ed. Instituto Frónesis, 1991, pág. 5

²² Poder Ejecutivo Federal, Op. Cit., pág. III.

mexicanos entraña fortalecer la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía nacional en crecimiento y con estabilidad, y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. Estos son objetivos que exigen una educación de alta calidad...”²³

La modernización educativa mexicana se inscribe dentro de la oleada mundial de los proyectos tendientes a mejorar la calidad educativa y que en términos generales consisten en dar un giro a las políticas educativas que dan prioridad a la cobertura de la demanda, por aquellas que se preocupen por la retención de los alumnos en el aula, abatir los índices de deserción y el insuficiente aprendizaje por parte de los alumnos.

En el caso de nuestro país numerosos especialistas afirman que la educación que por décadas hemos recibido los mexicanos “ha carecido de relevancia, afectividad y eficiencia: en una palabra, de calidad”²⁴

Dentro de la estrategia política desarrollada por la élite gobernante está el hecho de presentar a la calidad educativa como elemento neutral y por lo tanto apolítico en el debate educativo impulsado por ella misma. Por ello es indispensable intentar dar respuesta a la interrogante: ¿Qué se entiende por “calidad educativa”?

Desde la perspectiva gubernamental, el concepto de calidad educativa es presentado como el fin último de todas las reformas del programa de modernización. Sin embargo, a dicho concepto no se le define en ningún lado, sino que se le presenta como algo previamente determinado y por todos compartido, por lo tanto, incuestionable. En mi opinión, el concepto de calidad educativa, más que un fin en sí mismo, es un elemento clave dentro de la estrategia gubernamental para impulsar modificaciones en el sistema educativo de acuerdo con los requerimientos del modelo económico vigente y en la búsqueda de consensos sociales.

²³ Poder Ejecutivo Federal, “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, México, 1992, pág. 2-3.

²⁴ Rubio Luis, et. al., Educación para una economía competitiva, CIDAC-Ed. Diana, México, 1991, pág. 28.

Puesto que, como afirma Verónica Edwards, “El término calidad es panacea explicativa de cualquier situación de deficiencia o problema educativo... Se ha tomado un concepto operativo que designa algo impreciso: todos lo usan pero nadie sabe con exactitud lo que significa.”²⁵

De esta manera, siguiendo a dicha autora, tenemos que: “La calidad es un valor que requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto. Los significados que se le atribuyan a la calidad de la educación dependerá de la perspectiva social desde la cual se hace, de los sujetos que la enuncian (profesores o padres de familia o agencia de planificación educativa, etc.) y desde el lugar en que se hace (práctica educativa o planificación ministerial, por ejemplo). El concepto de calidad, en tanto significante, es referente de absolutos; por tanto, tampoco es un concepto neutro. No es posible una sola definición de calidad, dado que subyacen en ella las que se adopten acerca de sujeto, sociedad, vida y educación. Al dar por supuesto el concepto de calidad y sólo operar con él, éste aparece como si fuera neutro y universal. Sin embargo, la definición de la calidad de la educación conlleva posicionamiento político, social y cultural frente a lo educativo.”²⁶

Al respecto Paulo Freire nos dice que: “... no existe una calidad sustantiva cuyo perfil esté universalmente definido, una calidad de la cual se diga: esta es la calidad. Tenemos que aproximarnos al concepto e indagar sobre qué estamos hablando. Es precisamente entonces cuando percibimos que hay calidades y calidades, en cuanto cualidad terciaria, es decir, valor que atribuimos a los seres, a las cosas, a la práctica educativa.”²⁷

En el discurso oficial se señala que las reformas introducidas en el sistema de educación básica pretenden obtener aprendizajes relevantes por parte de los alumnos, es decir de calidad, por lo que se requiere contar con maestros de

²⁵ Edwards Verónica, Op. Cit., pág. 15.

²⁶ *Ibidem.*, págs. 17-18

²⁷ Freire Paulo, Política y educación, Ed. Siglo XXI, México, 1996, págs. 46 y 47

calidad. Es por esto que el proyecto educativo gubernamental presenta a la calidad como el fin último de su política educativa.

Derivado de lo anterior surgen dos cuestionamientos: ¿Cuáles fueron los cambios en el sistema de educación básica? y ¿El por qué y para qué estos cambios?

El papel del docente en México.

Históricamente, en nuestro país los maestros de educación básica han jugado un papel muy importante, por varias razones: se les encuentra por todo el territorio nacional; están en contacto cotidiano con varios millones de mexicanos en la etapa más moldeable de su vida; cuentan con una importante tradición de lucha; y su organización gremial, el SNTE, es uno de los sindicatos más poderosos de Latinoamérica.

Es por esto que en esta sección de la investigación se abordan las funciones concretas que los maestros desarrollan. Se considera que la práctica docente es una práctica política,²⁸ por lo que casi siempre resulta interesante revisar lo que los maestros hacen tanto dentro como fuera de la escuela.

La práctica docente, al igual que la educación, tiene múltiples funciones y su desarrollo está multideterminado. Es decir, los maestros por medio de sus aptitudes y actitudes crean y recrean una serie de conductas y valores, que reprimen y/o fomentan la creatividad, la crítica, la disciplina y la solidaridad social.

Dichas aptitudes y actitudes, a su vez, se desarrollan en un medio (el escolar) en el que el control político y el autoritarismo burocrático dejan un espacio muy restringido a la creatividad y la crítica.

La importancia y la fuerza del gremio magisterial en nuestro país están determinadas, en gran medida, por las múltiples funciones que los maestros

²⁸ Francisco Gutiérrez sostiene al respecto que “La pieza clave, el instrumento central de la acción político-pedagógica en la escuela es el docente. No vale disimular el problema aduciendo neutralidad o apoliticidad. El docente, lo quiera o no, consciente o inconsciente, ejerce una importante acción política”, en Guetierrez, Francisco, Educación como praxis política, Ed. Siglo XXI, 6ª. Edición, México, 1993, pág. 54.

desarrollan de manera cotidiana. Citlalli Aguilar²⁹ describe una infinidad de tareas que los maestros realizan, dentro de las más importantes están las siguientes: impartir clases (con todo lo que ello implica); dirigir la formación de los alumnos en diversos momentos; organizar el funcionamiento de la cooperativa o tienda escolar; organizar y realizar funciones de teatro y cine; ensayar y realizar festivales y desfiles en las diversas fechas conmemorativas; efectuar las ceremonias cívicas; realizar reuniones con padres de familia; participar en las reuniones de los diversos órganos colegiados; colaborar en las campañas organizadas por la escuela o por diversas dependencias oficiales; entre otras.

Los maestros también participan fuera del espacio escolar, de manera muy significativa, por ejemplo, en las campañas electorales (principalmente en las que realiza el PRI),³⁰ ya sea como candidatos o bien promoviendo el voto a favor de determinado candidato. De igual forma se les observa en diversas manifestaciones gremiales o partidistas de oposición.

Todas estas funciones, descritas someramente, “sitúan al maestro en el campo de las intermediaciones entre el Estado y la sociedad”³¹.

En términos generales, se puede señalar que el maestro afiliado al SNTE posee las siguientes características:

- Es un trabajador al servicio del Estado.
- Se diferencia de los otros grupos de la burocracia merced a la mayor especialización de su trabajo, que hace de él en buena medida, un profesional.

²⁹ Aguilar Hernández, Citlalli. El trabajo de los maestros una construcción cotidiana, Tesis de maestría, CINVESTAV-IPN, México, 1989.

³⁰ Hasta 1992, año en que se modificaron los estatutos del SNTE y se instituyó la libre militancia política en esta organización. Al menos de manera formal, todos los afiliados al SNTE pertenecían por ese solo hecho al PRI vía el sector popular de ese partido.

³¹ Loyo Aurora, El ámbito educativo en la redefinición del corporativismo (educación, sindicalismo y cambio administrativo: 1972-1989, mimeo, 1990.

- Su auto-percepción y la forma en que valoriza su papel se encuentran ligadas fundamentalmente al que se otorga a la educación pública.
- Su trabajo le permite un contacto más intenso e integral con la comunidad inmediata.
- Es un gremio que despierta fuertes simpatías en amplios sectores de la población.
- Por su larga tradición de lucha forma un grupo muy significativo en la sociedad mexicana.
- Son la parte mayoritaria del sindicato más fuerte y poderoso de nuestro país, los maestros pertenecen a una corporación con una gran tradición histórica. Aunque justo es decirlo, en muchas ocasiones su labor se ve desmeritada por la falta de actualización y capacitación sobre las competencias básicas que su profesión demanda y/o por las disputas de poder, hechos de corrupción y cacicazgos sindicales que se dan al interior de su organización sindical.

De esta serie de características se desprenden varias situaciones político-sociales que se generan en el ámbito educativo, y que conforman lo que en este trabajo denominamos “acción magisterial”³².

La práctica docente no puede ser reducida al medio escolar y menos aún se puede limitar el trabajo de los maestros a la simple ejecución de una determinada currícula. De ahí la necesidad de analizar el papel que se le pretende asignar a los maestros y a su organización gremial, dentro del modelo educativo diseñado por el gobierno en turno.

En lo individual se advierte la necesidad de fomentar la competitividad entre los docentes de tal suerte que los maestros se ven sometidos a una triple tensión:

³² Existen diversos trabajos de análisis desde una perspectiva política cuya principal virtud es la de no restringir a lo meramente pedagógico el “campo problemático” de lo educativo. Un ejemplo esclarecedor sobre los aportes de la sociología política al análisis del campo problemático de lo educativo lo encontramos en el trabajo de Bartolucci, Jorge, Op. Cit.

a) se hacen anuncios de posibles recortes de personal, con el argumento de que no existe suficiente demanda de sus servicios³³ en determinadas zonas y niveles educativos;

b) se les plantea la necesidad de que se capaciten ante los reclamos de la nueva currícula, y

c) se les somete a procesos evaluativos periódicos, con el argumento de que los más competentes serán los que logren las mayores percepciones económicas.

En este sentido, Carrera Magisterial cumple cabalmente quiérase o no con mantener al maestro en un alto grado de incertidumbre en cuanto a la posibilidad de mejorar significativamente su situación salarial, ya que primero tiene que someterse a la evaluación, 10 meses después recibir los resultados de la misma y esperar otros 6 meses más para saber si será incorporado o no al programa; hasta entonces siempre y cuando halla logrado los puntajes establecidos por la comisión SEP-SNTE en base al presupuesto disponible y de no surgir ningún otro contratiempo, disfrutará de una mejoría salarial.

Por otra parte es clara la pretensión de que los maestros modifiquen su quehacer cotidiano tanto dentro como fuera del aula, de tal suerte que ahora el maestro debe ser formador de capital humano para la competitividad a través de la competencia misma con sus pares.

Las reformas jurídicas.

A principios de la década de los noventa, pero sobre todo a partir de 1992, los

³³ En 1989, en el DF, fueron congeladas 5 mil plazas de educación primaria y de ellas el 60% fueron canceladas (El Día, 14 de octubre de 1991, Pág. 10). Un año más tarde se habían cerrado 33 turnos vespertinos y cancelado un total de 657 grupos de educación secundaria; las autoridades tenían proyectado cancelar un total de 1015 grupos y 149 turnos vespertinos, esto con el argumento de que no existían alumnos en ese nivel educativo. Con esta acción 2217 maestros son removidos de su centro de trabajo, con lo que se da la posibilidad de perder su fuente de trabajo. Por otra parte, con las modificaciones al plan de estudios en 1992, en ese nivel educativo, al pasar de áreas a asignaturas, se modifica también la carga académica de algunas materias, con lo que se genera una nueva incertidumbre en los profesores que no cuentan con el perfil profesional exigido.

maestros mexicanos vieron modificados de golpe los marcos sindical y jurídico en los que se encuadraba hasta entonces su quehacer cotidiano. En febrero de ese año se realizó el Segundo Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, en el que se reforman los estatutos y se reestructura el Comité Ejecutivo Nacional, con la prórroga por dos años más la gestión de la entonces Secretaria General, Elba Esther Gordillo, aumentando así a seis años su estancia al frente del SNTE.

En relación con los cambios estatutarios, se suprime de la declaración de principios toda referencia al grupo Vanguardia Revolucionaria; se dota de una mayor autonomía a las secciones sindicales; se establece el voto secreto en la elección de dirigentes, los cuales a su vez quedan imposibilitados de detentar cargos de elección popular y partidarios, a menos que renuncien a su cargo sindical; se establece el principio de representatividad proporcional, aunque limitado en las diversas instancias de gobierno sindical; y se deja en libertad a sus miembros de militar en el partido político de su preferencia.

En el ámbito jurídico laboral se firmó, en mayo de ese año, el Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); durante el gobierno de Salinas, además, se reformó en dos ocasiones el Artículo 3º. Constitucional; cuyos cambios se materializan en el reconocimiento explícito a la instrucción religiosa en las escuelas particulares y la obligatoriedad al ciclo de secundaria para todos los mexicanos.

Como resultado de lo anterior se promulgó en junio de 1992, la Ley General de Educación, en la cual quedan normados aspectos como la federalización de la educación; la participación social en la educación, la obligatoriedad del gobierno para lograr la equidad educativa y el otorgamiento de seguridad jurídica para el funcionamiento de las escuelas particulares, de tal suerte que al inicio del ciclo escolar 93-94, los maestros de educación básica emprendían la tarea de atender a más de 22 millones de alumnos en 163 mil planteles, en un sistema educativo federalizado.

La federalización no es otra cosa que una descentralización restringida, cuyas características principales son:³⁴

- a) la SEP transfirió a los gobiernos de los estados los establecimientos escolares de educación básica, normal y de educación especial.
- b) La SEP continúa teniendo control sobre el presupuesto educativo federal, sólo que transfiere a los gobiernos estatales las partidas necesarias para que éstos hagan frente a su nueva responsabilidad educativa.
- c) La SEP mantiene y robustece su papel normativo y rector del sistema educativo nacional.
- d) El SNTE se mantiene como representación laboral del magisterio en todo el país.

La federalización fue el resultado de negociaciones políticas entre el gobierno federal, los gobernadores y el sindicato, jugó un papel descentralizador en algunos aspectos del sistema educativo nacional, en tanto que en la década de los cuarenta el proceso de federalización consistió en la centralización y homogenización de la normatividad, operación y contenidos educativos, en un momento de la historia nacional en el que el sistema de educación pública fue reformado para adecuarlo a los requerimientos del proyecto de país del grupo en el poder.

Mucho se ha escrito sobre la federalización educativa de los noventa. Sus deficiencias y bondades forman parte del debate educativo actual y existen desde luego posturas muy diversas³⁵. En términos generales, se puede decir que los partidarios de la descentralización a ultranza consideran que el gobierno debía de haber avanzado de manera más decidida en esa dirección; otros críticos señalan

³⁴ Loyo Aurora, "Maestros y reforma...", *Op. Cit.*, pág. 8

³⁵ *Ibidem.*, págs. 9-10.

como una grave inconsistencia el que la SEP haya conservado el control financiero y normativo del sistema.

Desde una vertiente crítica distinta se manifiesta duda y escepticismo respecto a las bondades de la federalización, dadas las notorias inequidades que presenta el sistema educativo nacional. Estas voces señalan que los estados más pobres difícilmente podrán cumplir con sus nuevas responsabilidades, y que las funciones compensatorias que en estos casos debe cumplir la federación no son garantía suficiente de que esas inequidades habrán de enfrentarse con mayor eficacia que en el esquema anterior. Por último, las demandas y luchas del gremio magisterial han sufrido importantes mutaciones al regionalizarse los conflictos.

Desde luego, en el fondo, todo esto tiene que ver con la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Desde la perspectiva neoliberal, es un lugar común en su discurso enarbolar la bandera de desterrar del ámbito educativo el centralismo, el corporativismo y el burocratismo, por lo que el debate educativo se abre a otros actores políticos y sociales: la iglesia, los empresarios, los padres de familia y los partidos políticos. Este proceso, conocido como “liberalización”, tiene una característica fundamental: son las cúpulas de estos actores quienes, salvaguardando sus respectivos intereses, opinan y deciden el rumbo de la educación en México.

Al respecto, Hugo Aboites afirma que: “La educación debió ajustarse a la forma y términos en que se dio este intento de redefinición en la esfera política, más que a las necesidades mismas del propio sector educativo”³⁶.

Este nuevo estilo de formular e instrumentar las políticas públicas impactó fuertemente al sistema educativo en su conjunto. De tal suerte que se manifestaron más claramente los rasgos autoritarios del sistema político en general y del ámbito educativo en particular, por lo que la estrategia para realizar

³⁶ Aboites Hugo, “La crisis en México: su impacto global en el proyecto educativo de la modernización. Crisis y perspectivas”, ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, Oct., 1995, pág. 2.

los cambios consistió, contradictoriamente, en afirmar aún más la preeminencia del sector gubernamental sobre el educativo.

Lo anterior me lleva a concluir, coincidiendo con Hugo Aboites, que la descentralización “representó un cambio motivado sobre todo por razones financieras de adelgazamiento del Estado y de delegación de la responsabilidad de la creación de infraestructura a las entidades federativas, y sólo muy parcialmente en un replanteamiento de la relación entre educación y sociedad”.³⁷

La formulación e instrumentación de estas políticas públicas tiene que ver, de manera directa, con el papel que debe jugar la educación en la nueva definición de Estado, el cual cambió del modelo de Estado benefactor por el de Estado gestor del desarrollo económico, el cual se finca en la promesa de una prosperidad basada en el dinamismo de los mercados, que deberían generarlo las inversiones externas y el Tratado de Libre Comercio (TLC)

Esta nueva función del estado requería de una mayor cercanía con el sector empresarial transnacional y “con aquellos gobiernos y circuitos políticos y financieros –en especial los de los Estados Unidos- que inciden determinadamente en los flujos mercantiles y financieros a nivel mundial”³⁸.

Las reformas a los contenidos educativos.

Como lo he venido señalando a lo largo de este trabajo, la reforma educativa puesta en marcha por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, buscó adecuar el sistema de educación pública a los nuevos fines y objetivos sociales planteados a partir de la reorientación del proyecto neoliberal. Para ello abrió el debate educativo a diversos actores sociales, ampliando así el espectro de alianzas que sostuviera e impulsara dicho proyecto.

³⁷ Ibidem., pág. 3

³⁸ Ibidem., pág. 5

En el ciclo escolar 92-93, los infantes que asistieron a los 40 mil jardines de niños del país estrenaron cuadernos de trabajo, en primaria se estrenaron plan y programa de estudio, así como siete libros de texto; en secundaria también se contó con un nuevo currículum, en este nivel la lista de libros autorizados por la SEP fue de 330 contra 253 del ciclo lectivo anterior. Además, a partir de esa fecha la secundaria fue considerada obligatoria y se puso en funcionamiento un nuevo calendario escolar de 200 días.

En el fondo, estos cambios representaron tres cuestiones fundamentales en el “deber ser” que el régimen le asignó a la educación:

1. Asumir la tarea de gestoría del desarrollo. Es decir, la educación debía enfatizar su papel como contribuidora de primer nivel al despliegue de las potencialidades económicas del país.
2. La redefinición del conocimiento como elemento clave de la competitividad.
3. La redefinición de las relaciones políticas con el extranjero.

Todo ello implicó un mayor acercamiento con el gobierno estadounidense y con diversos organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, es aquí donde se conjugan una serie de cuestiones y situaciones implícitas y explícitas sobre cuál debe ser la estrategia educativa a niveles tan específicos como qué debe y qué no debe ser enseñado en las escuelas.

La situación laboral de los maestros.

Cuatro son los elementos que permiten observar las circunstancias en las que los maestros desarrollaban su labor cotidiana, previo a la instrumentación de Carrera Magisterial: el régimen jurídico, la carga de trabajo, los incentivos al desarrollo profesional y el deterioro salarial.

a) La carga de trabajo.

Para ilustrar, así sea sólo en una de sus variables, la carga de trabajo de los docentes, expresada por el número de alumnos tan elevado que tiene que atender durante su jornada laboral, veamos el siguiente cuadro.

CUADRO 3

Relación del número de alumnos por maestro en México y en otros países.

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Bachillerato
OCDE		18.5	15.0*	
Irlanda	28.7	26.8		
Turquía	16.7	31.1		
Suecia		11.1	10.9	12.4
Japón	19.5	21.5	19.2	17.2
Austria	23.3	11.3	8.1	14.9
Italia		12.8	8.8	9.7
Bélgica	2.0			
México (1)	27.0	31.0	18.0	15.0
(2)	22.0	24.0	34.0	40.0

(OCDE 1989, México 1989-90)

- El promedio corresponde a Secundaria y Bachillerato juntos.

(1) Relación del número de alumnos por maestro.

(2) Relación del número de alumnos por grupo.

Fuente: Villalever Lorenza, "Indicadores educativos. Una comparación entre la OCDE y México", mimeo, s/f, pág. 11.

b) El régimen jurídico.

Las relaciones laborales, de la mayoría ³⁹de los maestros de educación básica en el país, se establecen en el apartado “B” del artículo 123 constitucional; en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de dicho apartado; en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, y en la Ley General de Educación, reglamentaria del Artículo tercero constitucional.

La ambigüedad es la principal característica de esta relación jurídica. Los maestros fueron incorporados, de manera formal, a la burocracia gubernamental durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, en la cual se instituyeron el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (17 de abril de 1941) y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (4 de enero de 1946). Estos ordenamientos normaron las relaciones contractuales entre los maestros y el gobierno hasta el año de 1963, en que se establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual deroga al Estatuto arriba citado pero deja vigente al derivado de éste, es decir, al Reglamento que hasta la fecha se encuentra vigente. Es menester señalar que dicho reglamento norma las relaciones de los trabajadores que laboran por jornada en la SEP, pero quedan fuera de él todos los trabajadores de la educación que laboran por hora.

En 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual establece, entre otras cosas, que “cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal...” Con esto se modifica de golpe la relación empleado-empendedor, al pasar del ámbito federal al estatal. El problema radica, desde el punto de vista jurídico, en que se violenta el artículo 123 de la

³⁹ Existen 18 sistemas estatales, que en su conjunto representan a aproximadamente al 12% del total de la membresía del SNTE; También existen diversos sindicatos estatales (Estado de México, Veracruz, Tlaxcala, etc.) cuyos integrantes no están afiliados al SNTE.

Constitución de la República, el cual establece: “El Congreso de la Unión... deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”.

Esta ambigüedad jurídica, presente también en el programa Carrera Magisterial, deja en los hechos, indefensos a los trabajadores de la educación, puesto que difícilmente puede afrontar a nivel individual una determinada situación de agravio en su actividad profesional. Como consecuencia de ello tiene que recurrir necesariamente al sindicato o bien a la autoridad respectiva, con lo que se incrementa el clientelismo político, que es uno de los mecanismos de control que operan en el gremio magisterial.

c) Los incentivos al desarrollo profesional.

Respecto a los incentivos con los que contaban los maestros en el desarrollo de su actividad, previo a la instrumentación de Carrera Magisterial, a nivel nacional se identifican dos instrumentos (ambos creados durante la época de Vanguardia Revolucionaria, 1772-1989)⁴⁰: el “Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública” y el “Esquema de Educación Básica”.

El primer instrumento, vigente hasta la fecha, es el sistema mediante el cual los maestros pueden efectuar sus promociones de ascenso para obtener la base en el empleo, un cargo directivo o autorización para una permuta. Dicho ascenso se determina: “mediante la calificación de los diversos factores escalafonarios que son: conocimientos y aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad”⁴¹. La ponderación porcentual de cada uno de estos factores es de 45; 25; 10 y 20%, respectivamente la Comisión Nacional Mixta de Escalafón boletina las plazas vacantes y dictamina sobre quiénes deben cubrir dichas plazas.

⁴⁰ El sistema escalafonario para los trabajadores de la SEP fue creado en 1947 y reformado en 1974, en tanto que el esquema de educación básica se instituyó en 1987.

⁴¹ Artículo 11 del “Reglamento Escalafonario”, Comisión Mixta SEP-SNTE, México, 1974, pág. 9.

Por otra parte, el esquema de educación básica es un sistema de diferenciación salarial que, al igual que el sistema escalafonario, se basa en la preparación profesional y la experiencia laboral, además del estatus laboral, pero cuya finalidad formal es la de que exista una remuneración especial hacia las actividades de “fortalecimiento curricular”, ya que se dice que estas apoyan de manera directa el proceso enseñanza-aprendizaje. Estas actividades son, entre otras, elaboración de material didáctico; regularización y nivelación de alumnos; promoción de la cooperativa escolar; actividades manuales; cuidado ecológico; etc. Dichas actividades debían ser realizadas por los maestros dentro del plantel, una vez terminada su labor frente al grupo.

De acuerdo con los postulados que dan sustento a la creación del esquema de educación básica, se afirma que “tiene una orientación fundamentalmente técnico-pedagógica, ya que contribuye al cumplimiento de los objetivos orientados a elevar y mejorar la calidad de la educación...y consecuentemente apoya el logro de los postulados de la revolución educativa”⁴¹. Sin embargo en mi opinión dicho esquema cumplió una función de contenedor de las demandas salariales de los maestros, puesto que se argumenta que si un maestro ganaba poco era porque no se preparaba profesionalmente. En dicho programa se privilegiaban los estudios realizados en la UPN (ver cuadro 4) por lo que se pretendía determinar en buena medida la trayectoria profesional de los docentes e incrementar el clientelismo político de Jonguitud Barrios y su grupo Vanguardia Revolucionaria.

Los objetivos del esquema de educación básica respondían principalmente a los mecanismos del control del grupo vanguardista, ya que dentro de los requisitos para obtener una promoción estaba el de contar con un “expediente satisfactorio”, es decir, no contravenir las indicaciones de los directores y supervisores escolares, quienes en su mayoría habían obtenido dichos cargos directivos por su filiación vanguardista.

⁴¹ SNTE “Esquema de Educación Básica”, México, Editorial del magisterio, 1987, pág. 16.

CUADRO 4

ALGUNOS REQUISITOS DE INGRESO AL “ESQUEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA”. (Educación Primaria)

Plaza de tiempo completo

Requisitos: - Licenciatura en Educación
Preescolar o Primaria
- Antigüedad no necesaria

Plaza de tres cuartos de tiempo

Requisitos: - Egresado de Licenciatura de la UPN o de la Escuela Normal
conforme al acuerdo firmado el 23 de marzo de 1984
- Antigüedad 2 años de servicio ininterrumpido

Plaza de tres cuartos de tiempo

Requisitos: - 2º. Año de Licenciatura en UPN o su equivalente en Normal Superior,
además de contar con Normal Básica
- Antigüedad 2 a 5 años de servicio ininterrumpido

Plaza de tres cuartos de tiempo

Requisitos: - 1º. Año de Licenciatura en UPN o su equivalente en Normal Superior,
además de ser egresado de Normal Básica
- Antigüedad: 6 a 10 años de servicio ininterrumpido

Plaza de tres cuartos de tiempo

Requisitos: - Egresado de educación Normal Básica
- Antigüedad: 11 años de servicio ininterrumpido

Fuente: elaborado en base a lo estipulado en: SNTE, Esquema de educación básica, Editorial del Magisterio, “Benito Juárez”, s/f, México D.F.

El deterioro salarial de los maestros.

Uno de los efectos más negativos de las políticas en el sector educativo durante el gobierno de Miguel de la Madrid, fue el relativo a los salarios de los maestros, los

cuales vieron disminuir en ese período sus percepciones reales en más de un 100%. El comportamiento anualizado del salario de los docentes fue el siguiente:

CUADRO 5

La remuneración salarial de los profesores de educación primaria en el período 1982-1988

Año	Salario mensual	Incremento %	Inflación anual %	Salario real	INPC* Anual %
1982	\$12,720	40.8	98.84	\$4,227	110.06
1983	\$17,914	25.6	80.78	\$2,937	73.40
1984	\$22,504	36.5	59.16	\$2,518	60.18
1985	\$30,709	99.9	63.75	\$3,074	65.92
1986	\$61,380	67.4	105.75	\$2,501	104.34
1987	\$102,752	126.9	159.17	\$2,190	176.82
1988	\$233,180	23.6	51.66	\$1,785	34.56

- Fuente: Tomado de Silva Ruiz Gilberto, Castelan Cedillo Adrián y Blanco Lerín Antonio, “La disputa por el salario. Análisis sobre las tendencias salariales de los maestros de educación primaria y universitaria 1976-1985”, s/f, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro.

Esta drástica disminución en el nivel salarial de los maestros los colocó en los estratos más bajos de la escala social. Así no parece exagerada la afirmación de que: “ejercer la profesión magisterial es vivir al borde de la sobrevivencia”⁴³

Este proceso de pauperización ha obligado a los maestros a realizar otras actividades que les permitan obtener mayores ingresos a fin de cubrir sus necesidades básicas, de tal suerte que en número creciente, se les encuentra ubicados dentro de la llamada “economía informal” (taxistas, comerciantes ambulantes, etc.)

⁴³ Guevara Niebla Gilberto, “La maestra Laura”, en El Nacional, 11 de mayo de 1995, pág. 14

En efecto el magisterio fue uno de los sectores que más resintió los efectos del nuevo modelo económico puesto en marcha durante ese período de gobierno, por lo que la respuesta de las bases magisteriales a esta política salarial no tardó en aparecer.

La cuestión sindical.

La gran mayoría de los docentes de educación básica en México están afiliados al SNTE, que ha sido una organización corporativa desde su fundación en 1943, la cual ha jugado importantes papeles dentro y fuera del gremio magisterial, tanto como coadyuvante en las políticas educativas como en el sostenimiento del sistema político mexicano.

Las dirigencias del SNTE a lo largo de su historia han sido, en términos generales, colaboradoras del gobierno en turno, sin que por ello hayan dejado de existir diversos conflictos entre ambos actores en determinadas coyunturas.

Así fue como, durante la instrumentación de las políticas salariales y educativas del modelo neoliberal, el SNTE jugó dos papeles diferentes:

Primero.- En el gobierno de Miguel de la Madrid, periodo en el cual el SNTE fue hegemonizado por la corriente sindical denominada “Vanguardia Revolucionaria” (VR), cuyas características doctrinarias y prácticas políticas a pesar de ser en cierto sentido contrarias a la doctrina de la nueva élite gobernante, le sirven a esta última para legitimar su política de restricción del gasto público en educación,

fundamentalmente en el sostenimiento de los bajos salarios de los maestros, esto a cambio de mayores canonjías políticas a los dirigentes sindicales.

Así, al finalizar el gobierno De la Madrid, “Vanguardia Revolucionaria” contaba con dos escaños en el Senado de la República (uno de ellos le correspondía a Carlos Jonguitud Barrios, quien detentó el poder en el SNTE de 1972 a 1989); 16

diputados federales; un representante en la Asamblea del Distrito Federal; 42 diputados locales y 500 presidentes municipales, además de un indeterminado número de regidores.⁴⁴

Pero no sólo los cargos de elección popular le interesaban a VR. Su mayor influencia se dio en los diversos niveles de la SEP, ya que la gran mayoría de los directores de escuela e inspectores de zona eran afines a esta corriente. Lo mismo sucedía con los diversos directores generales, algunos subsecretarios de educación, rectores de la Universidad Pedagógica Nacional y, por lo menos la mitad de los directores de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), creadas en cada estado de la República durante la gestión en la SEP de Jesús Reyes Heróles. De esta forma, la burocracia vanguardista estaba en inmejorable situación para dar forma y contenido a las políticas educativas. Esa ubicación privilegiada en la SEP produce una imbricación entre lo administrativo y lo sindical, lo que le permite sofocar cualquier brote de inconformidad de las bases magisteriales.

Sin embargo, al iniciarse el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Jonguitud Barrios y Vanguardia Revolucionaria tenían importantes factores en contra: en lo interno se daba un fuerte cuestionamiento de representatividad en las bases magisteriales, ello debido al deterioro salarial, a la corrupción manifiesta de diversos dirigentes y a la forma centralizada y autoritaria de conducir el sindicato. Así por ejemplo los nuevos cuadros dirigentes que emergían eran reprimidos física o administrativamente por la cúpula vanguardista.

Por otra parte, desde el punto de vista doctrinario, VR decía sostener el nacionalismo revolucionario, al identificarse con el modelo económico del Estado benefactor, ambos elementos antagónicos al modelo neoliberal vigente. Por si todo ello fuera poco, era conocido que Jonguitud Barrios no había asumido una postura favorable hacia Carlos Salinas de Gortari al ser éste nominado candidato

⁴⁴ Campa Homero, "Funcionarios y dirigentes adictos a Jonguitud sustituidos o marginados", en *Revista Proceso*, semanal, No. 658, 12 de junio de 1989.

del PRI a la presidencia de la República, ya que dicho dirigente se identificaba más con los sectores tradicionales del PRI.

Dado que dicha burocracia sindical había recién concluido su función de contenedora de las demandas salariales del magisterio (el movimiento magisterial de 1989 es una clara muestra de ello) y representar al mismo tiempo un obstáculo en la instrumentación del papel que el neoliberalismo le asigna a la función educativa y a la acción magisterial, se hizo cada vez más patente la necesidad de sustituirla por una más acorde a los requerimientos del nuevo modelo.

Segundo.- Es en la persona de Elba Esther Gordillo, quien había sido formada como dirigente sindical bajo la tutela de Jonguitud, en esos momentos distanciada de él y de la actividad sindical, donde el Presidente Salinas encontró la mejor opción para influir en el SNTE.

A esta dirigente y al equipo de colaboradores del que se rodeó, le correspondió dar forma y contenido a los cambios que el quehacer sindical del SNTE reclamaba, de acuerdo con la modernización educativa puesta en marcha por el régimen. Al nuevo SNTE no sólo le correspondió jugar el papel de contenedor de las demandas de sus afiliados, sino que, fundamentalmente, debía convertirse en promotor de las reformas impulsadas por el gobierno. Para ello, y con la introducción de una retórica de nuevo cuño que remarcaba su interés y compromiso con la educación, se convirtió en uno de los actores más activos en el debate educativo propuesto por la élite en el poder. En dicho debate el SNTE jugó un papel más afín a sus orígenes de clase: servir de contrapeso sindical a los proyectos educativos impulsados por la Iglesia católica y los empresarios, principalmente.

Desarrollo, dentro de su estrategia de cambio, una táctica sindical basada en una mayor tolerancia a los grupos disidentes, respetando hasta cierto punto los espacios de representación sindical por ellos conquistados e, incluso, instituyó normativamente en sus estatutos una pluralidad parcial en los órganos de gobierno sindical, para adecuar de esta manera al ámbito sindical el denominado proceso de liberalización que México estaba viviendo en lo político y en lo

económico. Con esto la dirigencia del SNTE pretendía erigirse como modelo de sindicato frente a las diversas corporaciones que dominan en nuestro país. Esto último le permitió, a esta burocracia sindical, lograr importantes consensos tanto en el interior del sindicato como en amplios sectores de la sociedad.

Así pues, coincidiendo con Aurora Loyo, podemos afirmar que “El SNTE es un sindicato de Estado y sus intermediaciones con éste son particularmente intensas en una coyuntura como la que analizamos, de redefinición normativa del sistema”⁴⁵. Por tanto, se puede sostener que existió un intercambio político velado en el cual acoplaba un discurso afín a la modernización y recuperaba niveles aceptables de tolerancia, que por otra parte no eran del todo incompatibles con su tradición frentista y aceptaba aunque no sin reticencias, la incorporación de otros actores sociales en el ámbito educativo. Su dirigencia en suma, frente a los nuevos tiempos aceptaba renunciar a las pretensiones avasallantes de VR sobre el aparato educativo. A cambio de todo ello exigió y obtuvo:

- 1) Volver a ser reconocido como el principal interlocutor del Estado en materia de política educativa, en lo que se refiere a la educación básica.
- 2) Conservar el monopolio de la representación de los trabajadores del sector, el carácter nacional de la organización y la auto-determinación en las modalidades de su vida interna.
- 3) Refrendar un pacto político con el Estado, consistente en fortalecer el vínculo con el Presidente de la República y reconstruir su apoyo al PRI a través de formas mejor delimitadas, compatibles con la apertura del sindicato hacia otros partidos políticos, incluso hacia posturas sindicalistas apartidistas con cierto arraigo en el magisterio.

Para lograr todo lo anterior, el SNTE de Elba Esther Gordillo, no escatimó ningún recurso humano ni financiero, poniendo en movimiento todos los argumentos

⁴⁵ Loyo Aurora, “Ironías de la modernización: el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación(SNTE)” (versión preliminar), México, 1995, pág. 20.

materiales y simbólicos con los que cuenta la organización sindical más poderosa de América Latina: realizó diversos eventos internacionales; infinidad de foros de discusión; tres Congresos Nacionales Extraordinarios; un Congreso Nacional de Educación; incorporó entre sus grupos de asesores a destacados investigadores educativos; creó dos instituciones de investigación, una educativa y una sindical (la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano y el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América): creó dentro de su estructura orgánica la Comisión Política Nacional (CPN); la cual se encargó de establecer los montos de apoyo a los candidatos a puestos de representación popular de extracción magisterial, sin importar el partido político que los postulara, desde luego se privilegiaba a los de procedencia priista, a quienes se les proporcionaba verdaderos ejércitos de promotores del voto.

Dicha Comisión llevó a cabo dos importantes tareas durante el proceso electoral para presidente de la República en 1994: durante las campañas proselitistas de los candidatos presidenciales, la CPN del SNTE organizó encuentros públicos de discusión con los nueve postulantes; y durante las elecciones del 21 de agosto de ese año destacó un impresionante grupo de observadores electorales a nivel nacional, que opacó la participación de organizaciones no gubernamentales en el proceso.

La estrategia del SNTE también comprendió la cuestión salarial, la cual consistió en convencer al gobierno de la necesidad de canalizar mayores recursos presupuestales al sistema educativo nacional, principalmente al rubro de los sueldos y prestaciones de los docentes, ello con la finalidad de que éstos asumieran como propios los cambios efectuados en el ámbito educativo por el gobierno de Salinas.

Esta necesidad del gobierno, aunada a la disponibilidad de recursos económicos, justo es reconocerlo, permitió una cierta recuperación del salario real de los maestros respecto a lo que percibían en 1988. (ver cuadro 6)

CUADRO 6

Comportamiento de la remuneración salarial de los profesores de educación primaria en el periodo.-1989-1994.

Año	Salario mensual	Incremento %	Inflación anual %	Salario real	INPC* Anual %
1989	\$288,212	25.7	19.70	\$1,875	22.47
1990	\$362,310	26.5	29.93	\$1,875	27.10
1991	\$458,322	32.2	18.79	\$2,032	17.94
1992	\$606,086	25.4	11.94	\$2,275	11.31
1993	N\$760.03*	20.0	8.01	\$2,532	7.49
1994	N\$917.38*	13.3	7.10	\$2,882	10.23

*Estas cantidades se expresan en nuevos pesos.

Fuente: Silva Gilberto, Castelán Adrián y Blanco Antonio, "La disputa por el salario. Análisis sobre las tendencias salariales de los maestros de educación primaria y universitaria, 1976-1995", Fundación SNTE para la Cultura del Maestro.

Destaca el hecho de que, a pesar de esta importante recuperación del poder adquisitivo de las percepciones del magisterio en el periodo 89-94, en el que el salario real se ve incrementado en un 58% respecto a 1988, el salario real de los maestros en 1994 sólo representaba el 47% del que percibían en 1980, año en el que el salario real equivalía a \$6,080.

Sin embargo, no se debe perder de vista el hecho de que, durante el periodo señalado, el reacomodo de fuerzas en el seno del SNTE obedeció no sólo a cuestiones externas sino a una serie de elementos internos, que en mucho determinaron dichos cambios. Uno de esos elementos lo constituyó las acciones colectivas desarrolladas por los grupos de maestros disidentes, fundamentalmente los aglutinados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

La CNTE fue creada en 1979, con diversos contingentes y corrientes político-sindicales de extracción de izquierda, quienes con su acción, sus prácticas y sus representaciones durante la época de VR, pero sobre todo durante el período de Elba Esther Gordillo, contribuyeron en más de un sentido, a transformar el marco institucional en el que se desenvuelve su acción.

Las movilizaciones magisteriales de los contingentes de la CNTE se han presentado en diversos puntos de la República casi ininterrumpidamente a partir de 1979, han tenido diversos momentos de auge y de reflujo, éxitos y fracasos en su estrategia y tácticas de lucha, coincidencias y divergencias ideológico-políticas. En ellas se expresan, más allá de los elementos reivindicativos que aparecen en primer plano, dificultades de tránsito hacia formas distintas de ejercer el poder, del ejercicio responsable de la administración pública y de conciliar estos cambios con las formas de intermediación establecidas.

Tanto por su magnitud como por la riqueza de las formas de manifestación utilizadas, el movimiento de 1989 es la lucha más importante protagonizada por la CNTE. Los rasgos distintivos de este movimiento fueron las demandas salariales y de reconocimiento de la representatividad en los órganos sindicales, así como el hecho de que mayoritariamente los diversos contingentes de la CNTE se manifestaran en el Distrito Federal. Las demandas centrales de la Coordinadora en ese año fueron el “100% de aumento salarial y la democracia sindical”, ambas contaron con un gran consenso de las bases magisteriales y de amplios sectores de la sociedad.

La acción efectuada durante ese año por las bases magisteriales dio muestra del potencial que los trabajadores organizados pueden desarrollar, en un momento dado, para desprenderse del control político que sobre ellos ejercen el Estado y las burocracias sindicales. A pesar de las conocidas limitaciones de su dirigencia, el movimiento magisterial de 1989 puede considerarse como un movimiento triunfante, ya que la CNTE no sólo logró el mayor poder de convocatoria de su historia sino que también logró romper el tope salarial impuesto por el gobierno, obteniendo incluso el reconocimiento formal a su dirección sindical en todas aquellas secciones y delegaciones sindicales en donde era mayoría. Es por todo

ello que sostengo que las políticas educativas, el quehacer sindical y, desde luego, el establecimiento de una política de diferenciación salarial tuvieron como uno sus principales propósitos recuperar el control de las bases magisteriales, para que éstas, a su vez, con su práctica profesional fueran portadoras comprometidas de las líneas esenciales de la reforma educativa puesta en marcha.

Los cambios normativos introducidos en lo administrativo y en lo laboral en el periodo citado, contenían un claro propósito político: desintegrar las luchas magisteriales. Así por ejemplo, a partir de la instrumentación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, las movilizaciones magisteriales, tienden a regionalizarse. El Distrito Federal dejó de ser durante varios años la caja de resonancia política en la que esos grupos manifestaron su inconformidad con mayor frecuencia. Sin embargo, es importante destacar que Carrera Magisterial es un programa centralizado tanto normativa como financieramente.

Asta aquí he descrito someramente las condiciones en las que los maestros desempeñaban su labor antes de la instrumentación del programa Carrera Magisterial, en el siguiente capítulo analizaré lo concerniente a la evaluación educativa.

CAPITULO 2

La evaluación educativa: Características y aplicaciones

El modelo educativo puesto en marcha durante el gobierno de Salinas de Gortari, incluye diversos instrumentos verificadores de la ejecución y observancia de los cambios del subsistema de educación básica.

Al concepto de “calidad educativa” se le hace acompañar del concepto de “evaluación, el cual es el elemento técnico que permite determinar el nivel de calidad que se va logrando.

En el caso concreto de los maestros de educación básica, a este tipo de verificación se le denomina “evaluación del desempeño profesional docente” , el cual se lleva a cabo mediante el diseño y operación del programa Carrera Magisterial, que establece de hecho, en el gremio magisterial, una diferenciación salarial, la cual debe darse a partir de la evaluación del quehacer cotidiano del maestro.

En Carrera Magisterial, al igual que en otros programas de estímulos académicos, la evaluación se liga de manera deliberada con los incentivos económicos, por lo que, además de establecer una diferenciación salarial con base en supuestos logros en el desempeño profesional, le reditúa al gobierno las siguientes ventajas:

1. Un alto margen de maniobra en lo que respecta a la política salarial diseñada para ese gremio.
2. La pretensión de que los maestros asuman como propios los cambios introducidos en las formas y contenidos educativos.

3. La dotación de nuevas herramientas de control político a las instancias directivas tradicionales y se construyen al mismo tiempo nuevas instancias burocrático- administrativas centralizadas.
4. Se pretende un cambio cualitativo en la actitud cotidiana del maestro, el cual con su propio ejemplo debe introducir al alumno al mundo de la competitividad.

Lo anterior lleva a plantear la siguiente hipótesis: Los instrumentos de evaluación aplicados en el subsistema de educación básica tienen un doble objetivo: por un lado, le permiten al grupo en el poder verificar el grado en el que los cambios propuestos se están llevando a cabo, y por el otro, mantener de manera central, el control de los principales actores directamente involucrados en el ámbito educativo.

Para demostrar la validez de esta hipótesis se revisará, en este segundo capítulo, las raíces históricas de los diversos paradigmas evaluativos; posteriormente abordaremos las posturas que existen sobre el concepto de evaluación educativa y, finalmente, describiremos los diversos instrumentos de evaluación que se han diseñado para verificar la aplicación de las políticas educativas en general y del trabajo académico en particular. Luego, en el tercer capítulo, efectuaré el estudio sobre el instrumento verificador y controlador, diseñado para los docentes de educación básica, es decir, la “Carrera Magisterial”.

Al igual que a la calidad educativa, dentro del debate educativo impulsado desde el gobierno, a la evaluación se le presenta como un elemento neutral y, por tanto, apolítico. Por ello planteo las siguientes interrogantes: ¿Qué es la evaluación? ¿Cuáles son las bases teóricas que les dan sustento a los diversos modelos evaluativos? ¿Qué es la evaluación educativa? Y ¿Por qué, para qué

y cómo se da la evaluación en el sistema de educación básica en México, particularmente en lo concerniente al desempeño profesional docente?

¿Qué es la evaluación?

Algunos especialistas definen la evaluación como la estimación o determinación del valor¹, para que de esta manera se puedan conocer los resultados obtenidos y saber cuáles son los productos que se están logrando.² Verónica Edward, por su parte, afirma que el término evaluación se utiliza comúnmente para juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso de acuerdo a determinados criterios o valores, explicitados o no.³

Esta autora sostiene también que “la evaluación tiene una finalidad práctica: analiza el pasado para diseñar o rediseñar el futuro...”⁴ A lo anterior debemos agregar la postura de Bertoni, Poggi y Teobaldo, quienes afirman que “la evaluación está sobredeterminada y es multidimensional.”⁵

Esto hace que se ponga en duda la unidad y coherencia de lo que se designa con el término “**evaluación**”, al mismo tiempo que nos remite al análisis de los diversos usos sociales que se hacen de ésta.⁶ Puesto que sostienen las autoras, dichos usos siempre están vinculados a dos cuestiones básicas:

1. Las intenciones de la evaluación.
2. Las acciones derivadas de los resultados.

¹ Tirado Segura Felipe, “La evaluación al desempeño ante la carrera magisterial”, en Revista Básica, No. 2 Nov-dic., México, 1994, pág. 46

² Ibidem., pág. 46

³ Edwards, Verónica, Op. Cit., pág. 55

⁴ Ibidem., pág. 58

⁵ Bertoni, Poggi y Teobaldo nos dicen que: “La palabra evaluación tiene múltiples significados, recuperamos algunos de ellos: Verificar, medir, valorar, comprender, aprehender, conocer, juzgar, comparar, constatar, apreciar, decir, ayudar, cifrar, interpretar, estimar, experimentar, posicionar y expresar. Evaluar es en consecuencia un término bien singular que puede expresar una cosa y su contrario: lo preciso y lo aproximado, lo cuantitativo y lo cualitativo. Es imposible, por lo tanto, no destacar el grado de ambigüedad presente en la evaluación y lo que ello implica a la hora de generar y producir prácticas evaluativas”. En Bertoni Alicia, Poggi Margarita y Teobaldo Marta, Evaluación Nuevos significados para una práctica compleja. Argentina, Ed. Kapelusz, 1995, pág. 15

⁶ Ibidem., pág. 16.

Estas autoras se plantean dos cuestionamientos fundamentales: ¿Por qué se evalúa? y ¿Para qué se evalúa? Responden que la primera cuestión nos remite inmediatamente a la intención de quién construye el objeto de evaluación; en tanto que la segunda está referida a los efectos de la evaluación sobre la acción.

En el primer caso, los propósitos o intenciones del evaluador dependen de cuál sea su concepción de la evaluación. Las intenciones más reconocidas son las de medir, apreciar y comprender, las cuales se corresponden con determinadas filosofías subyacentes.

Las autoras concluyen que la mayor parte de los instrumentos de evaluación que se emplean son instrumentos de control.⁷ Esto último se debe, sin duda a que en todos los instrumentos evaluativos conocidos como paradigmas o modelos subyacen premisas teóricas de la democracia liberal.

House dice que, en lo fundamental, todos los modelos de evaluación se basan en variaciones de las premisas teóricas del liberalismo, por lo cual es necesario comprender la ética y la epistemología de dichos modelos.⁸

Este autor sostiene que el liberalismo surge como un intento por racionalizar y justificar la sociedad de mercado, cuyo sustento teórico se da con base en tres premisas claves:

- a) La libertad de elección. La elección sigue siendo la idea clave en los enfoques de la evaluación, aunque aparezcan diferencias en cuanto a quién, qué y sobre qué base elige.
- b) La psicología individualista. Se presume que la existencia de cada mente individual es anterior a la sociedad: en principio no se piensa en el

⁷ Ibidem., pàg. 19

⁸ House, E. R., Evaluación, ética y poder, Ed. Morata, Madrid, España, 1994, Págs.. 45 y 46.

individuo como parte de una colectividad mayor, aunque pueda incluirse más adelante en una de ellas, como una situación de contrato social.

- c) Una orientación empirista. Con frecuencia el liberalismo es radicalmente empirista. Todos los modelos de evaluación muestran ese gusto empirista.

Estas tres premisas son la base de la ética y de la epistemología de los modelos evaluativos en general y de los que se utilizan en el ámbito educativo en particular:

House señala también que, desde el punto de vista ético, los principales modelos de evaluación se basan en criterios subjetivos. Es decir, cada uno de ellos pretende llevar al máximo sentimientos tales como la felicidad en sus respectivos destinatarios.

En cuanto a la epistemología en la que se basan los modelos de evaluación, House, menciona que ésta puede ser objetivista o subjetivista. Los que aplican la primera consideran que la información que proporciona la evaluación es científicamente objetiva, y que esto se consigue mediante la utilización de instrumentos “objetivos” como test o cuestionarios, ya que los resultados que arrojan dichos instrumentos pueden ser reproducidos.

La epistemología subjetiva se funda en la tradición del “caso cerrado”, es decir, que lo que es válido para uno no es válido para el otro. Los instrumentos preferidos por este modelo evaluativo para recabar la información, son las entrevistas y las observaciones informales.

Aunado a lo anterior el autor afirma que la evaluación se centra en enfoques que priorizar una visión mercantil, competitiva e individualista de la sociedad.

Esto último nos conduce al hecho de que toda evaluación implica, necesariamente, diferenciación y marginación, por lo que connota un profundo contenido político.

Sin importar cuál es la forma que adopta, la evaluación se inscribe siempre en un ámbito de toma de decisiones “aun en sus formas más frecuentes y simples, como es el caso de la evaluación implícita, que tiene lugar en la interacción cotidiana entre maestros y alumnos, aquella sirve al docente para tomar decisiones en sus prácticas en el aula. Tenga o no conciencia de que la realiza, el maestro releva una información a partir de la cual organiza la interacción con sus alumnos en términos de lo que considera mejores condiciones para el aprendizaje”⁹

La evaluación educativa.

Bertoni, Poggi y Teobaldo señalan que la evaluación educativa se puede plantear en varios niveles, tales como el sistema educativo, la institución o el aula. Sin embargo, “la evaluación implica siempre una serie de aspectos comunes que siguen una secuencia lógica y cronológica, aunque en la práctica algunos de ellos sean omitidos”.¹⁰

Estos aspectos comunes son:¹¹

- El recabar información a través de diversos procedimientos como la observación, los documentos, las producciones, etc.
- El análisis de los datos según marcos de referencia que orientan la lectura de éstos.
- La producción de conclusiones, en algunos casos expresadas en juicios de valor, que traduce el análisis en proposiciones sobre el objeto evaluado, o en otros casos, la producción de datos cuantitativos, cifrados, que muestran algún otro aspecto de dicho objeto.

⁹ Ibidem., págs. 18-19

¹⁰ Bertoni Alicia, Poggi Margarita y Teobaldo Marta, Op. Cit. pág. 11

¹¹ Ibidem., pág. 12

- La comunicación con los actores involucrados en el proceso evaluativo o la divulgación a otros de las conclusiones elaboradas.
- Aunque no necesariamente, se deriva de los puntos mencionados, la toma de decisiones para intervenir activa e intencionalmente en los procesos y resultados sobre los cuales se emitió el juicio evaluativo.

Como resultado de lo anterior se puede inferir que la evaluación es un medio y no un fin en sí misma. Porque en el caso de la educación se dice nos permite saber sus logros, alcances y limitaciones, para de esta manera tomar decisiones de manera informada.

La evaluación es un elemento técnico que permite valorar lo que se ha hecho y lo que falta por hacer. Sin embargo, al igual que la calidad, no es un concepto neutro, puesto que todo lo que tiene que ver con cuestiones de valor es subjetivo y por tanto, sujeto a un alto grado de manipulación.

Desde una perspectiva de estrategia política este es el caso que nos ocupa, ya que se le emplea por el Estado, quien al dotar a la evaluación de un elemento valorativo e ideológico (“evaluación para el mejoramiento de la calidad educativa”) que la convierte en una fuente de legitimidad en su papel de Estado educador.

Paulo Freire, sostiene que “así como es imposible pensar la educación como neutra, es igualmente imposible pensar en una evaluación neutra de ella. No hay cualidades por las que luchemos en el sentido de asumirlas, de reciclar con ellas la práctica educativa, que puedan ser consideradas como absolutamente neutras, en la medida misma en que, como valores, son vistas desde diferentes ángulos, en función de intereses de clase o grupos”.¹²

¹² Freire, Paulo, Política y Educación, Ed. Siglo XXI, México, 1996, pág., 45

Al igual que el término de calidad, el de evaluación juega un papel estratégico dentro de la reforma educativa, ya que la manipulación de ambos conceptos permiten al gobierno un amplio margen de acción para introducir nuevos mecanismos de control en el ámbito educativo.

En México, la evaluación educativa se introduce en la década de los ochenta, durante el gobierno de Miguel de la Madrid. En el sector educativo se instrumentó el “Programa Nacional de Educación, Cultura y Deporte”, en el cual se distinguen dos políticas de evaluación educativa: Para el nivel básico se propone un nuevo sistema de evaluación y supervisión del proceso enseñanza-aprendizaje y en la educación superior se plantea el establecimiento de nuevos criterios de asignación presupuestaria.¹³

En el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el sector rubro educativo se instrumentó el “Programa para la Modernización de la Educación”. En el cual se establece la necesidad de crear un “Sistema Nacional de Evaluación Educativa”, el cual sería el punto de convergencia de todas las acciones de evaluación que debieran realizarse en el país.¹⁴ Entre sus acciones principales, establece la evaluación del desempeño de los docentes y su contribución al logro de las metas educativas.¹⁵

Sin embargo, la llamada “cultura de la evaluación” en el ámbito educativo no obedece a decisiones y voluntades internas exclusivamente, sino que se inscribe dentro del proceso de globalización de las políticas educativas dictadas por diversas agencias internaciones, entre las que destacan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

13 Carrión Carranza Carmen, et. al., Evaluación de la educación, México, Estados de conocimiento, 2º. Congreso Nacional de Investigación Educativa, Cuaderno 17, pág. 7

14 Poder Ejecutivo Federal, Programa para la Modernización de la Educación, pág. 181.

15 Ibidem., pág. 185

La evaluación desde la óptica de las agencias internacionales.

Las agencias internacionales han jugado un papel muy importante en el diseño de políticas públicas que se instrumentan en países como México, en los ámbitos económico, político, social y cultural; así como en el proceso de globalización económica que en los últimos años han impulsado los grandes consorcios financieros.

La globalización económica parte de dos supuestos básicos:

Primero. Reivindicar al mercado como la única posibilidad de generar desarrollo.

Segundo. Reorganizar el proceso de producción con la finalidad de obtener mayor productividad que permita competir en el mercado. Además de poner el énfasis en el proceso mismo más que en el producto.

A partir de estos supuestos se crea la necesidad de diseñar y ejecutar políticas públicas que allanen la puesta en marcha del modelo de desarrollo, el cual para contar con bases de sustento social requiere permear en todos los ámbitos del quehacer humano en los países en los que se implanta.

En esta visión, la educación juega un papel estratégico, en tanto que forma y moldea al individuo que demanda el desarrollo de las fuerzas productivas, en cuanto a la introducción de nuevas tecnologías, al mismo tiempo, que lo prepara para la competencia en el mercado.

Las agencias internacionales parten de un supuesto: que la interacción educativa se plantea y resuelve fundamentalmente en términos de consumidores, empresas, empleadores y empleados, es decir, de un manejo gerencial de la escuela¹⁶.

¹⁶ Aboites Hugo, Viento del norte. TLC y privatización de la Educación Superior en México. Ed.. Plaza y Valdés, México, 1997, pág. 356

En estos términos, la productividad en los centros educativos pasa a primer plano, por lo que al igual que en la empresa, debe someterse al control de calidad basado en los procesos, ya que según se dice son éstos los que generan productos más o menos defectuosos.

Es aquí donde la evaluación educativa adquiere especial importancia, puesto que, por un lado, permite obtener la información necesaria para controlar el proceso de trasmisión, adquisición y generación del conocimiento; y por el otro ligársele con los incentivos económicos, lo cual permite la instrumentación de determinadas políticas educativas y amplios márgenes de negociación salarial. Es el caso de la evaluación al desempeño profesional de los docentes, al pretender crear en ellos diversas actitudes de competencia que el mercado demanda.

Lo anterior es el motivo por el cual el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se esfuerzan por revivir el “pago por mérito”, al señalarlo de manera explícita dentro de las recomendaciones que hacen a los gobiernos de los países deudores.

En México, en el caso del trabajo académico, se retoma la idea de que la política salarial, previa a la puesta en marcha de los programas modernizadores en la educación, no corresponde a la búsqueda del logro de los objetivos en ella contenidos, por lo que se hace necesario introducir una política salarial docente basada en los resultados que se espera de ellos, con criterios que se correspondan con la función estratégica que se le ha dado a la educación dentro de su modelo económico.

La introducción de incentivos económicos ligados a la evaluación surge de una necesidad estratégica. De ahí la determinación de diseñar una política de estímulos que busca ser un instrumento dinámico para quebrar la inercia de los sistemas educativos que, según ellos tienden al inmovilismo.¹⁷

¹⁷ Este es sólo un ejemplo de la forma en que los gobiernos de los países menos desarrollados y endeudados pretenden, a fin de ponerse al día en cuestiones que les garanticen una mayor posibilidad de éxito en la competencia por capitales, que las propias agencias internacionales propician.

Al mismo tiempo, se argumenta, que esta política conlleva al docente a que reconozca que “el ejercicio de su profesión supone una evaluación de las actuaciones tanto personales como colectivas y que admite las consecuencias que de la misma puedan extraerse”¹⁸.

Es en esta lógica que en la educación superior de nuestro país, en 1984, se crea el Sistema Nacional de Investigadores, que es el primer programa de evaluación académica que de manera deliberada se liga a los incentivos económicos, y “cuyos resultados implican una nueva modalidad de retribución diferenciada al personal académico”.¹⁹

Estos sistemas de compensaciones, basados en la evaluación del desempeño profesional, es a lo que se le ha dado en llamar “pago por mérito”.²⁰

El pago por mérito al desempeño profesional docente.

Cuando se habla de sistemas o programas de “pago por mérito” en el campo educativo, son varias las interrogantes que surgen:

¿Qué es un sistema de pago por mérito? ¿Por qué y para qué se aplica? ¿En qué se sustenta? ¿Cuáles son las dificultades que se presentan en su aplicación? ¿Qué implicaciones trae en quienes se ven sujetos a este tipo de sistemas?

Para intentar dar respuesta a estas interrogantes, es conveniente partir de algunos señalamientos generales sobre los sistemas de pago por mérito, los cuales fueron implantados en los Estados Unidos hacia finales de la primera

¹⁸ Lesourne Jacques, Educación y Sociedad. Los desafíos del año 2000, España, Ed. Gedisa, 1993, pág. 319.

¹⁹ Díaz Barriga Angel (cordinador), “Los académicos ante los programas merit pay. Un estudio sobre los estímulos en la UNAM y Carrera Magisterial”, CESU-UMAN, infrome preliminar, México, 1995, pág. 1

²⁰ Murnane Richard y Cohen David, “Pago por mérito y el problema de la evaluación: Por qué muchos planes fallan y unos pocos sobreviven”, en Harvard Educational Review, 1986, traducción de Andrés Sánchez Moguel.

década del siglo pasado,²¹ donde han tenido diversos momentos de auge y de reflujo.

En la actualidad se pueden identificar las líneas británica, francesa, española y estadounidense,²² las cuales son introducidas y/o adoptadas por diversos países, generalmente mediante recomendaciones de ciertos organismos internacionales, como por ejemplo el Banco Mundial, con su política de contención de salarios y CEPAL-UNESCO, con su recomendación de que todo incremento salarial a los docentes se encuentre vinculado a la comprobación de una mayor efectividad en su trabajo.²³

El pago por mérito es muy parecido a lo que los economistas denominan “sistema de compensación por pieza-razón”, que es la forma más popular de pago por resultados.²⁴

El tema de la “motivación para el trabajo” constituye la veta central para la introducción de este tipo de modelos meritocráticos en el ámbito educativo. Ya que, según se afirma, “diversos estudios muestran fehacientemente que un docente que muestra aptitudes positivas hacia la enseñanza puede lograr mejores resultados que aquellos docentes que no las tienen”.²⁵

Estos estímulos salariales tienden a la individualización de las relaciones de trabajo y son ligadas de manera deliberada con la evaluación del desempeño profesional.

²¹ “La idea de pago por mérito es vieja. En 1918, 48 por ciento de los distritos escolares de E.U.A. muestreados en un estudio utilizaban sistemas de compensación que ellos llamaban pago por mérito. Esta tendencia ha tenido subidas y bajadas a través del siglo, de modo que en 1978 un estudio sobre 11,500 distritos mostró que sólo el 4 por ciento (114 distritos) tenían planes de pago por mérito. Más aún, la mayoría de los distritos que repostaron haber empleado y después desechado planes de pago por mérito indicaron que sus planes duraron menos de cinco años”. Murnane Richard y Cohen David, *Op. Cit.*

Sin embargo, a principios de la década de los 80, “...miles de maestros (en EEUU) y un número menor de administradores están recibiendo pago de incentivos. Quince estados están implementando extensos programas ... y otros seis estados tienen intenciones de desarrollar programas. “Cetr Lynn, “Tendencias y Resultados en Planes de Escalafón”, en *Educational Leadership*, 1985-1986, traducción de Andrés Sánchez Moguel.

²² Díaz Barriga Ángel, “Impacto en la comunidad académica de los programas de estímulo al rendimiento. Un avance sobre un estudio en la UNAM”, CESU-UNAM; mimeo, pág. 2

²³ *Ibidem.*, pág. 4

²⁴ Murnane Richard y Cohen David, *Op. Cit.*

²⁵ Díaz Barriga Ángel, “Los académicos ante los programas merit pay...”, *Op. Cit.*, pág. ii.

Todo sistema de pago por mérito representa amplios espacios de operación para las autoridades educativas en la política salarial, ya que el número de participantes en los niveles bajos es muy alto y en los niveles altos son muy escasos. Es un modelo basado en la evaluación/remuneración, por lo que responde a un cierto utilitarismo, en el que el profesor es inducido a realizar ciertas actividades en lugar de otras, pues las primeras le otorgan mayores puntajes y, en consecuencia, mayores ingresos.²⁶

La racionalidad que da sustento a este tipo de sistemas parte del supuesto de la relación costo- beneficio, como si fuera la única que existe en un hacer o quehacer significativo, para lo que lo educativo no es la excepción.²⁷

El criterio imperante es la productividad, independientemente del tipo de trabajo que se realiza, que junto con el rendimiento se constituyen en el eje rector de la política educativa.

Coincidiendo con Ghilardi, se puede afirmar que “las proposiciones para establecer sistemas de retribución y de incentivos fundados en la capacidad del docente proceden de un paralelismo trazado, quizá demasiado apresuradamente, entre contexto económico y realidad educacional”.²⁸

Lo anterior implica una modificación de las orientaciones, el carácter y los fines de las instituciones de educación en sus distintos niveles. La evaluación no deviene de un impulso endógeno centrado en la necesidad de fortalecer a las escuelas. Por el contrario, se trata de una política deliberada de diferenciación que hace cada vez más pronunciadas las diferencias entre instituciones y entre los miembros de la comunidad académica.²⁹

²⁶ Ibarra Colado Eduardo, “Evaluación burocrática, entre la calidad y el utilitarismo. Análisis de los mecanismo de control del desempeño académico”, mimeo, s/f, pág. 11.

²⁷ Blanco Lerin, Antonio, comp.. “Taller de análisis y discusión sobre el desempeño profesional del docente de educación básica”, México, Fundación-SNTE, pág. 2

²⁸ Ghilardi, Franco, Crisis y perspectivas de la profesión docente.. España, Ed. Gedisa, pág. 19.

²⁹ Inclán Espinosa Catalina, “Estudio del impacto de los programas de estímulos en el trabajo docente. El caso de la UNAM”, mimeo, pág. 2.

Otra cuestión importante es el hecho de que estas formas de vincular evaluación con percepciones económicas se “genera en un momento social en el que la subjetividad social del docente se encuentra afectada y en crisis”.³⁰ Esto último como resultado de un proceso de degradación de la profesión y de un pronunciado deterioro salarial. (Ver cuadro 5 de este trabajo).

El pago por mérito en el campo educativo, en nuestro país, es implantado como soporte de la política de contención del gasto social.

La modernización educativa instrumentada por el régimen neoliberal ha introducido algunos programas de evaluación académica cuyos resultados implican una nueva modalidad de retribución económica diferenciada al personal académico. Este es el caso, entre otros, del Sistema Nacional de Investigadores (1984); del programa de estímulos a la productividad para los académicos de las universidades públicas (1990) y de la llamada carrera magisterial (1992) para los profesores de educación básica.³¹

Un elemento más, a tomar en consideración, es que la implantación de estos programas obligó a las instituciones universitarias a redefinir sus criterios y elaborar los reglamentos para regular su funcionamiento.³² Al mismo tiempo se crean una serie de instancias burocrático-administrativas que intervienen de

manera directa en la vida interna de las universidades sin necesidad de modificar la legislación en la que se sustenta la autonomía universitaria.

Aunado a lo anterior están los efectos que ha provocado en los académicos este tipo de programas: frustración, competencia, deterioro de la investigación y descuido de las publicaciones. Y es que, con los programas de pago por mérito, se deterioran las condiciones que exige la actividad académica, ya que

³⁰ Díaz Barriga, Ángel, “Los académicos ante...”, *Op. Cit.*, pág. 2

³¹ *Ibidem.*, pág. 1

³² Díaz Barriga Ángel, “Impacto de los programas de evaluación (estímulos) en la comunidad de investigadores. Un estudio de caso en la UNAM”, CESU-UNAM, mimeo, pág. 2

no se dispone del tiempo suficiente para desarrollar un tema, recrearlo, reconstruirlo.³³

La evaluación al desempeño docente.

A toda la problemática descrita con anterioridad, se debe agregar el hecho de que evaluar el trabajo docente es prácticamente imposible, ya que gran parte de su labor se mueve en el terreno de lo simbólico y lo subjetivo, por lo que, al someter la evaluación del desempeño docente a la lógica productivista de costo-beneficio, más que finalidades estrictamente académicas lo que priva son las cuestiones de control y, por ende, de poder político.

Para demostrar lo anterior, se parte del hecho de que aún los más acérrimos defensores de la evaluación en el campo educativo en general y del desempeño docente en particular, reconocen que:

“Hasta el momento no hay ni modelos ni procedimientos que se encuentren libres de problemas teóricos y prácticos. Aún nuestras inquietudes sobre para qué evaluar a los docentes, cómo, con qué criterios y por quién o por quiénes, continúan sin resolverse.”³⁴

Lo anterior obedece a que la “eficacia” docente no es directamente observable ni unidimensional, ni siquiera al ser valorada a raíz de su consecuencia, aparentemente, menos discutible los logros en los aprendizajes de los estudiantes.³⁵

Pasaré ahora, a revisar, así sea someramente, los diversos paradigmas que se han avocado a la búsqueda y explicación de los criterios de evaluación docente.

Caballero concluye que los paradigmas dominantes son los siguientes:

³³ Ibidem., págs. 6-12.

³⁴ Caballero Roberto, “La evaluación docente”, en Revista Básica, No. 2, nov.-dic., México, 1994, pág. 34

³⁵ Tejedor Javier y Montero Lourdes, “Indicadores de la calidad docente para la evaluación del profesor universitario”, en Revista Española de Pedagogía, No. 186, 1990, pág. 266.

- a) Por el análisis de las interacciones didácticas.
- b) Por la medición del rendimiento escolar.
- c) Mediante la opinión de los estudiantes.
- d) Mediante la combinación de juicios.
- e) Mediante la clasificación de comportamientos.
- f) Mediante la autoapreciación.
- g) Mediante el análisis de sus funciones.

El autor afirma que todos estos paradigmas parten del comportamiento docente para verificar su calidad, pero la variación se encuentra en los ángulos desde los cuales se enfoca:

- a) Determinación de la calidad docente por el análisis de las interacciones didácticas.

“Consiste básicamente en una técnica diseñada para registrar en su dimensión cualitativa y cuantitativa el comportamiento verbal del profesor dentro de episodios definidos del proceso de enseñanza-aprendizaje”.

- b) Determinación de la capacidad docente por la medición del rendimiento escolar.

“Este paradigma implica una relación íntima y directa entre la enseñanza y el aprendizaje. Se plantea una relación causal de tipo lineal entre desempeño docente y rendimiento estudiantil, que inclina toda la responsabilidad del aprendizaje hacia las tareas del maestro”.

- c) Determinación de la calidad docente mediante la opinión de los estudiantes.

“Este modelo enfatiza el papel del alumno para aportar información con relación al docente y, en esta medida, niega la posibilidad de que intervengan otras

fuentes para aportar juicios y evidencias de importancia sobre su comportamiento”.

d) Determinación de la calidad docente mediante la combinación de juicios

“En este paradigma se propone que se combinen los juicios de varias fuentes para determinar la calidad del desempeño de los docentes”.

e) Determinación de la calidad docente mediante la clasificación de comportamiento.

“Gran parte de los estudios sobre evaluación docente han estado basados en el supuesto de que el buen docente posee y domina ciertos comportamientos y habilidades en una cantidad mínima que le permiten desempeñar con éxito su labor profesional y que pueden ser observados, descritos y comparados de tal forma que puede proponerse un perfil de actuación excelente”.

f) Determinación de la capacidad docente mediante la autoapreciación.

“En este paradigma la responsabilidad de la evaluación queda centrada en manos del propio docente, proponiéndolo como fuente primaria y única para valorar su calidad.. Un argumento típico es que todo profesor desea mejorar y esto sólo puede generarse mediante la percepción que de sí tenga el maestro”

g) Determinación de la calidad docente por el análisis de sus funciones

“Se entiende por función, en este caso, el papel integrado por varios actos pedagógicos que en su conjunto pretenden lograr una finalidad concreta. Así que un acto pedagógico puede contener muchas funciones, pero su naturaleza dependerá de los objetivos que el docente persiga dentro del proceso enseñanza-aprendizaje”.

Todos estos paradigmas nos dice el autor cuentan con bondades y deficiencias.

CUADRO 7
COMPARACIONES ENTRE LAS DIFERENTES FUENTES DE
EVALUACIÓN*

TIPO DE EVALUACION	CUALIDADES	DEFECTOS	CONDICIONES PARA SU USO	TIPO DE EVIDENCIA	PROPÓSITO
Por parte de los estudiantes mediante un cuestionario estructurado	Requiere un mínimo Feedback para el profesor. Alta correlación con otros tipos de evaluación	Puede ser afectada por otros factores externos al profesor. Los estudiantes tienden a ser generosos en sus valoraciones	Se precisa el anonimato de los estudiantes. El profesor debe aceptar el feedback del estudiante. Los instrumentos deben ser cuidadosamente desarrollados.	Percepción del estudiante de lo que ha aprendido y como ha cambiado. Percepción del estudiante de lo que le gusta y lo que disgusta de su profesor	Mejora del profesorado. Reconocimiento de méritos. Toma de decisiones de la administración.
Rendimiento de los estudiantes	Asunción por parte de los alumnos de los objetivos del curso	Existen factores que pueden afectar la actuación de los estudiantes; capacidad intelectual back-ground.	Uso de pruebas fiables y válidas.	Resultados estandarizados de los test. Medidas de actitudes.	Mejora el aprendizaje de los estudiantes. Reconocimiento de los méritos del profesor.
Observación en clase . Uso de instrumentos estandarizados para describir la actuación del profesor.	Provee de información fiable y cuantificable	Alto costo y gran consumo de tiempo. Se focaliza en el proceso más que en el producto.	Necesita observadores, entrenados y varias observaciones. Categorización de las observaciones. Procesos estandarizados de recogida y análisis de la información.	Información cuantificada acerca de la conducta del profesor y de los alumnos.	Mejora del profesorado.

Evaluación por colegas a través de observación en clase, feed back de los estudiantes.	Familiarizado con los objetivos, prioridades, valores y problemas de los profesores	Sesgo debido a las relaciones personales con el evaluado. Pueden sufrir cambios las relaciones entre el staff.	Requiere un alto grado de ética profesional y objetividad. Requiere de observación y de análisis. Se precisa tiempo.	Comentario comparativo y sugerencias acerca del método, contenido y trato con los estudiantes.	Mejora del profesor y reconocimiento de méritos.
Autoevaluación Valoración del profesor relativa a sus propios objetivos.	Relacionada con los objetivos propios y necesidades. Parte esencial de la conducta profesional.	Resultados no consistentes. Tendencia a valorarse más alto que los propios estudiantes.	No debe ser usada para determinar la promoción y otra decisión relacionada con ella. Precisa autoconfianza y seguridad.	Información acerca del progreso en la consecución de los propios objetivos.	Mejora del profesor.
Equipo de expertos Expertos externos al sistema, cualificados en procedimientos de valoración del profesor sobre el aprendizaje de los alumnos.	Evaluadores con destrezas especiales. Externos a las políticas y sesgos del centro.	Alto coste y dificultad de encontrar este tipo de expertos.	Adecuada selección de expertos. Precisa tiempo.	Comentarios, comparaciones, sugerencias acerca de los métodos del profesorado.	Mejora del profesorado. Decisiones administrativas.
Enseñanza simulada Selección de un grupo de estudiantes y breve enseñanzas de una unidad con pre y post test.	Evaluación del profesorado en términos de aprendizaje de los estudiantes. Control de variables no deseadas.	Cara de aplicar. Algo artificial.	Precisa personal entrenado en diseños de evaluación y gran preparación de tiempo.	Evidencia en aprendizaje del estudiante bajo condiciones controladas.	Mejora del aprendizaje del estudiante y decisiones administrativas.

* Mateo, J. "La evaluación del profesorado universitario. Algunas reflexiones en torno al estado de la cuestión. "En primeras Jornadas Nacionales sobre evaluación y mejora de la docencia universitaria. Valencia, España, mimeo. Citado pro Blázquez Entonado, Florentino, "Problemas, Método y Sentido de la Evaluación de la Docencia Universitaria". En Revista Campo Abierto, No. 7, España, 1990, págs. 15-16.

Las bondades y deficiencias, de los diversos modelos evaluativos del desempeño profesional docente, los podemos observar de manera esquemática en el cuadro elaborado por Mateo (Ver cuadro 7)

Otros elementos a considerar y que conjuntamente con los anteriores complican el grado de confiabilidad de los modelos evaluativos del desempeño profesional docente son:³⁶

- Las características de los estudiantes.
- El tamaño de la clase (número de alumnos en la clase).
- La infraestructura escolar y los recursos materiales.
- La estructura organizativa del centro escolar y su ubicación geográfica.
- Las condiciones laborales.

Aunado a las deficiencias y elementos que hacen excesivamente complicada la objetividad de la evaluación del desempeño profesional docente, se encuentra el hecho de que ésta, como parte de la evaluación educativa se inscribe a su vez, en un determinado modelo de Estado evaluador. Por esta razón, es importante señalar las características de los modelos educativos que se emplean para dar seguimiento a las diversas políticas públicas que un determinado gobierno pone en operación.

Los diversos modelos del Estado evaluador.

Una vez revisados los paradigmas en los que se basa la evaluación del desempeño profesional docente, es necesario abordar las finalidades que conlleva la aplicación de instrumentos de evaluación por parte del Estado en el campo educativo.

Las características fundamentales de todo Estado evaluador, según Bentancour,³⁷ son tres:

³⁶ Blázquez Entonado Florentino, Op. Cit. Págs. 12-13

1. Empleo sistemático del instrumento de la evaluación, entendida ésta en sentido “neutro”, vinculada al diagnóstico o a la correlación.
2. Intervención del Estado en la evaluación, en alguna (o en todas) de estas formas: promoviendo su puesta en práctica por parte de las instituciones, supervisando su ejecución, diseñándola, o directamente ejecutándola.
3. Vinculación de la evaluación institucional con alguna política de Estado.

De esta manera, “las nuevas modalidades de evaluación del rendimiento académico constituyen un elemento común de políticas educativas adoptadas en algunos países ante la necesidad de transformar su sistema educativo en vista a la modernización económica, de cara a la globalización”³⁸.

Según Betancour, de acuerdo con la evidencia empírica por él observada, la finalidad más redituable para el Estado evaluador es la que tiene que ver con los objetivos de la política pública que promueve, diseña o ejecuta.³⁹

Betancour menciona los siguientes tipos de Estado evaluador en el ámbito educativo.

- A) Modelo de Cambio Estratégico: esta basado en las prácticas estatales que enfatizan el control del producto sobre el del proceso. Su objetivo fundamental es el de promover cambios institucionales que se articulen o adecuen con el modelo de desarrollo nacional o proyecto político previamente delineados.

³⁷ Betancour Vicente Nicolás. “El Estado evaluador de la educación superior”, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, octubre de 1995, pág. 4

³⁸ Díaz Barriga, Ángel, (Coordinador) “Los académicos ante los programas merit pay. Estudios sobre estímulos en la UNAM y carrera magisterial”, (CESU-UNAM), informe preliminar, pág. 1.

³⁹ Betancour, Vicente Nicolás, Op. Cit. Pág. 6.

- B) Modelo de ordenamiento funcional: es conocido también como “evaluación para el mantenimiento del sistema”, sus propósitos están ligados a la asignación de recursos financieros a las instituciones educativas de manera incrementalista. Según Betancour, en buena medida, el sistema de evaluación de las universidades mexicanas se puede incluir en este modelo.
- C) Modelo de Control Político: al igual que el modelo “A” implica una afectación de la autonomía universitaria, por obra de una acción estatal. Pero ambos modelos se diferencian nítidamente, por cuanto aquél ostenta una proyección más definida, con una perspectiva de mediano y largo plazo vinculada al desarrollo nacional, en tanto éste centra su control sobre el rol político y la movilización de los actores universitarios, u otras variables menos relacionadas con los productos de la institución, que con la incidencia de las prácticas de ésta sobre el sistema político.
- D) Modelo de Distribución Presupuestal: la asignación de los aportes financieros a cada una de las unidades del sistema de educación superior se lleva a cabo mediante determinados criterios evaluativos que determinan la eficacia y la eficiencia de dichas instituciones.
- E) Modelo de Mejoramiento de la Calidad: se refiere estrictamente a la búsqueda de la excelencia de los procesos y productos universitarios por sí misma, sin supeditarla a objetivos políticos-estratégicos. Este modelo deja fuera todas aquellas experiencias en las que los resultados de la evaluación aparecen ligados sistemáticamente a la lógica de premio-castigo, materializada financieramente.
- F) Modelo de Imputación de Responsabilidad Pública: el propósito es imponer a las unidades del sistema de educación superior la obligación de rendir cuentas, frente al Estado y la sociedad de la calidad, pertinencia y eficiencia de sus productos, con una finalidad de garantizar el nivel de los mismos.

G) Modelo de Contracción del Estado: se concreta en la restricción del flujo de los aportes financieros estatales al sistema público terciario. A primera vista puede parecer contradictorio que la búsqueda “menos Estado” se realice por la vía de la evaluación, que involucra un mayor protagonismo estatal con respecto a la modalidad de administración benevolente, en fin al “Estado de bienestar”. Pero la contradicción es sólo aparente: en esta como en otras esferas, el desarme del Estado social le implica al Estado nacional un nuevo repertorio de recursos, que requiere crear o reformar instrumentos para su ejecución.

A manera de conclusión de este capítulo, se puede señalar que la participación del Estado vía la evaluación en el ámbito educativo, ha sido mediante la combinación de los diferentes modelos evaluativos, con una doble finalidad: acotar el quehacer sustantivo de las instituciones y actores educativos, así como la contracción del financiamiento.

Uno de los elementos coadyuvantes en la búsqueda de esa doble finalidad en el nivel de educación básica es el programa “Carrera Magisterial” que a continuación se analiza.

CAPITULO 3

Carrera Magisterial: ¿Promoción o control docente?

En este tercer capítulo analizaré la denominada “Carrera Magisterial” a partir de la siguiente interrogante: ¿Carrera Magisterial es un instrumento de promoción horizontal que impulsa la profesionalización de los docentes y como resultado de ello contribuye a elevar la calidad de la educación o, por el contrario, dicho instrumento privilegia el control de la acción magisterial y por tanto relega a lo educativo?

Para dar respuesta a este cuestionamiento y tomando en cuenta que las políticas educativas instrumentadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, provocaron diversos efectos sobre los trabajadores de la educación, en su quehacer educativo, político y sindical; a lo largo del capítulo se hace una serie de planteamientos bajo un eje rector que comprende la confrontación de lo normativo, lo formal y el discurso, por un lado, y las prácticas y la realidad del ámbito educativo, por el otro.

La acción magisterial, que comprende: la práctica docente, o sea la relación maestro-alumno y maestro-materia de trabajo; la relación laboral, es decir todo aquello que tiene que ver con la autoridad y las condiciones de trabajo; y la relación gremial, en sus dos aspectos: maestro-sindicato y maestro-maestro.

En el periodo que comprende la investigación, la acción magisterial se vio modificada de golpe por la introducción de diversas reformas legales y administrativas, así como por la introducción de nuevas prácticas político-sindicales que tienen al maestro como uno de los objetos centrales de la instrumentación del plan de modernización educativa.

En este sentido, resulta conveniente analizar de qué manera y para qué carrera magisterial toca los diversos elementos que conforman la acción magisterial, para

ello primero abordaré desde una perspectiva crítica los documentos y el discurso que desarrollan los diversos actores y en un segundo momento, describiré el proceso de negociación que se da en torno al diseño de este instrumento de diferenciación salarial. Ambos momentos se complementan para dar respuesta a la interrogante inicial.

Los antecedentes.

El 17 de abril de 1989, día en que la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) inició su primer paro indefinido nacional en demanda de 100% de aumento salarial y democracia sindical, Manuel Bartlett, titular de la SEP, por medio de un comunicado de prensa anunció la creación de un sistema de estímulos al magisterio denominado “Carrera Magisterial”. Sin embargo, dicho instrumento es diseñado y puesto en operación después de la firma, en mayo de 1992, del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, cuando entonces el titular de la SEP era Ernesto Zedillo.

En términos formales la idea de contar con un mecanismo de diferenciación salarial tiene puntos de partida diversos entre los dos actores directamente involucrados, la SEP y el SNTE, mientras que el primero parte de su necesidad de contar con un instrumento que le permita supervisar lo que realmente sucede en el aula y a partir de ahí, se dice, estimular una labor docente de calidad; el segundo, pretende mostrar preocupación por hacer más atractiva la profesión docente.

La SEP establece la necesidad de saber que tanto el maestro se aleja o se apega a los contenidos que el programa de estudios le marca y de que manera desarrolla su actividad ante sus alumnos para determinar, se dice, la calidad de su trabajo. Esta dependencia contó con diagnósticos en la búsqueda de una posible solución a este problema, el primero se encuentra en la “Propuesta de Reforma a la Educación” elaborada por un grupo de investigadores educativos por encargo de la SEP y presentada en abril de 1989, al entonces secretario de educación Manuel Bartlett, donde se establece que dentro de los principales problemas de la educación básica está el hecho de que los agentes del proceso educativo operan

en condiciones laborales, materiales y sociales que obstaculizan el desempeño profesional de su trabajo.

En dicho documento se afirma que: "No existen estímulos para los maestros que laboran en zonas aisladas y alejadas, ni existen mecanismos para estimular a los que obtienen buenos resultados".¹

Otra preocupación que se manifiesta es la forma en la que el maestro desarrolla cotidianamente su función. Al respecto se señala que: "El maestro labora en forma aislada. No recibe apoyos de los mecanismos que fueron pensados para ello..."²

Ante esto, se asevera en el documento, que es indispensable: "Establecer mecanismos de evaluación del desempeño del personal del sistema educativo y de reconocimiento en función de dicho desempeño"³.

Otro diagnóstico es la encuesta dirigida por la revista "Nexos" y patrocinada por la Presidencia de la República, realizada en mayo-junio de 1991. Entre los resultados que arrojó se destaca el hecho de que los maestros, tanto en la forma de impartir su clase, como los medios tecnológicos en los que se apoya, muestran la utilización mayoritaria de métodos tradicionales en la transmisión, adquisición y generación del conocimiento en el salón de clases.⁴

Además en esa encuesta se detectaron también diversas deficiencias en la preparación intelectual de un importante porcentaje de maestros de educación primaria.

Por su parte el CEN del SNTE, en este mismo periodo, instruyó a sus diversos Comités Ejecutivos Seccionales (CES) para que recabaran datos sobre la deserción de maestros en las diversas entidades del país, así como de las otras actividades de empleo que desarrollan, de manera simultánea con la docencia.

¹ Latapí, Pablo, "Propuesta de Reforma de la educación", SEP, mimeo, abril de 1989, pág. 9

² Ídem.

³ Íbidem., Pág. 95

⁴ Guevara Niebla Gilberto, "El malestar educativo" en revista "Nexos", No. 170, febrero de 1992, pág. 26-28.

Según el SNTE, durante los 80s y principios de los 90s el sistema educativo nacional enfrentó una deserción de 180 mil maestros, 20 por ciento del total de la matrícula docente a nivel nacional, toda vez que éstos solicitaron licencias o permisos para dedicarse a otro tipo de actividades más remunerativas. El SNTE encontró que en los estados de Chihuahua, Guerrero, Durango, Oaxaca y de México la situación era más crítica, pues ante los bajos salarios y la falta de incentivos, los educadores habían optado por abandonar la docencia para desempeñar otras actividades, principalmente comerciales.⁵

En relación con la multiplicidad de funciones que los docentes tienen que desarrollar, a manera de ejemplo se muestran, los siguientes datos dados a conocer por el SNTE: "aproximadamente 70% de los 38 mil maestros que existen en Tamaulipas, desempeñan trabajos extras para poder subsistir, como consecuencia de los bajos salarios percibidos, aunque el problema es generalizado en casi todo el país, en Tamaulipas cerca de 27 mil maestros tienen dos y hasta tres trabajos para poder subsistir. Los mentores trabajan como comerciantes, choferes de vehículos de transporte urbano y hasta vendedores ambulantes. Asimismo, en Querétaro, cuando menos 50% de los 12 mil maestros que laboran en la entidad, se dedican a otras actividades."⁶

Además de lo anterior, en la última década se registró un agudo descenso de la matrícula en la educación normal al pasar de 320 mil a 120 mil⁷ alumnos, esto último debido principalmente a que los estudios magisteriales fueron elevados a nivel licenciatura y a la desvalorización del trabajo docente.⁸

¿Qué es la Carrera Magisterial?

Carrera Magisterial es un programa dividido en tres vertientes: la primaria esta dirigida a los maestros frente a grupo; la segunda comprende al personal directivo

⁵ El Heraldo de México, 7 de abril de 1992, pág. 4.

⁶ Excélsior, 16 de mayo de 1993, pág. 1

⁷ SNTE, "Modernizar la escuela primaria siete propuestas de acción", La Jornada, 18 de noviembre de 1991, pág. 17.

⁸ SNTE, "10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública", Ed. Del Magisterio "Benito Juárez", 1995, pág. 105

y de supervisión; la tercera es para el personal con funciones técnico-pedagógicas que labora en los planteles y en las áreas centrales de las dependencias educativas.

En el enunciado oficial de la carrera magisterial, elaborado por la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE, de alguna manera se recuperan las dos necesidades arriba expuestas al establecer que carrera magisterial "es un sistema integral de promoción horizontal, el cual incluye un esquema de mejoramiento salarial que estimula la profesionalización, actualización y el arraigo, al tiempo que promueve una mayor participación del docente en su escuela y en la comunidad".⁹

En esta perspectiva el objetivo fundamental del programa es el de "elevar la calidad de la educación nacional a través del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio y del mejoramiento de las condiciones de vida y labores de los trabajadores de la educación."¹⁰

En términos formales se dice que carrera magisterial pretende: estimular la labor de los mejores maestros; ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad docente; reconocer a aquéllos maestros que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo nivel de desarrollo; y promover una amplia participación del maestro en la escuela y en la comunidad, propiciando un mayor reconocimiento a la actividad docente, de manera que se logre revalorar el esfuerzo y la participación social del maestro.¹¹

Sin embargo, se pretende mostrar que en la práctica la gran mayoría de estos supuestos son parte de las estrategias desarrolladas por las burocracias políticas de la SEP y el SNTE en la búsqueda de mantener espacios de influencia a nivel nacional ante la dinámica creada por el proceso de federalización educativa y generar, al mismo tiempo, cierto grado de legitimidad a sus acciones al interior del gremio magisterial y en la sociedad en su conjunto, es decir, que tanto en el

⁹ SEP-SNTE, Carrera Magisterial, Prontuario 1ª Vertiente, México, 1994, pág. 5

¹⁰ Ídem.

¹¹ Íbidem., pág. 5-6

diseño, como en la operación de carrera magisterial están en juego una serie de intereses y cotos de poder que determinan el rumbo y contenido del programa. A esto es lo que en el presente trabajo denominamos como carga política.

Con la finalidad de presentar un panorama, lo más amplio posible, sobre este instrumento de diferenciación salarial puesto en marcha el mes de enero de 1993, por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se describe la forma en que los diversos actores involucrados conciben la carrera magisterial:

El discurso de la SEP.

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la Carrera Magisterial es ubicada como una parte de la denominada revaloración social del maestro, la cual a su vez comprende seis aspectos: la formación y la actualización de los profesores, el salario profesional, la vivienda, el aprecio social por el trabajo docente y la carrera magisterial.¹²

Ya que, afirma la SEP: “es frecuente que aún maestros con gran vocación docente busquen ascender a niveles directivos con el solo propósito de incrementar sus ingresos, en virtud de que no cuentan con otra vía adecuada... Esta distorsión quedará corregida con la carrera magisterial, ya que los requisitos para pasar de una categoría a otra mejor remunerada están ligados con la preparación, permanencia, actualización y rendimiento escolar, según criterios determinados por la Comisión Mixta SEP-SNTE.”¹³

Desde esta perspectiva Carrera Magisterial es “un mecanismo innovador no solamente para México sino para muchos otros países, mediante el cual al maestro se le reconoce su esfuerzo para prepararse y desempeñar mejor su trabajo ante sus alumnos.”¹⁴ Por lo que, dice la SEP, nunca antes se había instaurado un programa como éste que busca, fundamentalmente, elevar la

¹² Poder Ejecutivo Federal, “Acuerdo Nacional para la modernización de la educación básica”, 19 de mayo de 1992, pág. 25-30

¹³ El Universal, 15 de mayo de 1992, pág. 1

¹⁴ El Imparcial, 28 de agosto de 1993, pág. 1.

calidad de la educación, darle al maestro instrumentos para que tenga mejor desempeño, por una parte, y por la otra, elevar sus percepciones.

Los argumentos señalan también que la promoción está fundada en una evaluación integral efectuada a través de un mecanismo objetivo, justo y transparente y que tan sólo en el primer año de su aplicación, Carrera Magisterial beneficiaría a aproximadamente 450 mil maestros.

“Podemos aquilatar, (continúa sosteniendo la SEP), las ventajas de este sistema de promoción horizontal frente a uno exclusivamente vertical como el anterior, al tener presente que el total de maestros promovidos a la plaza de director en los pasados once años, fue de 33 mil 500 y les valió un incremento de 70 nuevos pesos de ahora. Frente a esa cifra, contrasta la de 450 mil maestros y directores que este año ingresarán a la carrera”¹⁵. “De continuar la sola existencia del escalafón vertical, sería imposible promover tal número de maestros pues, a su ritmo histórico, el proceso habría tomado mucho más de un siglo. Además, la diferencia salarial entre la plaza inicial y el nivel “A” de la carrera magisterial es de 300 nuevos pesos, casi el triple de la que contemplaba el escalafón vertical al pasar de maestro a director.”¹⁶

“Es un esquema que presenta un cambio cualitativo en la relación entre la autoridad educativa, la sociedad y el docente.”¹⁷

Así, según la autoridad se crea la posibilidad de elevar la calidad de la educación al establecer que “la Carrera Magisterial es un sistema que permite a los maestros aumentar su nivel de ingresos de acuerdo con su antigüedad laboral, grado

¹⁵ Aquí debemos señalar la omisión que hace la SEP del programa denominado “Esquema de Educación Básica” establecido en 1987 y que desaparece al entrar en vigor CM, dicho programa durante su vigencia incorporó a unos 200 mil maestros, quienes en su mayoría se han incorporado automáticamente a CM. También debemos señalar que la meta de incorporar a CM a 450 mil maestros durante el primer año de establecida hasta la fecha no se ha cumplido.

¹⁶ El Nacional, 16 de mayo de 1993, pág. 3

¹⁷ El Universal, 19 de mayo de 1993, pág. 1

académico, actualización y desempeño profesional. De esta manera, se estimula una labor de excelencia educativa en el mismo salón de clases”.¹⁸.

El discurso del SNTE.

La organización sindical señalaba que Carrera Magisterial es una forma para que los trabajadores de la educación alcancen una profesionalización en su labor, la cual combinada con el salario profesional permite, en términos reales, elevar la calidad de la misma educación.

En los resolutivos de su II Congreso Nacional Extraordinario, realizado del 22 al 26 de febrero de 1992 en el D.F., el SNTE planteó que el sistema laboral vigente es incapaz de ofrecer opciones para el desarrollo de una vida profesional productiva y satisfactoria, aunado a la falta de estímulos al desempeño profesional, el igualitarismo, la rigidez y la limitación de categorías laborales, ha desalentado las iniciativas en el trabajo profesional y la superación académica.¹⁹

Con base en lo anterior, se dice, el magisterio se manifestó por exigir a las autoridades que establezcan la Carrera Magisterial, entendida como el derecho que tiene el maestro de mejorar sus condiciones generales de vida y realizar sus expectativas de desarrollo en el trabajo docente, y crear entonces un sistema de estímulos y categorías laborales como vías de movilidad profesional por las que el maestro puede optar voluntariamente, sin cambiar necesariamente la función que realiza.²⁰

Según la entonces secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo, la Carrera Magisterial “representa volver a las categorías y que éstas se logren de acuerdo con la preparación del docente; es un escalafón horizontal. Implica, en fin, la competitividad entre los maestros, que cada uno se esfuerce por superarse,

¹⁸ Palabras del Presidente Carlos Salinas de Gortari, durante la ceremonia del día del maestro, 15 de mayo de 1994.

¹⁹ SNTE, “Resolutivos del 2º. Congreso Nacional Extraordinario”, mimeo, s/n de págs.

²⁰ Íbidem.

porque sabrá que esa superación conlleva su desarrollo pleno como profesional, pero también la satisfacción material.²¹

De tal suerte que para la dirigente el ámbito educativo es análogo al medio industrial, puesto que: “como en el caso de la industria, productividad es igual a una mejor posibilidad de vida para el trabajador; para el magisterio: calidad es una posibilidad de mejor salario para los trabajadores.”²²

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

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

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

²¹ La Jornada, 26 de febrero de 1992, pág. 48

²² El Financiero, 17 de marzo de 1993, pág. 32

- La carrera magisterial “es una gran conquista del magisterio nacional que busca recuperar la credibilidad y reivindicar la imagen del maestro ante la sociedad²³ .
- “La carrera magisterial es la respuesta que se le da ... a la mayoría de maestros que siempre han tenido como inquietud y preocupación el que su eficiencia, su preparación, su emoción social, su dedicación al servicio a la educación, sea debidamente retribuido económica, profesional y socialmente.”²⁴

En tanto que el SNTE sostenía lo anterior su contraparte la disidencia magisterial aglutinada en la CNTE se pronunciaba en los siguientes términos:

El discurso de la CNTE.

El ala radical de la CNTE manifestó su permanente rechazo a la carrera magisterial con argumentos como los siguientes:

- Por que se pretende establecer el salario profesional basándose en elementos individuales según el grado de servidumbre y explotación de cada trabajador, violando el principio universal de a “trabajo igual salario igual”.²⁵
- Al aplicar la carrera magisterial o sea el Servicio Civil de carrera a los trabajadores de la educación, se incrementa la explotación y atomización del magisterio.²⁶
- Es un instrumento discriminatorio que atenta contra los derechos de los maestros, además de dividir al magisterio al individualizar la lucha por el salario y fraccionar la lucha de los trabajadores de la educación.²⁷

²³ Cambio de Michoacán, 22 de enero de 1993, pág. 7.

²⁴ Uno más Uno, 13 de febrero de 1993, pág. 3

²⁵ Voz de Michoacán, 14 de enero de 1992, pág. 7A

²⁶ Ibidem

²⁷ El Sol de México, 14 de mayo de 1992, pág. 2

- Esta propuesta, lejos de elevar verdaderamente los ingresos de los profesores, sólo dispersa y mediatiza la lucha conjunta por mejores condiciones salariales y laborales. La aceptación del SNTE de los criterios en cada una de las categorías y su correspondiente planteamiento salarial, “cristaliza el proyecto gubernamental” de provocar divisionismo y competencia entre el magisterio y encasilla a los maestros en categorías.²⁸
- “De tal manera se hace claro que el tan anunciado ascenso horizontal de la carrera magisterial se convierte sólo en un espejismo para el magisterio, ya que sólo aquellos que se sometan a los dictados de las autoridades podrán acceder a una situación salarial mejor”.²⁹
- No mejora las condiciones de vida de los maestros del país ni eleva la calidad de la educación.³⁰
- Es una muestra de la práctica tradicional en la toma de decisiones del CEN del SNTE, pues carece de la opinión y consulta de los trabajadores de la educación.³¹
- Con la carrera magisterial la posibilidad de ascenso e incremento salarial, será cada tres o cuatro años y sólo para un pequeño grupo. Se apoya en un discurso academicista para engañar a la opinión pública, afirmando que el profesor que gana poco es por incompetente, cuando en realidad la mayoría continuará soportando bajos salarios.³²
- “No tiene nada positivo porque no garantiza obtener mejoras salariales ni profesionales”, incrementa la carga administrativa del magisterio, establece el acatamiento inobjetable a las normas y disposiciones; vigila a los

²⁸ La Jornada, 28 de julio de 1992, pág. 5

²⁹ Idem.

³⁰ El Sol de México, 1 de septiembre de 1992, pág. 2

³¹ La Jornada, 27 de enero de 1993, pág. 15

³² Idem.

docentes en el desarrollo de su trabajo dentro y fuera del aula; estigmatiza a los niños con dificultades de aprovechamiento; confirma la desatención de la autoridad educativa en el mantenimiento de los planteles, y desvía las actividades docentes hacia campañas impulsadas por el gobierno como en el caso del Pronasol.³³

Como se puede observar, en los pronunciamientos de la SEP y el SNTE predominan los calificativos referentes a resaltar las supuestas bondades de la carrera magisterial, al ser tratada como la vía mediante la cual el trabajo docente se profesionaliza y en consecuencia se eleva la calidad de la educación, en tanto que, por el contrario la CNTE se concreta a la descalificación de dicho programa.

Discurso vs realidad.

Para la SEP y el SNTE este instrumento se inscribe en la lógica de que para mejorar el salario es necesario desarrollar y obtener una mayor eficacia y eficiencia en la actividad docente y como consecuencia esto traerá consigo una mejor educación. Sin embargo, a este respecto, surgen varias interrogantes: ¿A qué se le considera mejor trabajo y mejor educación? ¿Mejor trabajo según quién? ¿Qué, cómo y quién evalúa el trabajo magisterial? ¿Qué pasa con la estructura burocrático-administrativa y laboral en las escuelas? ¿Se pretende fomentar la creatividad e innovación de la enseñanza o por el contrario se trata de mantener y fomentar una mayor rigidez del sistema autoritario escolar? ¿De qué manera se incrementa o disminuye la carga laboral del maestro respecto al número de alumnos que debe atender, los trámites administrativos que tiene que cubrir y la planeación educativa que tiene que desarrollar?

Pasaré a revisar, algunos de los elementos que pueden responder las anteriores interrogantes:

Requisitos de ingreso.

³³ La Jornada, 9 de febrero de 1993, pág. 15

En Carrera Magisterial se establece que pueden participar los maestros de enseñanza básica que desempeñan funciones de docencia frente a grupo, directivas y de apoyo técnico pedagógico; que cuentan con nombramiento definitivo o provisional (plaza interina sin titular); ubicados en los niveles de instrucción inicial, preescolar, primaria, indígena, secundaria, secundaria técnica, telesecundaria, educación física, especial, extraescolar, internados y centros de capacitación.³⁴

A lo anterior se debe agregar un requisito más que en la normatividad respectiva no se señala y que en la práctica es esencial, ya que, los maestros participantes deben estar adscritos a la SEP y/o a los gobiernos estatales y afiliados al SNTE; los maestros que laboran en escuelas particulares no participan, como tampoco lo pueden hacer los maestros del sistema público que están afiliados a sindicatos locales en los estados de México, Puebla , Veracruz, etc.

De entrada con estos requisitos un gran número de maestros del sistema nacional de educación básica queda fuera de la posibilidad de participar en este programa al no cumplir las condiciones arriba señaladas, es decir que está enfocado a un determinado núcleo magisterial constituido por los docentes que tienen mayor seguridad en el empleo y que por tanto conforman, al menos potencialmente, un grupo susceptible a movilizarse en la búsqueda de sus reivindicaciones político-laborales.

Los factores de la evaluación al desempeño docente.

Carrera Magisterial comprende 5 factores de evaluación: antigüedad; grado académico; preparación profesional; acreditación de cursos de actualización, capacitación y desempeño profesional, con una ponderación porcentual del 10, 15,

³⁴ SNTE, “Carrera Magisterial ¿para qué?”, mimeo, s/n pág.

25, 15 y 35 por ciento, respectivamente.³⁵ Tanto los factores a evaluar como los porcentajes asignados a cada uno de ellos, son el resultado de un proceso de negociación cupular entre la SEP y el SNTE, por lo que están dotados de una carga política que se antepone, a lo académico.

La antigüedad son los años de servicio desempeñados en educación básica en los sistemas educativos federal o estatal. Al profesor se le asigna un puntaje según sus años de servicio con base en una tabla, así a los dos primeros años de servicio le corresponden cinco puntos, en tanto que a los 27 años o más de servicio le corresponden los 5 puntos restantes, la pregunta que cabe aquí es ¿Por qué los dos primeros años de servicio equivalen al 50% del total de la puntuación posible en este factor?

El grado de preparación académica es un requisito para el ingreso y también un factor mediante el cuál el docente puede obtener puntos durante el proceso. Al igual que el anterior se determina su puntaje mediante una tabla, la cual asigna a la normal básica 9 puntos, a una licenciatura 10, a una maestría 12 y a un grado de doctor 15.³⁶

Con esta medida quedan fuera de poder participar todos aquellos docentes que por diversas causas fueron habilitados para impartir clases en los momentos de expansión del sistema educativo sin que contaran con la escolaridad mínima requerida. En los lineamientos de 1998, este requisito se elimina y se establece un mínimo de 15 años frente a grupo para aquellos docentes que no cuentan con la formación y perfil profesional establecido. Esta imposibilidad también se refleja en aquellas modalidades que en la actualidad no cuentan con instituciones formadoras de docentes, por ejemplo los maestros de talleres en secundaria. Aunado a lo anterior está el hecho de que los documentos para acreditar que los docentes cuentan con dicho nivel de preparación, permanecían en las propias escuelas.

³⁵ Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, “Carrera Magisterial, anexo 8”, mimeo, pág. 1. Tanto los factores sujetos a evaluación, como su respectiva ponderación, fueron modificados en 1998, año en el que se emiten nuevos lineamientos para el programa “Carrera Magisterial”.

³⁶ Ibidem., pág. 4

La preparación, profesional se evalúa mediante la aplicación de un examen de acuerdo con el nivel y modalidad en la que el docente labora. El examen es administrado por la autoridad educativa de cada entidad federativa con base en los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial. Para la evaluación de los maestros se les ubica en grupos de docentes considerando tanto el tipo, nivel y modalidad en el que laboran como las condiciones de oportunidad de superación y actualización de la localidad en que viven.

Para obtener el puntaje de este factor se aplica la siguiente fórmula.³⁷

Puntajes = % de profesores con resultado igual o menor al resultado del maestro evaluado (% acumulado). Esto se multiplica por 25 y se divide entre 100.

Con este procedimiento, que resulta sumamente complejo, y con exigencia menor en el número de años de permanencia entre un nivel y otro en las zonas laborales denominadas como marginales, se pretende dotar a la carrera magisterial de una cierta equidad.

¿Pero es éste un mecanismo que pretende equidad o por el contrario, se trata de complicar una determinada situación con fines políticos? Esta interrogante se refuerza con el hecho de que en esta parte de la evaluación, el maestro no conoce cuales fueron sus aciertos y cuales sus fallas, puesto que los resultados de los exámenes sólo son manejados en forma global y confidencial por las autoridades de la SEP. (Ver cuadro 9)

El cuarto factor a evaluar es la acreditación de cursos: los 15 puntos que le corresponden a este factor se dividen en 2 partes, 12 puntos le corresponden a los cursos programados por la autoridad educativa y 3 más a cursos extras¹, seleccionados por el profesor, siempre y cuando los contenidos estén vinculados con la materia y el nivel o grado que atiende el docente y sean impartidos por

³⁷ Idem.

¹ En los lineamientos de Carrera Magisterial de 1998, el puntaje asignado a estos cursos fue de 5 puntos

instituciones reconocidas por la SEP; aquí también entran los cursos programados por las jefaturas de sector o de enseñanza e inspecciones de zona que sean previamente autorizados por la autoridad correspondiente³⁹ (ver el apartado sobre Formación y capacitación).

En el Desempeño Profesional: El puntaje máximo que puede obtener es de 35 puntos, en él se toman en cuenta un conjunto de elementos que conlleva la práctica docente que al ser considerados pretenden dar una evaluación global del desempeño del profesor. Estos elementos o indicadores están agrupados en cuatro aspectos o subfactores: planeación del proceso de enseñanza-aprendizaje; desarrollo de dicho proceso; participación en el funcionamiento de la escuela y; participación en la interacción escuela-comunidad. El puntaje de cada uno de estos aspectos varían de acuerdo con la modalidad educativa en cada uno de los subsistemas, pero este factor está lejos de convertirse en el elemento que permita determinar quienes son los maestros que deben ser incorporados y/o promovidos a cierta categoría dentro de carrera magisterial.

Lo anterior se debe a que todo proceso evaluativo del quehacer docente tiene que enfrentar tres cuestiones que reducen a su mínima expresión su objetividad y credibilidad:

1. Las múltiples deficiencias de todo modelo evaluativo.
2. La complejidad de lo que se pretende evaluar.
3. Las condiciones socio-culturales en las que se desarrolla la evaluación.

La conjunción de estas tres cuestiones ha obligado a la Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial (SEP-SENTE) a adoptar las siguientes medidas que permitan paliar la problemática generada:

³⁹ Ibidem., págs. 6-7

1. En las dos primeras etapas, el factor desempeño profesional no fue tomado en cuenta para determinar las incorporaciones a las diversas categorías del programa.
2. De la 3ª a la 7ª etapa, se aplica un factor de corrección al puntaje que el Órgano Escolar de Evaluación asigna a cada maestro. El factor de corrección se establece en función del puntaje que el maestro obtiene en el examen del factor preparación profesional.
3. A partir de la 8ª. Etapa, el factor desempeño profesional pasa de una ponderación equivalente al 35% del total a una ponderación de únicamente el 10 por ciento.

En la práctica, en ninguna de las etapas del programa Carrera Magisterial el factor desempeño profesional ha sido un elemento importante en la búsqueda de los mejores maestros.

Dos son las fuentes de evaluación de los subfactores arriba mencionados: por medio del Órgano Escolar de Evaluación y por medio de un examen a un determinado número de alumnos, que es aplicado y calificado por la autoridad educativa, con base en la normatividad establecida por la SEP, este último tiene un peso específico en los diferentes niveles.⁴⁰

Se dice con mucha frecuencia que el factor “desempeño profesional” es el que realmente puede distinguir a los mejores maestros, sin embargo, en el “Diagnóstico de los factores Cursos de Actualización y Desempeño Profesional” presentado en la Reunión Nacional de Responsables Sindicales de Carrera Magisterial, organizado por la Subsecretaría de Planeación y la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, en febrero de 1997 se lee: “en las etapas I y II no fue posible realizar la evaluación del Desempeño Profesional; en las etapas III, IV, V y VI el Órgano Escolar de Evaluación fue objeto de presión sindical, asigno

⁴⁰ SNTE, "Instructivo para la evaluación del desempeño profesional docente", mimeo, pág. 1-20.

puntajes máximos a todos los maestros participantes y sólo cubrió los aspectos administrativos de la evaluación”

Es por esta razón que afirmo que este factor cuenta con una carga política, que está lejos de pretender redimensionar la acción magisterial en cada uno de sus componentes.

El Órgano Escolar de Evaluación.

El Órgano Escolar de Evaluación (OEE) está conformado por los integrantes del Consejo Técnico Escolar más un representante del SNTE y presidido por el director del plantel. Es la instancia encargada de evaluar el 80% del factor desempeño profesional, es decir el 28% del total a evaluar dentro de la Carrera Magisterial, esto debe hacerlo en diferentes momentos del ciclo escolar y por medio de una ficha acumulativa que lleva y llena el director.⁴¹ Pero también tiene que ver con los demás factores que se evalúan puesto que es el responsable de la inscripción de los profesores a Carrera Magisterial, al cotejar y validar la documentación requerida; proporciona y revisa la cédula de inscripción; integra el expediente del profesor; y canaliza la documentación ante la autoridad respectiva.

Estas funciones en la práctica son desarrolladas por el director del plantel con la aceptación discrecional o el rechazo total por parte del representante sindical, dependiendo de la fracción sindical a la que éste pertenezca.

De esta manera quienes detentan el poder en las escuelas son quienes en gran medida pueden incidir en la posible promoción o no de un determinado docente a una mejor categoría salarial. Sin embargo, en última instancia la diferenciación la determinan el o los exámenes que sustentan los docentes y/o sus alumnos.

Las fases de la evaluación del desempeño docente.

⁴¹ Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial SEP-SNTE, “Instructivo, para la evaluación del desempeño profesional docente”, mimeo, 1992, págs. 2-4.

Las principales normas que establece el programa para la evaluación del desempeño profesional del docente son:

1. Al inicio del año escolar en cada centro de trabajo se debe establecer un Órgano Escolar de Evaluación, integrado por todos los miembros del Consejo Técnico Escolar y un representante del SNTE; el director de la escuela preside este órgano.
2. Hay tres momentos para asignar los puntajes para cada indicador con base en la actuación del docente: al inicio, a la mitad y al final del curso.
3. Para la calificación del maestro el OEE busca, en primer término, el consenso de sus integrantes. De no lograrlo, recurre al promedio de las evaluaciones individuales.
4. Durante el proceso el maestro evaluado puede presentar su autoevaluación y fundamentarla, también puede participar durante el proceso deliberatorio del OEE, pero no puede estar presente en el momento en que el OEE le asigne las calificaciones correspondientes.
5. El Personal docente que durante el ciclo escolar correspondiente se ausente injustificadamente por 15 días hábiles o más, no puede incorporarse o promoverse en ese año escolar en la carrera magisterial. Tampoco participan aquellos docentes que obtengan una licencia sin goce de sueldo de 15 días hábiles o más.
6. La Carrera Magisterial cuenta con cinco categorías o niveles: "A", "B", "C", "D" y "E", entre una y otra existe una diferencia salarial, que podemos observar en la siguiente tabla:

Categorías:

Diferencia salarial:

Plaza inicial – “A”	9 horas
“A” - “B”	8.5 horas
“B” - “C”	8 horas
“C” - “D”	7 horas
“D” – “E”	7 horas

7. En función de la preparación profesional y de la zona en que el maestro desarrolla su actividad, el número de años de servicio para ingresar y promoverse dentro de la carrera magisterial varía. Así un maestro egresado de la normal sin contar con título profesional tendrá que laborar como mínimo 17 años ininterrumpidos para intentar pasar de la plaza inicial al nivel “E” (en el caso de estos maestros que laboran en zonas marginadas el mínimo es de 10 años); para los maestros titulados los plazos mínimos son de 15 y 8 años respectivamente.

Este conjunto de normas, así como la estructura y funcionamiento del OEE, basado a su vez en la de los Consejos Técnicos Escolares, que a lo largo de su historia han mostrado su nula funcionalidad, llevan a suponer que, salvo raras excepciones, la toma de decisiones no se lleva a cabo en forma colegiada, por lo que la Carrera Magisterial, en este aspecto, tampoco ha contribuido en la transformación de las relaciones de poder que se dan en las escuelas si no que las ha reforzado.

Formación y capacitación.

En términos formales, uno de los objetivos fundamentales de Carrera Magisterial, es impulsar la profesionalización de los maestros tanto en su formación inicial como durante el desempeño de su actividad. Para ello, se dice, se han instrumentado diversas acciones que involucran a la formación docente en sus dos momentos inicial y permanente (capacitación y actualización).

La SEP diseñó una serie de políticas con el fin de reestructurar los sistemas de formación de profesores, por lo que llevó a cabo la revisión y adecuación de los planes y programas de estudio de las escuelas normales y se redujeron los

requisitos y plazos de estudio en estas instituciones; sin embargo, dichos cambios no modifican la concepción de que el maestro es un simple ejecutor de determinados diseños curriculares.

Esto lo podemos observar con cierta claridad en los contenidos de los cursos que conforman el Programa Emergente de Actualización Magisterial (PEAM) y los del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) en los que lo más importante es que los docentes conozcan el contenido y la forma en que se opera el nuevo plan de estudios de cada uno de los niveles de la educación básica.

El PEAM se puso en operación durante las vacaciones de verano de 1992, primeramente se impartió un curso de 40 horas de duración, dirigido a las autoridades educativas escolares (directores y subdirectores de plantel, supervisores e inspectores de zona, de cada nivel educativo), en los cuales se hizo referencia a los nuevos contenidos y a la organización de la enseñanza.

A los maestros se les impartió un curso similar, en el que se hacía referencia al plan de estudios y a los contenidos básicos de la educación primaria y secundaria, según fuera el caso, en tanto que en los de preescolar se abordaron aspectos sobre el desarrollo del niño y solo duraron 20 horas.

Según la SEP se capacitó a prácticamente toda la planta docente de educación básica del país. Se informó por los medios masivos de comunicación que más de un millón de maestros fueron capacitados. Ante esta situación caben las siguientes preguntas: ¿Puede alguien capacitarse en tan corto tiempo? ¿De qué manera se seleccionó a los instructores y los denominados multiplicadores? ¿Por qué estos cursos a pesar de su evidente deficiencia representan el 12% del total de la ponderación de Carrera Magisterial?

Esta última pregunta adquiere mayor relevancia, si tomamos en cuenta que un año de servicio docente equivale a dos décimas de punto y una tesis de licenciatura, maestría o doctorado equivalen cada una a solamente el uno por

ciento de dicha ponderación. Además debemos recordar que únicamente los cursos que la SEP programa o autoriza son los que tienen efectos sobre Carrera Magisterial y que las constancias que se expiden para la acreditación de dichos cursos son emitidas por las mismas autoridades, sin ningún control ni ética profesional.

La denominada formación, capacitación y actualización de la planta magisterial otorga la misma cantidad de puntos, a un curso de “muy dudosa calidad” pero impartido por la autoridad educativa respectiva, que a los estudios de posgrado realizados por el maestro en cualquier institución de nivel superior.

En dichos cursos se lleva a cabo una actualización superficial de las diversas asignaturas que los maestros imparten, se les da una abstracta teoría pedagógica y se les adiestra en el manejo de técnicas didácticas que privilegian la transmisión de la información, de esta manera se les presenta la educación como un proceso separado de la vida social. La práctica docente pierde de esta forma nexo como práctica profesional, con las condiciones histórico-sociales que la determinan. Lo anterior en el supuesto de que dichos cursos se realicen, porque por ejemplo en febrero de 1997, en la Reunión de Responsables Sindicales de Carrera Magisterial, se informaba que en la Quinta Etapa: cuatro entidades no impartieron los cursos; sólo algunas Coordinaciones estatales verificaron los cursos; 92 cursos (22%) de un total de 429 presentaron escasa asistencia de maestros.

Más adelante en dicha reunión se informa: “En términos generales no se consideraron los resultados de la preparación profesional y el aprovechamiento escolar en el diseño de las propuestas (de cursos) y algunas entidades presentaron propuestas con los mismos soportes y cédulas de etapas anteriores”⁴²

Lo anterior es significativo si se analizan los resultados nacionales que obtuvieron los maestros en la primera etapa de Carrera Magisterial, en el cuadro 9 se observa que los maestros que imparten la asignatura de Física en el nivel de secundaria

⁴² Subsecretaría de Planeación y Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, “Reunión Nacional de Responsables de Carrera Magisterial; mimeo, febrero de 1997.

alcanzaron un promedio de sólo el 33% de aciertos; los de Inglés el 48%; los de primaria 2° y 3° ciclos el 49%; los de primaria 1° ciclo el 52%; los Educación Artística y Tecnológica 56 y 54% respectivamente.

La pregunta que subyace al respecto es ¿Por qué a pesar de estos bajos resultados, la ex Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal emitió el documento de trabajo denominado “criterios para el diseño y aprobación de los cursos estatales” hasta enero de 2002?

CUADRO 9

RESULTADOS NACIONALES POR TIPO DE EXAMEN

(Porcentaje de aciertos)

TIPO DE EXAMEN	Media Nacional	Media de Entidades en el País *		Núm. de Docentes
		Máxima	Mínima	
01 Preescolar	63	74	55	25,805
02 Primaria 1er. Ciclo	52	58	43	44,409
03 Primaria 2do. y 3er. Ciclos	49	55	43	68,296
04 Español	70	76	59	7,340
05 Inglés	48	60	36	3,878
07 Matemáticas	51	57	44	7,999
08 Física	33	40	25	1,236
09 Química	65	72	59	3,223
10 Biología	65	74	52	8,871
11 Geografía	50	58	45	2,357
12 Historia	67	74	61	7,397
13 Civismo	66	70	60	3,285
14 Educación Física	63	68	48	5,248
15 Educación Artística	56	64	31	1,188
16 Educación Tecnológica	54	61	41	8,336

* Proporciona los promedios de porcentajes de aciertos de las entidades que obtuvieron los valores más altos y más bajos respectivamente.

El financiamiento.

Este es uno de los rubros, que junto con el Órgano Escolar de Evaluación, nos ofrece mayor claridad sobre el carácter político que conlleva este programa de diferenciación salarial.

Son varios los aspectos que se pueden abordar al analizar la cuestión de los recursos económicos que el gobierno asigna a este programa: en primer lugar esta el hecho de que se instrumenta en un momento caracterizado por una política de descentralización de los servicios educativos, sin embargo este programa tanto normativa como financieramente se maneja de manera centralizada.

En el numeral 1.21 de los lineamientos para la operación de los aspectos administrativos de la Carrera Magisterial se lee: “La Secretaría de Educación Pública, las Autoridades Educativas de los Gobiernos Estatales y el Comité Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, determinarán el número de plazas para las incorporaciones o promociones a la Carrera Magisterial en cada nivel educativo y entidad federativa, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales”⁴³

La consecuencia inmediata de esto es que la asignación de recursos a cada una de las entidades federativas se da bajo criterios que nada tienen que ver con el nivel académico de los profesores de dichas entidades. Así, surgen dos preguntas fundamentales: ¿Cuáles son los criterios que se utilizan para la asignación de recursos a las entidades federativas? y ¿Por qué dicha asignación no está debidamente reglamentada?

⁴³ SEP (Dirección General de Personal y Relaciones Laborales). “Lineamientos para la operación de los aspectos administrativos de la Carrera Magisterial”, mimeo, México, 1993, pág. 8.

En segundo lugar está la cuestión que se refiere al establecimiento anual de techos financieros fijos, los cuales son determinados por la autoridad, quien procede a decretar, por medio de la negociación cupular entre la SEP y el SNTE, el número máximo de plazas que en las entidades federativas serán promovidas en cada nivel y modalidad de carrera magisterial. De esta manera los maestros que desean ingresar o promoverse no tienen certeza alguna de cual es el puntaje que deben obtener para lograr ese propósito.

En tercer lugar está lo concerniente al número de maestros que por estar incorporados en el “esquema de educación básica” ingresaron a la Carrera Magisterial de manera automática, una vez realizada la solicitud respectiva, ya que, en términos presupuestales estos maestros, sólo representaron una mínima erogación a la federación. Como ejemplo, se puede mencionar lo ocurrido a los maestros que ingresaron automáticamente al nivel “A” de la Carrera Magisterial, quienes obtuvieron un incremento salarial equivalente a una hora laboral, puesto que al estar dentro del programa “esquema de educación básica”, ya contaban con una diferencia salarial de 8 horas más respecto de la plaza inicial.⁴⁴

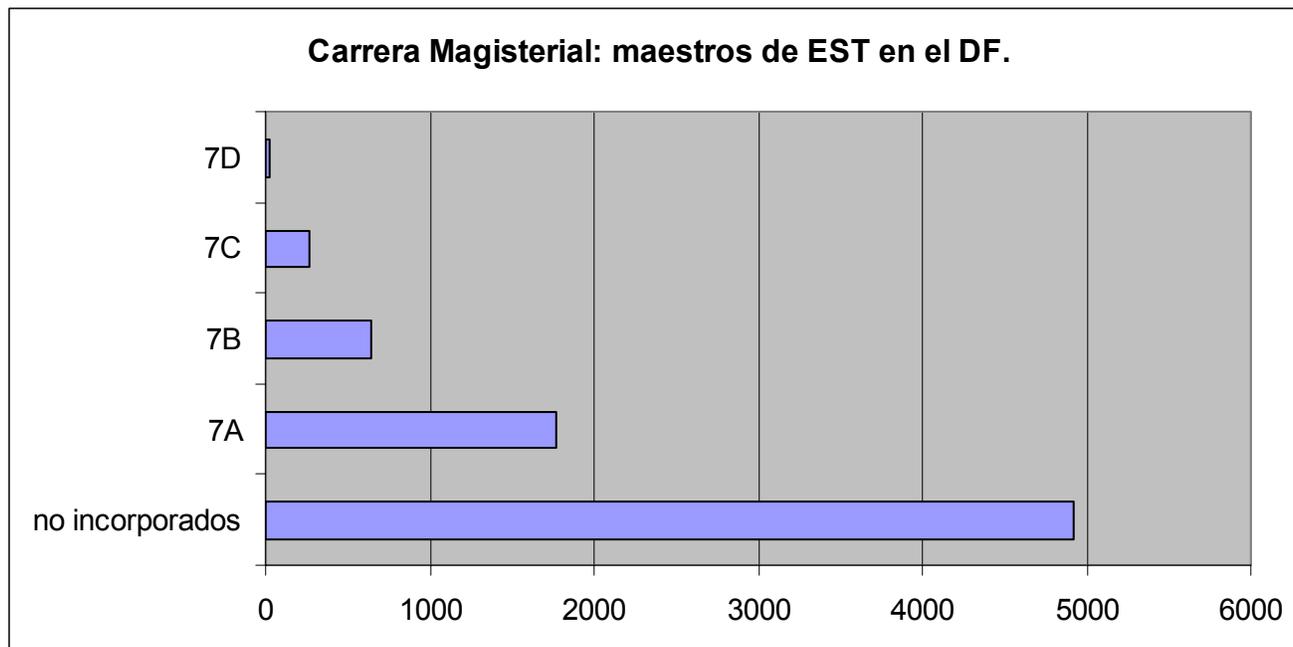
A manera de ilustración veamos el caso del ingreso a Carrera Magisterial en el estado de Veracruz durante la primera etapa:

Año 1992			
Total de maestros	Solicitantes de C.M.	Ingreso Automático	Ingreso por evaluación
56,587	27,497	9,249	3,138

En cuarto lugar se debe considerar, que como todo sistema de pago por mérito Carrera Magisterial otorga amplios espacios de operación a las autoridades

⁴⁴ Se le denomina plaza inicial a las percepciones económicas de un maestro que esta fuera de cualquier sistema de promoción.

educativas, puesto que un importante número de maestros no puede participar y/o ingresar a alguno de los niveles, además de que la mayoría de los que sí acceden al programa se encuentran en los niveles más bajos, la siguiente gráfica ejemplifica esta situación



Estos datos corresponden a los maestros de Educación Secundaria Técnica en el Distrito Federal participantes en la primera vertiente de Carrera Magisterial hasta la XII etapa. En ese subsistema el total de docentes frente a grupo en el ciclo escolar 2002-2003 era de 7637, de ellos sólo 24 habían alcanzado el nivel “D” y ningún maestro había logrado ingresar al nivel “E”; es importante destacar que el 64.45% de los maestros están fuera del programa, ya sea por no reunir alguno de los requisitos que establece el programa o bien por no haber alcanzado el puntaje de corte en las diversas etapas.

El proceso de negociación SEP-SNTE.

A lo largo de este trabajo, he señalado que en los diversos elementos que conforman este instrumento de diferenciación salarial, la política, o mejor dicho la

forma de concebir y practicar la política por parte de las burocracias gubernamentales y sindicales, relega a lo académico en el ámbito educativo, por lo que para dar mayor sustento a esta afirmación describiré el proceso de negociación en el que se diseñó Carrera Magisterial.

El 28 de mayo de 1992, una semana después de la firma del ANMEB, la SEP y el SNTE instalaron la comisión bipartita que se encargó de configurar los lineamientos generales de carrera magisterial. El 14 de enero de 1993, el Consejo Nacional del SNTE aprobó por mayoría, dichos lineamientos y un día después se dio a conocer oficialmente la puesta en marcha del programa.

Durante los ocho meses de negociaciones en el seno de la Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial SEP-SNTE se manifestaron diversas coincidencias y divergencias entre los grupos ahí representados. Se debe decir que estas posturas no se ventilan de manera pública, por lo que a continuación se expresa, en términos generales, el resultado de entrevistas realizadas a integrantes de dicha comisión:

En el proceso de negociación se manifestaron de manera clara tres posturas; la primera de ellas, la estableció la representación gubernamental, encabezada por el entonces subsecretario de Coordinación Educativa de la SEP, Esteban Moctezuma y conformada en su totalidad por personas de formación tecnocrática, por lo que su mayor interés se centraba en la creación de un instrumento en el que las cuestiones formales del funcionamiento escolar tuvieran prioridad, tal es el caso de la asistencia, la puntualidad, el apego a los planes y programas de estudio (planeación educativa) y la participación en las ceremonias cívicas.

La segunda postura fue la adoptada por la parte mayoritaria de la representación sindical, encabezada por quien posteriormente ocupara la Coordinación de carrera magisterial del CEN del SNTE, Juan Nicolás Callejas, quien basó sus argumentos en la experiencia que le proporcionó su participación en la negociación del llamado “esquema de educación básica”.

Este grupo, daba mayor importancia a la evaluación de aspectos tales como: la antigüedad en el servicio y la preparación profesional de tipo normalista, así como a las llamadas actividades cocurriculares (elaboración de material didáctico, participación en cuestiones administrativas, regularización de alumnos, asesoría de grupos, participación en el Consejo Técnico, etc.). Además demandaban de manera reiterativa la incorporación de los comisionados en los comités ejecutivos seccionales y en el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, es decir, que abogaban más por aquellos docentes que tienen una gran cantidad de años de haberse alejado de los grupos escolares y que actualmente realizan funciones de apoyo en las diversas carteras de esos órganos de gobierno sindical. Esta demanda se concretó tiempo después en la sección 10 del SNTE donde fueron incorporados automáticamente todos los comisionados (institucionales y disidentes) a Carrera Magisterial e incluso con efectos retroactivos en su pago.

La tercera posición, la sostuvieron prácticamente a nivel individual, quienes proceden de corrientes político-sindicales disidentes (con sus indispensables diferencias), Jesús Martín del Campo, por un lado, y por el otro, Miguel Alonso Raya, el primero es una de las cabezas de la parte moderada de la CNTE y el segundo de la corriente "Nuevo Sindicalismo", quienes en términos generales proponían que la evaluación de los docentes debía partir de la idea de que los trabajadores de la educación en un determinado centro escolar representan un colectivo, por lo que es necesario que la estructura político-administrativa de los planteles adopte formas organizativas y funcionales más horizontales y flexibles, es decir, más democráticas.

El programa Carrera Magisterial, en buena parte, es el resultado de estas posturas, los pesos específicos de las mismas y de las coyunturas políticas que se van dando durante el proceso de negociación. En lo que siempre coincidieron, quienes sostenían estas tres posturas divergentes, fue en el hecho de que el programa debía ser un instrumento que normativamente y financieramente estuviera centralizado. Es decir, que en términos de estrategia política, para el SNTE y la SEP, así como para la parte moderada de la CNTE, Carrera Magisterial fue

fundamental para enfrentar las tendencias centrífugas que se derivan del proceso de federalización educativa, puesta en marcha en 1992.

De esta manera, con Carrera Magisterial el SNTE cuenta con uno de los elementos, de negociación más importante que le permiten redefinir su conformación como sindicato nacional; la SEP, por su parte, tiene un instrumento político-administrativo, que le ayuda a mantener determinados espacios de poder dentro del ámbito educativo nacional. Por su parte, los moderados de la CNTE cuentan con un argumento más en su postura por mantener el carácter nacional del SNTE.

CONCLUSIONES

La investigación muestra la forma en que son redefinidos los mecanismos de control que pesan sobre el quehacer docente en el sistema de educación básica, los cuales son introducidos por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari a partir de 1992-1993.

Estos mecanismos de control que tocan las diversas relaciones político-sociales que conforman la acción magisterial son aglutinados en el programa denominado Carrera Magisterial, por lo que su análisis requirió ser abordado en los diversos niveles que aquella comprende.

De esta manera en el trabajo se destacaron los cambios administrativos, curriculares y aún sindicales que se llevaron a cabo, para adecuar el sistema educativo de educación básica a los requerimientos del modelo económico instrumentado por el gobierno en turno. Estas modificaciones demandaron un determinado perfil del docente mexicano, por lo que desde la óptica gubernamental era necesario redefinir las múltiples funciones colectivas e individuales que los maestros desarrollan, para que unas y otras respondieran a la lógica de mercado que se introdujo en el ámbito educativo.

Así la estrategia gubernamental tuvo como principal objetivo adecuar y ampliar los mecanismos de control sobre los docentes mexicanos, a partir de los siguientes elementos fundamentales:

En primer lugar se intentó cambiar la lógica de negociación interburocrática SEP-SNTE por una lógica de interacción SEP-maestros, es decir eliminar acotar al sindicato, que para la tecnocracia no es más que un intermediario innecesario y obsoleto, puesto que en diversas ocasiones había sido rebasado por las bases magisteriales, además de que su burocracia representaba uno de los principales obstáculos para la introducción de las reformas educativas que según el gobierno requería el sistema educativo nacional.

Se debe señalar que si bien la lógica de negociación interburocrática SEP-SNTE no se logró romper, el gobierno sí logró que se modificara la posición de los

dirigentes del SNTE y que se convirtieran en los principales promotores de los cambios administrativos y curriculares impulsados. En el impulso de las reformas educativas, la burocracia del SNTE, encontró la estrategia política que le garantizó no sólo su sobrevivencia sino su propia consolidación.

Un segundo elemento es el de dotar a las reformas educativas de los términos teóricos que le dieran sustento y seguimiento, para esto se recurre a los conceptos de calidad y evaluación, los cuales son introducidos por el gobierno, como conceptos neutros, por lo que le garantizan a éste un amplio margen de maniobra dentro del debate educativo y dentro de su política salarial.

Los cambios administrativos y curriculares, que tienen como objetivo fundamental adecuar al sistema educativo a los requerimientos del modelo económico, son presentados como sinónimos de calidad educativa y por lo tanto indispensables para que la sociedad mexicana tuviera acceso a los supuestos beneficios de la modernización económica.

El tercer elemento, se refiere al control individual y colectivo de los agentes que de manera directa serían los ejecutores de los cambios instrumentados, es decir, los maestros de educación básica, para ello se diseñó un programa, denominado carrera magisterial, que tiene dos características fundamentales: es un instrumento de diferenciación salarial y es también un instrumento que liga de manera deliberada los estímulos económicos con la evaluación del desempeño profesional del docente. De esta manera se garantizaban dos cuestiones básicas de la lógica de mercado: la competitividad y la productividad.

La Carrera Magisterial, al igual que los sistemas de estímulos introducidos en la educación superior, es instrumentada en un momento en el que las percepciones salariales de los docentes han sufrido un profundo deterioro en su poder adquisitivo, por lo que en cierto sentido surge de una demanda de las bases magisteriales. Esto hace que en términos generales los maestros la acepten sin mayores cuestionamientos y que las resistencias presentadas por los grupos disidentes sean exclusivamente declarativas, ya que nunca lograron constituir a Carrera Magisterial en un elemento de negociación.

Por el contrario las burocracias de la SEP y el SNTE lograron hacer de Carrera Magisterial, un elemento de negociación a nivel nacional. Fueron estas burocracias

las que definieron el carácter y criterios que la debían normar y también determinaron los montos presupuestarios que se le asignan. Así mediante Carrera Magisterial cuentan con un instrumento que les permite mayor margen de maniobra al enfrentar los retos que la federalización de la educación básica les representó.

La centralización normativa y financiera de que es objeto Carrera Magisterial, reitera el carácter estratégico que la burocracia de la SEP le da a este programa, al pretender mantener en sus manos un cierto grado de poder en un contexto de fuerzas centrífugas. Al mismo tiempo, con la imagen que la autoridad proyecta de este programa, refuerza su posición en la búsqueda de legitimidad a sus acciones.

Esas mismas características le otorga el SNTE al pregonar por todos los medios a su alcance el hecho de que Carrera Magisterial es una conquista sindical que promueve el arraigo y la profesionalización docente.

Tanto por la forma en que fue diseñada como por la manera en que en la práctica se instrumenta, Carrera Magisterial es un programa que en su forma actual no contribuye a la profesionalización docente, ni a elevar la calidad de la educación, puesto que no lleva consigo cambios sustantivos en la organización escolar y en la práctica docente.

Los diversos aspectos que la conforman están dotados desde su origen de una fuerte carga política, por lo que en la evaluación de los cinco factores referidos la intervención de la autoridad es fundamental, con lo que se refuerzan las prácticas autoritarias que se dan de manera cotidiana en el ámbito escolar mexicano.

Otro de los objetivos explícitos de Carrera Magisterial que no se cumple es el concerniente a la capacitación y actualización del magisterio, ya que, a pesar de que en la Ley General de Educación se establece la creación del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional del Magisterio, éste no existe. Además de que las instituciones que debían conformarlo siguen actuando de manera separada y en ellas la visión de que el maestro es un simple ejecutor de la curricula sigue sin sufrir cambio alguno.

No se puede dejar de señalar que Carrera Magisterial se ha constituido en un nuevo elemento de negociación por lo que cabe la posibilidad de que cambie, sobre todo si se revierte la ausencia manifiesta por parte de otros actores (los padres de familia, la

iglesia, los partidos políticos y los empresarios) en torno al debate e instrumentación de este programa, ya que, prácticamente no existen pronunciamientos públicos al respecto en un período en el que todos ellos participaron activamente en el diseño e instrumentación de otras políticas educativas impulsadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Se puede afirmar que Carrera Magisterial toca prácticamente todos los elementos que conforman la acción magisterial y que tiene como premisa fundamental el control social y político del magisterio nacional. Esto se lleva a cabo por medio de las siguientes vías:

- El establecimiento de una diferenciación salarial ligada al desempeño profesional del docente, es decir mediante la introducción, en el ámbito de educación básica, del paradigma de la competitividad.
- Acotando la trayectoria docente mediante la formación y actualización profesional.
- Dotando a los directivos de los planteles de un instrumento que reproduce y amplía las prácticas autoritarias en las que éstos sustentan su poder.
- Generando una importante cuota de incertidumbre hacia quienes participan en el programa, no solo por el hecho de aplicar al docente diversos instrumentos de evaluación, sino también, porque al no existir un puntaje previamente determinado para incorporarse o promoverse en los diferentes niveles del programa se esta a la expectativa de que el presupuesto asignado y los criterios de corte del puntaje le sean favorables.
- Centralizado normativa y financieramente la instrumentación del programa, lo cual brinda a la SEP y al SNTE amplios márgenes de maniobra en el sistema educativo nacional.

FUENTES DE INFORMACIÓN

LIBROS

AGUILAR Villanueva, Luis F (Compilador). El Estudio de las Políticas Públicas. Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, 1ª. Reimpresión, México, 1994.

La Hechura de las Políticas. Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México 1992.

La Implementación de las Políticas. Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México 1993.

BARTOLUCCI, Jorge. Desigualdad Social, Educación Superior y Sociología en México. Mimeo, s/f.

BERLIN, Isaiah. Conceptos Y Categorías, Ensayos Filosóficos. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª. Reimpresión, México, 1992.

BERMAN, Marshall. Todo lo Sólido se Desvanece en el Aire. Ed. Siglo XXI, 6ª. Edición, México, 1992.

BERTONI Alicia, POGGI Margarita y TEOBALDO Martha. Evaluación, Nuevos significados para una práctica compleja. Ed. Kapelusz, Argentina, 1995.

BORDIEU Pierre, Cosas dichas, Ed. Gedisa, Barcelona, España, 1988.

BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean. La reproducción. Ed. Laia, 2ª. edición, Barcelona, España, 1981.

BOURDIEU Pierre, CHAMBOREDON Claude y PASSERON Jean. El oficio de sociólogo: Presupuestos epistemológicos. Ed. Siglo XXI, 8ª. Edición, México, 1985.

BRÓCOLI, Angelo. Marxismo y educación. Ed. Nueva Imagen, México, 1980.

CALVO Pontón, Beatriz. Educación Normal y control político. Ediciones de la Casa Chata, México, 1989.

CARNOY Martín, La educación como imperialismo cultural, Ed. Siglo XXI, 8ª edición, México, 1990.

CARRION Carranza Carmen, et. Al. La investigación educativa en los ochenta. Perspectiva para los noventa. Cuadernos del Estado del Conocimiento, No. 17, II Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, 1993.

CHAVOYA Peña, María Luisa, Poder sindical en Jalisco: la sección 47 del SNTE, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1995.

CROZIER, Michel y FRIEDBERG, Erhard. El Actor y el Sistema. Ed. Alianza Editorial Mexicana, 1990.

DIAZ Barriga, Ángel. Didáctica y Currículum. Ed. Nuevomar, 6ª edición, México, 1988.

EDWARDS, Verónica. El concepto de calidad educativa. Instituto Frónesis, Quito, Ecuador, 1991.

EISENSTADT, S.N., Modernización, Movimientos de protesta y cambio social. Ed. Amorrortu, 2ª. Edición, Argentina, 1972.

FILMUS, Daniel (Compilador). Los condicionantes de la calidad educativa. Ed. Novedades educativas, Buenos Aires, Argentina, 1995.

FUENTES Molinar, Olac. Educación y Política en México. Ed. Nueva Imagen, 2ª. Edición, México, 1984

El Estado y la Educación Pública en los 80. mimeo.

FOUCAULT, Michel, Arqueología del saber. Ed. Siglo XXI, 15ª edición, México, 1991.

Historia de la sexualidad: La voluntad de saber. tomo I Ed. Siglo XXI, 21ª edición. México, 1993.

Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión. Ed. Siglo XXI, México, 1993.

FREUND, Julian. Sociología de Max Weber. Ed. Lotus Mare, Buenos Aires, Argentina, 1976.

Fundación SNTE. ¿Hacia dónde va la Educación Pública?. Tomo I, México, 1993.

Galvan, Luz Elena. Los maestros y la educación pública en México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Ediciones de la Casa Chata, México, 1985.

GHILARDI, Franco. Crisis y perspectivas de la profesión docente. Ed. Gedisa, España, 1993.

GIL Antón, Manuel. Los Rasgos de la Diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos. Ed. UAM-Azcapotzalco, México 1994.

GRAMSCI, Antonio. “Análisis de las situaciones. Correlaciones de fuerza”. en Antologías de Antonio Gramsci, Ed. Siglo XXI, 12ª edición México, 1992.

Cuadernos de la cárcel. Tomo I, Ed. Juan Pablos. México, 1975.

HALVANI, Nakram. La ciencia del control político. Ed. Alfadil, Venezuela, 1990.

IBARRA Colado, Eduardo. La Universidad ante el espejo de la Excelencia. Enjuegos organizacionales. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1997.

IBARROLA, María de. Escuela y trabajo en el sector agropecuario en México. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1994.

JAEGGER, Werner. Paideia. Ed. FCE, 10a reimpresión, México, 1992.

LATAPI, Pablo. La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública por cuatro de sus secretarios (1992 – 2004). Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

LESOURNE, Jacques, Educación y sociedad. Los desafíos del año 2000. Ed. Gedisa, España, 1993.

LOYO Brambila, Aurora. El Movimiento Magisterial de 1958 en México. Ed. ERA, México.

El ámbito educativo en la redefinición del corporativismo (Educación, sindicalismo y cambio administrativo: 1972-1989. mimeo, México, 1990.

MELOSSI, Dario. El Estado del Control Social. Ed. Siglo XXI, México, 1992.

MENDEL, Gerard y VOGT, Christian. El manifiesto de la educación, Ed. Siglo XXI, España, 1975.

MERCADO, Ruth, La educación primaria gratuita una lucha cotidiana. en Cuadernos de Investigación Educativa del CINVESTAV-IPN, México, 1986.

MEYER, Lorenzo. Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano. Ed. Océano, México, 1995.

MUÑOZ Armenta, Aldo. El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998). Universidad Iberoamericana e IEESA, México, 2004.

PESCADOR Osuna, J. Angel. Aportaciones para la Modernización educativa. Ed. UPN, 2ª. Edición, México, 1994.

POULANTZAS, Nicos. Fascismo y dictadura. Ed. Siglo XXI, 19ª edición, México, 1990.

REYES HEROLES, Jesús, Educación para Construir una Sociedad Mejor. Vols. I y II, editado por la SEP, México, 1985.

ROCKWELL Hélice, Ser Maestro, Estudios Sobre el Trabajo Docente. Ediciones El Caballito-SEP, México, 1985.

SEP. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. 1990. Editado por la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP, México, 1990.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. años 1988, 1989, 1990, 1991 y 1992, México.

Hacia un Nuevo Modelo Educativo, Consejo Nacional Técnico de la Educación. México, 1991.

Perfiles de Desempeño para Preescolar, Primaria y Secundaria, Consejo Nacional Técnico de la Educación. México, 1991.

Programa para la Modernización Educativa. 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.

STREET, Susan. Maestro en Movimiento: transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982). CIESAS, Colección Miguel Otón de Mendizábal, México, 1992.

WEBER Max, La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Ed. Premio, 4ª edición, México, 1981.

PONENCIAS:

ABOITES, Hugo. “La crisis en México: su impacto global en el proyecto educativo de modernización. Crisis y perspectivas”, XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, oct. 1995.

AYALA Rubio, Silvia. “Salario y nivel de vida del magisterio. El caso de los profesores de educación primaria del estado de Jalisco”, XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, oct. 1995.

BETANCUR Vicente, Nicolás. “El Estado evaluador de la educación superior: pertinencia teórica y modelos”, Montevideo, Uruguay, XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, oct. 1995.

ELIZONDO Huerta, Aurora. “Supervisar: una vigilancia pervertida. Un estudio de caso para una nueva versión”, XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, oct. 1995.

HERNÁNDEZ Yáñez, Lorena. “La evaluación del trabajo académico”, XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, oct. 1995.

MEJIA Martínez, Antonio, “Políticas educativas y formación de profesores en México (1989-1994)”, XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, oct. 1995.

TORRES, Carlos Alberto, "Estado, Privatización y Política Educativa", Ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre "Relaciones entre Gobierno, Justicia y Cultura" en el IIS-UNAM, octubre 1994.

TESIS:

AGUILAR Hernández, Citlali. El trabajo de los maestros una construcción cotidiana, Tesis de maestría, CINVESTAV-IPN, México, 1989.

KOVACS, Karen. Intervención estatal y transformación del Régimen Político: el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, Tesis de doctorado, El Colegio de México, México, 1990.

ZORRILLA Alcalá, Juan. Innovación y racionalidad educativa: el caso del CCH de la UNAM, Tesis de maestría, FCFyS-UNAM, México, 1989.

PERIODICOS:

"Uno más Uno", Director General: Luis Gutiérrez R., diario de circulación nacional, México, D.F. 1991 a 1993.

"La Jornada", Director General; Carlos Payan Volver, diario de circulación nacional, México, D.F. 1991 a 1994.

"Excélsior", Director General: Regino Díaz Redondo, diario de circulación nacional, México, D.F. 1991 a 1993.

REVISTAS:

"Proceso", Director General: Julio Scherer García, semanario de información y análisis, de circulación nacional, México.

“Nexos”, Director General: Héctor Aguilar Camín, mensual de Sociedad, Ciencia y Literatura, de circulación nacional, México, D.F.

“Educación 2001”, Director General: Gilberto Guevara Niebla, mensual, de circulación nacional, México, D.F.

Básica. La revista de la escuela y el maestro, Directora General: María de Ibarrola, bimestral, México, D.F.

CAMARENA, Ma. Teresa. “Racionalidad, conciencia y educación. Aproximación a una problemática”. En Revista Mexicana de Sociología, No. 4/91, México, 1992.

CORTINA, Regina. “La vida profesional del maestro y su sindicato”. En Estudios Sociológicos, México, 1989.

DETTMER, Jorge y REYNA, Angélica. “La educación en población en el contexto de la modernización educativa”. En Regiones, Revista Interdisciplinaria de estudios regionales, Universidad de Guanajuato, vol. 1, No. 2, agosto-noviembre, México, 1993.

LEON Vega, Emma. “La educación una problemática epistemológica”. En Revista Mexicana de Sociología, No. 4/91, México, 1992.

LOYO Brambila, Aurora. “Modernización educativa o modernización del aparato educativo”, en Revista Mexicana de Sociología, No. 2/93, Ed. IIS-UNAM, México, 1994.

“Maestros y reforma educativa en México: Los límites del cambio”. IIS-UNAM, México, 1995.

“Ironías de la modernización; el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)”. Versión preliminar, IIS-UNAM, México, 1996.

ROCKWELL Hélice. "Para reconocer el trabajo de los maestros". Revista Hojas, México, oct., 1992.

SCHMELKES, Sylvia. "La calidad educativa y la formación de los docentes". En Revista Sinéctica, No. 7, ITESO, Monterrey, julio-diciembre, 1995, págs. 12-16.

STREET, Susan. "El SNTE y la política educativa, 1979-1990". en Revista Mexicana de Sociología, IIS-UNAM, Vol. LIV, núm. 2, México, 1992.

"La lucha por transformar el aparato burocrático de la SEP". en Revista Mexicana de Sociología, IIS-UNAM, Vol. XLVII, núm. 4, México, 1985.

"Burocracia y educación: hacia un análisis político de la descentralización administrativa en la SEP de México". en Estudios Sociológicos 1, núm. 2, México, 1983.

DOCUMENTOS:

DIAZ Barriga, Ángel (Coordinador). "Los académicos ante los programas merit pay. Un estudio sobre los estímulos en la UNAM y carrera magisterial". CESU-UNAM, informe preliminar, México, 1995.

LATAPI, Pablo et. al."Propuesta de reforma de la educación, SEP". mimeo, México, 1989.

OCDE. "El papel vital de los profesores". En Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional, Ed. Piados, España, 1990.

OSZLAK, Oscar, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". CEDES, documento No. 4.

"Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". CEDES, documento No. 8, 1973.

“Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.” Estudios CEDES: No. 8, 1980.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Artículo 3º. Constitucional y Ley General de Educación”, México, 1993.

“Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, México, 1992.

“Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, México, 1979.

“Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de febrero de 1996.

SEP, “Reglamento para los Consejos de Participación Social en la Educación”, México, junio de 1993.

“Distribución de los planteles públicos de educación primaria y secundaria según el nivel de aciertos de sus alumnos en los exámenes de carrera magisterial” serie Evaluar para mejorar, México, 2000.

“Lineamientos para la operación de los Aspectos administrativos de la Carrera Magisterial”, mimeo, México, 1993.

SEP-SNTE. “Carrera Magisterial”, México, 1992.

“Carrera Magisterial ¿Para qué?”, México, 1992.

“Convenio para determinar los criterios para la basificación de los Trabajadores de la Educación”, México, 1992.

“Instructivo para la Evaluación del Desempeño Profesional docente”, México 1992.

“Instructivo para la Inscripción y Promoción de la Carrera Magisterial”, México, 1992.

“Carrera Magisterial, prontuario, educación primaria, 1ª vertiente”, México, 1994.

“Carrera Magisterial, prontuario, educación secundaria, 1ª. vertiente”, México, 1994.

“Carrera Magisterial, prontuario, educación preescolar, 2ª. Vertiente”, México, 1994.

“Carrera Magisterial, prontuario, educación primaria, 2ª. Vertiente”, México, 1994.

“Carrera Magisterial, prontuario, educación secundaria, 2ª. Vertiente”, México, 1994.

“Carrera Magisterial, prontuario, educación preescolar, 3ª. Vertiente”, México, 1994.

“Carrera Magisterial, prontuario, educación primaria, 3ª. Vertiente”, México, 1994.

“Carrera Magisterial, prontuario, educación secundaria, 3ª. Vertiente”, México, 1994.

“Taller de capacitación para la evaluación del desempeño profesional”, México, 1994.

“Carrera Magisterial, Evaluación del indicador aprovechamiento escolar, propuesta de estratificación”, México, s/f.

“Lineamientos Generales de Carrera Magisterial”, México, 1998.

“ Resultados del factor preparación profesional a nivel nacional por tipo y modalidad de examen”, México, s/f.

SNTE, “Estatutos, Declaración de Principios y Reglamento General de Asambleas”, Ed. del Magisterio”, México, s/f.

“Estatutos” Ed. del Magisterio “Benito Juárez”, 20 de mayo de 1992, México.

“El SNTE ante la Modernización de la Educación Básica y Normal, proyecto de Resolutivo”, Ed. del Magisterio “Benito Juárez”, México, 24 de febrero de 1992.

“Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaria de Educación Pública., Ed. del Magisterio “Benito Juárez”, México, 1991.

“Reglamento Tabulador de Crédito Escalafonario”, editado por la Comisión Nacional Mixta de Escalafón (SEP-SNTE), México, 1974.

“Esquema de Educación Básica”, Ed. del Magisterio “Benito Juárez”, México, 1987.

“10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública”, Ed. del Magisterio “Benito Juárez” México, 1995.

“Trabajo cotidiano; formación, actualización y superación profesional; carrera magisterial”, 1er. Congreso Nacional de Educación del SNTE, México, 1994.

SILVA, Gilberto y SÁNCHEZ, Andrés. “El reto de la calidad en el trabajo docente”. mimeo, FSNTE, 1994.

SILVA, Gilberto, CASTELAN, Adrian y BLANCO, Antonio. “La disputa por el salario. Análisis sobre las tendencias salariales de los maestros de educación primaria y universitaria 1976-1995”. FSNTE, México, 1995.

UPN, Foro Nacional: “La Educación Básica Ante el Nuevo Milenio.” Memoria, Vols. I y II, México, 1999.

ENTREVISTAS:

6 y 23 de octubre de 1994- Elba Hernández, colaboradora del Modulo de Carrera Magisterial en la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa (USEI).

6 y 23 de junio de 1995.- Alonso Raya, líder de la corriente política: “Nuevo Sindicalismo”, integrante de la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial.

17 de mayo y 7 de junio de 1995.- Jesús Martín del Campo, líder magisterial fundador de la CNTE, integrante de la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial.