

10
2es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

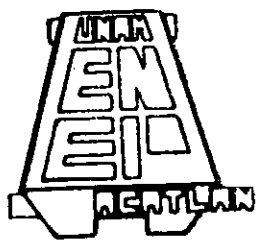
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LA CARRERA MAGISTERIAL COMO UN ESQUEMA DE
SERVICIO CIVIL EN MEXICO: EL CASO DEL PERSONAL
DOCENTE DE EDUCACION PRIMARIA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
HERNANDEZ VAZQUEZ GUILLERMO

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

259219



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 está 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.

CONTENIDO

	Pag.
Introducción.	I
CAPITULO I. LA REFORMA DEL ESTADO COMO CONTEXTO DE LA MODERNIZACION EDUCATIVA EN MEXICO.	
1.1 Concepto de Reforma del Estado.	1
1.2 Antecedentes de la Reforma del Estado.	7
1.2.1 Causas externas.	7
1.2.1.1 La crisis del modelo Keynesiano de desarrollo.	
1.2.1.2 Las nuevas tendencias del sistema económico mundial.	
1.2.1.3 La caída del socialismo real.	
1.2.2 Causas internas.	11
1.2.2.1 El agotamiento del modelo de desarrollo.	
1.2.2.2 El debilitamiento de los arreglos institucionales.	
1.3 Características de la Reforma del Estado.	15
1.3.1 Cambio no violento de las estructuras sociales.	15
1.3.2 Proceso de transición.	15
1.3.3 Proceso que define un conjunto de nuevas relaciones y practicas entre la sociedad y el gobierno.	16
1.3.4 Replanteamiento del Proyecto Nacional.	17
1.3.5 El Liberalismo Social como su base ideológica.	17
1.4 La educación básica en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.	20
CAPITULO II. LA MODERNIZACION EDUCATIVA Y LA EDUCACION PRIMARIA EN MEXICO.	
2.1 La Modernización Educativa.	27
2.1.1 Concepto de Modernización Educativa.	27
2.1.2 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	30
2.1.2.1 Reorganización del sistema educativo.	
2.1.2.2 Reformulación de los contenidos y materiales educativos.	
2.1.2.3 Revaloración de la función magisterial.	
2.2 El ámbito de la educación primaria.	35
2.2.1 Características de la educación primaria.	35
2.2.1.1 Aparato Ideológico del Estado.	
2.2.1.2 Medio que permite la movilidad social.	
2.2.1.3 Etapa inicial de escolarización.	
2.2.1.4 Características constitucionales.	

2.2.2 Marco legal que regula la educación primaria.	41
2.2.2.1 El artículo 3° constitucional.	
2.2.2.2 La Ley General de Educación.	

CAPITULO III. LA CARRERA MAGISTERIAL Y EL SERVICIO CIVIL.

3.1 Aspectos generales del Servicio Civil.	49
3.1.1 La Administración de Personal en la Administración Pública.	49
3.1.2 El Servicio Civil.	56
3.2 El Esquema de Educación Básica como antecedente de la Carrera Magisterial.	65
3.2.1 Concepto de Esquema de Educación Básica.	65
3.2.2 Características del Esquema de Educación Básica.	67
3.3 La Carrera Magisterial.	70
3.3.1 Concepto de Carrera Magisterial.	70
3.3.2 Características de Carrera Magisterial.	72
3.3.3 Sistema de evaluación.	74
3.3.4 Aspectos administrativos.	77
3.3.5 La Carrera Magisterial y el Esquema de Educación Básica.	78

CAPITULO IV. ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE CARRERA MAGISTERIAL.

4.1 Factores que condicionan la participación de los maestros en Carrera Magisterial.	84
4.1.1 Condiciones Institucionales del Trabajo Docente.	84
4.1.2 Condiciones de Formación y Actualización Docente.	88
4.1.3 Condiciones de Promoción del Magisterio.	91
4.2 Carrera Magisterial como medio para desactivar al movimiento magisterial.	93
4.3 Evaluación a Carrera Magisterial.	99
4.4 Perspectivas de Carrera Magisterial.	103
Conclusiones.	108

ANEXOS.

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA.

Al Pueblo de México.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, hermanos, hermana, amigos, amigas y amores, por lo mucho que me dan y enseñan.

A todos lo que directa e indirectamente cooperaron para poder realizar este trabajo.

A todos mis maestros y a los usuarios del INEA, por todo lo que he aprendido de ellos.

EN MI VIDA

Hay lugares que recordaré toda mi vida,
aunque algunos hayan cambiado,
algunos para siempre, no para mejor,
unos han desaparecido, y otros se conservan.

Todos esos lugares tuvieron momentos buenos,
con amigos y amigas que aún puedo recordar,
unos están muertos y otros están vivos.

En mi vida los he querido a todos,
pero de todos estos amigos y amigas,
no hay nadie que se pueda comparar contigo,
y estos recuerdos pierden su significado
cuando pienso en el amor como algo nuevo.

Aunque sé que nunca perderé el cariño
por la gente y las cosas pasadas,
sé que a menudo me detendré y pensaré en ellas.

En mi vida, te amaré más.

John Lennon & Paul Mc Cartney (1965)

INTRODUCCION

A finales de la década de los 80's y a principios de los años 90's, sucedieron grandes transformaciones que repercutieron en todo el mundo; los cuales estuvieron relacionados con el surgimiento de nuevos centros financieros y económicos, la globalización e integración regional de mercados, la caída del socialismo real, el agotamiento del modelo desarrollo basado en el Estado Benefactor y la puesta en marcha del proyecto neoliberal por los gobierno capitalistas.

Debido al agotamiento del modelo económico basado en las ideas de Keynes (Estado Benefactor, cuyo auge se dio después de la Segunda Guerra Mundial), la burguesía financiera internacional ha tratado de revertir los resultados de la crisis de dicho modelo por medio de la reestructuración a nivel mundial del sistema capitalista, aplicando políticas de corte neoliberal que proponen la transferencia de las funciones económicas del Estado a la iniciativa privada.

México, al igual que otros países, por razones geopolíticas y económicas, se vio influenciado por estas transformaciones mundiales que repercutieron en su entorno nacional, en el cual también se fue dando un agotamiento en el modelo de desarrollo y un debilitamiento en los arreglos institucionales. Bajo este panorama, el gobierno consideró necesario implementar un proyecto para modernizar al país, replanteando la participación del Estado en la economía (pasar de Estado interventor a Estado regulador), con el fin de superar la crisis económica y al mismo tiempo establecer otro tipo de modelo de desarrollo más acorde con la actualidad mundial y nacional. En este sentido, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari propuso la modernización del país en sus aspectos económicos, políticos y sociales a través de la Reforma del Estado, con la cual buscó construir nuevos equilibrios y consensos que permitieran al grupo gobernante superar el agotamiento del modelo de desarrollo y debilitamiento de los arreglos institucionales para poder mantenerse en poder y al mismo tiempo consolidar el proyecto neoliberal en nuestro país.

Por otra parte, la educación representa uno de los aspectos sociales más importantes que debe atender todo gobierno, no solo porque con ella se desarrollan las facultades intelectuales y habilidades prácticas del individuo, sino porque ésta es considerada un medio que permite mejorar la forma de vida de la población. La educación primaria resulta importante porque en ella se adquieren los valores esenciales y los conocimientos fundamentales, así como los hábitos de trabajo individual y de grupo que son las bases de la formación del individuo; además de que en ella se moldea la actitud de los estudiantes conforme a los valores propios de la ideología dominante.

La educación primaria en México, ha sido por mucho tiempo la columna vertebral de la política educativa del gobierno, ya que a ésta se le ha dado mayor atención y cobertura a través de la construcción de escuelas y con la elaboración y distribución de libros de texto gratuito; pero actualmente dicho nivel educativo sufre de problemas que afectan su desarrollo y operación.

Con motivo de la Reforma del Estado, el gobierno salinista propuso llevar a cabo la modernización de los aspectos económicos, políticos y sociales de la nación, esencialmente aquéllos que influyen en la calidad de vida de la población, como fue el caso de la educación, por lo que consideró necesario modernizar la educación básica (principalmente la educación primaria) debido a los problemas que afectaban la calidad de los servicios educativos. El gobierno salinista a través de las autoridades educativas, decidió llevar a cabo dicha modernización educativa promoviendo la descentralización educativa, la actualización de planes y programas de estudio y la revaloración de la función magisterial, dichos puntos fueron el fundamento de los programas que formaron parte del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación; la Carrera Magisterial fue uno de los programas con los que se pretendió elevar la calidad de la educación básica a través del reconocimiento y estímulo a la labor docente.

La Carrera Magisterial consiste en el establecimiento de un sistema escalafonario de promoción horizontal dirigido al personal docente de educación básica; cuyo propósito fue el de impulsar la profesionalización magisterial, a fin de que los maestros mejoren laboral y económicamente, en beneficio de la calidad de los servicios educativos. La operación de Carrera Magisterial se basa en un esquema de Servicio Civil, ya que para ingresar a este programa el docente debe someterse a un examen de conocimientos y a la evaluación que a los factores de Antigüedad, Grado Académico, Acreditación de Cursos de Actualización Docente y Desempeño Profesional.

El propósito de este trabajo es el de analizar a la Carrera Magisterial como un esquema de servicio civil, que se basa en un mecanismo de promoción horizontal dirigido a los maestros de educación básica, tomando en cuenta sólo a los docentes de primaria que participan en la primer vertiente (docente frente a grupo); situando a dicho programa dentro del contexto de la modernización educativa, la cual forma parte del proyecto de Reforma del Estado que se dio en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

La inquietud que provoco la elaboración de este trabajo provino por una parte de mi participación en la realización y análisis de algunos documentos relacionados con dicho programa en el Departamento de Normatividad de Personal Directivo y Docente de Educación Básica de la Dirección General de Personal de la SEP; así como también, debido a mi colaboración en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) como asesor de un grupo de primaria, en el cual pude percibir como es la problemática que un maestro de escuela elemental debe afrontar para poder dar su clase lo mejor posible, ya que hay veces que no se cuenta con los materiales necesarios o que los grupos son grandes y muy heterogéneos académicamente, además de apreciar que hay poco interés por parte de las autoridades educativas en cuanto a que la calidad de los servicios educativos en verdad mejore, en el sentido de que se le da más importancia a las de cifras de cuantos niños (o en mi caso, cuantos adultos) acabaron la primaria y no al aprovechamiento académico que los alumnos pudieron haber tenido.

Por otra parte, considerando lo grande y complejo que implica el estudio este tema, resulta necesario dejar delimitado desde el principio que este trabajo solo se ocupó de la vertiente de Carrera Magisterial de docentes frente a grupo, del nivel de educación primaria, debido a que esta vertiente y este nivel educativo ejemplifican bien lo que sucede comúnmente en Carrera y en los niveles básicos del sistema educativo en México.

En este sentido, el presente trabajo se estructuró en cuatro capítulos, los cuales se encuentran ordenados de la siguiente manera: I. La Reforma del Estado como contexto de la Modernización Educativa en México; II. La Modernización Educativa y la Educación Primaria en México; III. La Carrera Magisterial y el Servicio Civil y IV. Análisis y Perspectivas de Carrera Magisterial, colocando a las citas textuales respectivas al final de cada uno de los capítulos.

En el primer capítulo se expone lo referente a la Reforma del Estado en México, considerando a ésta como el proyecto gubernamental del cual partieron las políticas dirigidas al modernizar al país, entre las que se encuentra comprendida la modernización educativa; de esta forma, iniciamos con la definición que hicieron de la Reforma del Estado el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, así como varios autores como Gerardo Nieto, Rolando Cordera y José Woldenberg, entre otros; posteriormente se explican las causas que a nivel internacional y nacional influyeron para que dicho proyecto se pudiera llevar a cabo en nuestro país, señalando también las características que el mismo presenta en México; por último se incluye un punto referente al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señalando las políticas que siguió el gobierno salinista para poner en marcha el programa de modernización educativa.

El segundo capítulo aborda la Modernización Educativa en México durante el sexenio de Salinas de Gortari, así como el tema de la educación primaria en nuestro país, por ello se tomo en cuenta la definición que de Modernización Educativa hiciera el gobierno de Salinas a través de las autoridades educativas, así como los objetivos que se establecieron para ponerla en marcha; por otra parte, se trato también al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, describiendo cada una de las líneas prioritarias de acción que determinó el gobierno para elevar la calidad de los niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), la Carrera Magisterial forma parte de los programas de la tercera línea de acción del Acuerdo Nacional, denominada "Revaloración de la Función Magisterial".

En lo que respecta a la educación primaria en México, se señala cuales serian las características que consideramos que ésta presenta, tomando en cuenta algunas reflexiones teóricas que piensan es un Aparato Ideológico del Estado, un medio que influye en la movilidad social, y la etapa inicial de escolarización de los individuos, además se señalan las características que establece el artículo 3° constitucional (el cual representa la columna vertebral de la política educativa, en el que se determinan los principios generales, condiciones y características que la educación en nuestro país debe cumplir); por otra parte, también se describen algunas de las disposiciones legales contenidas en el citado artículo y en la Ley General de Educación, tratando solo lo que se refiere a la educación primaria, considerando a estos preceptos jurídicos como su marco legal.

En el tercer capítulo explica lo concerniente a la Carrera Magisterial, considerando a esta como un mecanismo de promoción que se basa en un esquema de Servicio Civil; por tal motivo, primero se hace una descripción general de ciertos aspectos que maneja la Administración de Personal en el contexto de la Administración Pública, ya que el Servicio Civil es un programa que se desarrolla dentro del ámbito de esta especialidad y en el sector público, cuyo propósito es formar y utilizar de manera eficiente los recursos humanos de una dependencia, para que la función pública se realice eficientemente.

Posteriormente se describe en que consiste el Servicio Civil, considerando cuales son sus características, los objetivos que persigue, sus diferencias con otros sistemas de personal como el Sistema Evolucionado de Botín y el Servicio Civil Incipiente, así como cuales serían las condiciones para que el Servicio Civil se pudiera establecer en México.

En el mismo capítulo, también se trata lo referente al Esquema de Educación Básica, el cual consideramos es el antecedente inmediato de Carrera Magisterial, ya que también fue un mecanismo de promoción con el que las autoridades educativas del gobierno de Miguel de la Madrid pretendieron mejorar la calidad de los servicios educativos estimulando la preparación de los maestros de educación básica; por ello se describen las características que presentó dicho programa, así como los requisitos establecidos para poder participar en él, y las condiciones que se tomaban en cuenta para asignarles a los docentes de primaria una categoría de dicho programa. Por último, se describe en que consiste la Carrera Magisterial, tomando en cuenta su concepto, objetivos que persigue, condiciones y requisitos establecidos por las autoridades educativas para que los maestros participen en ella, su sistema de evaluación, sus aspectos administrativos y su relación con el Esquema de Educación Básica, tratando solo lo relacionado con el personal docente que se encuentra frente a grupo del nivel de educación primaria.

El cuarto y último capítulo trata sobre el análisis y perspectivas de la Carrera Magisterial, tomando en cuenta para ello, el cumplimiento de los objetivos por los cuales fue creado; así mismo, se incluyen los resultados que obtuvo la Secretaría de Educación Pública en una evaluación que realizó en 1993 a este programa en su primer etapa, en la vertiente de maestro frente a grupo, también se consideran algunas propuestas que hicieron las autoridades educativas a principios de 1997 para poder mejorarlo, como resultado del análisis realizados a los programas del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Por otra parte, en un punto se expone la idea de que la Carrera Magisterial contribuyó (junto con los aumentos salariales otorgados a los docentes) a desactivar el conflicto magisterial, al presentarles a los docentes una opción de mejoramiento laboral, con la cual se pretendió desviar las reivindicaciones magisteriales al plano individual; así mismo, en el último punto del capítulo se trata sobre las perspectivas a futuro de este programa.

Al final de este capítulo, se incluyen las conclusiones del presente trabajo, así como siete anexos que muestran la línea escalafonaria del escalafón vertical, del esquema de Educación Básica y de Carrera Magisterial; los requisitos para el ingreso y promoción a una categoría de educación primaria tanto en el Esquema como en Carrera; y gráficas que señalan los porcentajes que las autoridades educativas dieron a los factores del escalafón vertical y de Carrera Magisterial, así como el número de docentes que han ingresado a cada una de las etapas de Carrera. Algunos de esos anexos fueron sacados de documentos oficiales, y otros fueron elaborados conforme a datos proporcionados por el Departamento de Normatividad de Personal Directivo y Docente de Educación Básica de la SEP.

En la elaboración del presente trabajo se consultaron libros, revistas, periódicos, diccionarios de política, tesis de licenciatura y maestría, así como también algunos documentos oficiales, tales como lineamientos normativos, reglamentos, trípticos informativos y documentos de trabajo interno, tanto de la SEP como del SNTE. En cuanto a los documentos oficiales consultados que se tratan de Carrera Magisterial, algunos fueron proporcionados por el Departamento de Normatividad para el Personal Directivo y Docente de Educación Básica de las SEP, otros fueron consultados en la biblioteca de la ENEP Acatlán y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); cabe aclarar que dichos documentos fueron elaborados durante la primer etapa de incorporación, siendo aún éstos válidos todavía, y que no se pudo conseguir información más actualizada al respecto, debido a que ésta solo es proporcionada a través de oficio de dependencia pública, ya que dicha información no es accesible para el público en general.

En cuanto al uso de gráficas, solo se utilizó una de las que los documentos consultados contenían (la cual muestra como es la participación de los maestros por etapa de inscripción a Carrera), ya que había otras cuya información no era clara en cuanto a cifras y porcentajes que manejaban, además de no considerar el número de docentes que participan por vertiente de Carrera ni el nivel educativo al que pertenecen.

Por último, quiero agradecer a todas aquellas personas que directa e indirectamente me ayudaron en la elaboración de este trabajo, en especial a Nicho Bazán, por su apoyo y amistad incondicional, que se vieron reflejadas en sus observaciones hacia algunos puntos del presente, y a mi asesor el Lic. Martín Díaz Vázquez por sus valiosas opiniones y por el apoyo que me dio para mejorar este trabajo, con el cual pude cumplir una de mis metas.

CAPITULO I. LA REFORMA DEL ESTADO COMO CONTEXTO DE LA MODERNIZACION EDUCATIVA.

1.1 Concepto de Reforma del Estado.

La Reforma del Estado es un tema polémico, del cual existen concepciones encontradas entre distintos autores, pero que coinciden en considerarla como un proceso histórico que están viviendo en la actualidad una buena parte de los países del mundo, y que repercute tanto en su contexto interno como externo. Su origen proviene del agotamiento del modelo económico y político mundial que predominó después del final de la Segunda Guerra Mundial, así como por los fenómenos de regionalización y globalización que imperan en la actualidad en el mundo, los cuales hicieron que los gobiernos se vieran en la necesidad de llevar a cabo una serie de cambios en sus arreglos institucionales y en sus prácticas con la sociedad, a fin de poder enfrentar los cambios nacionales e internacionales que estaban sucediendo, y con ello lograr mantenerse en el poder.

María Xelhuanzi considera que bajo este marco, tanto para la Ciencia Política como para las instituciones sociales y el gobierno mismo, hubo la necesidad de cambiar conceptos, revalorar situaciones, redefinir estrategias y emprender o permitir la manifestación de nuevas expresiones de lo que ha cambiado y está cambiando en torno a la Reforma del Estado. ¹

Si bien la Reforma del Estado no es un tema de reflexión nuevo, ya que a mediados de los años 70's en el mundo surgieron varias tendencias encaminadas a reestructurar al Estado a través de una reforma administrativa, fue durante los años 80's y principios de los 90's cuando aparecieron en el mundo tres distintas expresiones que cuestionaban a los límites del Estado, las cuales están representadas por las siguientes críticas: ²

1. La crítica al Estado Benefactor, que se dio en los países capitalistas, principalmente en Inglaterra y Estados Unidos, durante los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente.
2. La crítica al Socialismo Real, que se dio en los países socialistas de Europa Oriental y principalmente en la antigua URSS, durante el gobierno de Mijail Gorbachov.
3. La crítica al Estado Populista, que se dio principalmente en los países de Latinoamérica.

Cada una de estas expresiones se desarrollaron conforme al contexto interno y externo de cada país, por lo que cada una tuvo características particulares que la hicieron diferente a las demás; en nuestro país la revisión del papel del Estado se vinculó con la necesidad de crear espacios políticos para los grupos no gobernantes y encontrar un manejo ordenado de las disputas por el poder, superar la crisis del modelo de desarrollo e insertar al país en la nueva realidad mundial.

Para entender a la Reforma del Estado, debemos de considerar que el Estado no se explica de manera abstracta, sino como dice Enrique González Pedrero, a través de las relaciones sociales que se producen en un espacio concreto y a lo largo del tiempo ³, las cuales se ven reflejadas en el conjunto de normas jurídico-legales (Constitución, Leyes Generales, Reglamentos, etc.) y reglas no escritas (costumbres); en las instituciones y organizaciones con las cuales la sociedad tiene contacto con el Estado (parlamento, partidos políticos, etc.); en las organizaciones institucionales (administración pública) y niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y en los distintos pactos o acuerdos sociales que se establecen entre los diferentes grupos de la sociedad.

En este sentido, la Reforma del Estado puede considerarse como un proceso que establece las reglas y estrategias que definirán las nuevas prácticas e instrumentos encargados de modificar las instituciones que generen las relaciones y mecanismos económicos y políticos que se dan entre los distintos grupos sociales y el Estado ⁴; por su parte, Juan Rebolledo considera que la Reforma del Estado se plantea como el cambio de los criterios con los que el gobierno opera sobre los asuntos públicos ⁵.

Considerando lo anterior, José Ayala Espino señala que los campos en los cuales se deberá desenvolver la Reforma del Estado serán en el sistema político (los partidos políticos, los procesos electorales, la división de poderes, el presidencialismo); en la administración pública (competencia y atribuciones de las Secretarías de Estado, distribución del gasto público, la impartición de justicia en las estrategias de desarrollo y de política económica, las políticas públicas y sectoriales, etc.) y en el pacto constitucional o contrato social (las relaciones entre el Estado y la sociedad civil a través de los sindicatos, organizaciones sociales y no gubernamentales, etc.) ⁶.

En este sentido, Ayala Espino considera también que desde el punto de vista teórico existen por lo menos tres posibles estrategias para establecer la Reforma del Estado, cuyo desarrollo dependerá de la complejidad de cada sociedad para realizar este proceso.

La primer estrategia, según el autor, se origina en una parte de la sociedad civil (burguesía industrial, financiera y comercial), y se centra en soluciones de tipo neoliberal, cuyo objetivo principal es disminuir drásticamente la intervención del Estado en la economía, limitando sus funciones y reduciendo al mínimo su tamaño, lo cual generaría un aumento del papel del mercado dentro de la sociedad. Esta ideología neoliberal ha sido propuesta por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países en desarrollo con problemas económicos, condicionándole a éstos créditos frescos a cambio de implantar políticas menos intervencionistas y más libre cambistas.

Para la propuesta neoliberal, la Reforma del Estado en el contexto económico se lleva a cabo a través de la reducción del gasto público y privatización de empresas paraestatales, con el fin de disminuir el déficit del gobierno, y con una liberalización comercial profunda que revierta el proteccionismo estatal, con el propósito de elevar la competencia comercial y disminuir la inflación. Con estas políticas se pretende establecer un marco macroeconómico estable que eleve la eficiencia global de la economía con una intervención estatal mínima, sobrestimando de esta forma, la capacidad de los agentes económicos para influir en la reorganización productiva y en cambio subestima las posibilidades internas.

En el contexto político y social, los arreglos sociales e institucionales son guiados por la lógica del mercado; las políticas públicas y sus instrumentos tienen un papel pasivo e indirecto en el desarrollo; mientras que las políticas globales y las estrategias de desarrollo, como la planeación, la programación, y las políticas de bienestar social pierden importancia en el discurso ideológico y en la práctica administrativa.

Para implementar esta estrategia es necesario contar con una administración e instrumentación de políticas estatales que establezcan regulaciones y limitaciones a los arreglos políticos y económicos que se generarán por el establecimiento de elementos del libre mercado, los cuales se expresarán en riesgos potenciales de desestabilización, relacionados con los cambios en la distribución del poder político y económico, el incremento de la fuerza de trabajo de los monopolios y la probable desnacionalización de la economía y la pérdida de la soberanía.

La segunda estrategia es promovida por una parte de la élite burocrática que se encuentra en el poder, la cual busca soluciones de corte estatal o neointervencionista con el fin de corregir las fallas del modelo de desarrollo que estuvo vigente desde 1940, para atender mejor las demandas de los grupos sociales, por medio del rediseño de las funciones estatales.

En el contexto económico, esta estrategia considera que la Reforma del Estado podrá realizarse a través de una liberalización comercial regulada y gradual, conforme a la evolución de la economía interna y de los principales agentes comerciales, y al mismo tiempo por medio de una reestructuración y asignación más eficiente del gasto público, acompañada de una privatización selectiva de empresas públicas, con el propósito de concentrar los esfuerzos estatales en las áreas de mayor peso estratégico. Con lo anterior se pretende tener el dominio interno de los poderes productivos, para que el mercado tenga un papel complementario, y haya un proteccionismo selectivo en el cual la participación estatal se justifica.

Por otra parte, en el contexto político, el gobierno necesita establecer políticas y arreglos institucionales sólidos de tipo corporativo, con los que pueda sostener la autoreforma, ya que busca proponer a los diferentes grupos sociales un proyecto nacional de desarrollo basado en la planeación, el cual necesita del apoyo de éstos para implementarlo. De esta forma, los aspectos políticos cobran mayor importancia, ya que es necesario para el gobierno tratar de convencer a la sociedad sobre la necesidad de conservar un Estado fuerte como condición para poder lograr el desarrollo económico, a través del establecimiento de políticas intervencionistas que puedan cambiar conductas entre los diferentes agentes sociales, demostrando con ello que el fortalecimiento del Estado no es incompatible con una mayor participación del mercado y la sociedad en los asuntos públicos.

La tercera estrategia, comenta Ayala Espino, es de carácter mixto, ya que procura el equilibrio entre las tendencias estatales y las del mercado, para lograr así un pacto negociado entre el Estado y los principales sectores sociales, es decir, un nuevo balance entre el sector público y privado; en el que no predomine ni el Estado ni el mercado, los cuales deberán de complementarse para crear una nueva economía mixta.

Para esta estrategia los aspectos políticos son importantes, debido a la necesidad de crear los acuerdos necesarios de consenso entre el Estado y los principales sectores de la sociedad para poder llevar a cabo la Reforma del Estado.

La elección de alguna de estas estrategias sería la clave para poder acceder o no, a una nueva forma de intervención estatal y de economía mixta, que proporcione una mayor eficiencia global y una estructura productiva más flexible al país, con el fin de poder afrontar los cambios desfavorables y las oportunidades que se generen en el ámbito internacional.

En el caso de México, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue quien propuso revisar el papel del Estado como requisito necesario para lograr la modernización nacional; aunque si bien es cierto que la Reforma del Estado no inició ni concluyó en ese sexenio, si fue durante este gobierno cuando se hizo una propuesta más explícita para implementar ese proceso. La propuesta del gobierno salinista para lograr la Reforma del Estado consistió en revisar el papel del Estado en la economía, así como las relaciones de éste con la sociedad, con el propósito de lograr la modernización nacional y de esta forma poder enfrentar la nueva realidad mundial y nacional cada vez es más complejas, aprovechando así las oportunidades que ésta ofrece, pero tratando de satisfacer mejor las necesidades de la sociedad.

El debate de la Reforma del Estado es planteado por el gobierno de Salinas de Gortari como la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas, las cuales deben modificar su comportamiento, precisando y replanteando sus prioridades como consecuencia de la nueva relación internacional y de los principales retos nacionales.⁷

Para Salinas de Gortari, buena parte de la Reforma del Estado giró en reducir las dimensiones del Estado mexicano y redefinir sus funciones con base en una lógica neoliberal, con el propósito de que éste fuera más eficiente, debido a que, según argumentaba, el desmedido e incontrolable crecimiento del Estado no le permitió atender adecuadamente las demandas de la sociedad; Salinas explica lo anterior de la siguiente manera:

"Mi generación fue educada en un ambiente en que siempre se asociaba más Estado con más justicia; pero la realidad nos ha demostrado en estos años de crisis que más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y más debilidad del propio Estado. ... Un Estado más grande no es un Estado más capaz. Un Estado más propietario no es un Estado más justo. Un Estado de mayor tamaño o no necesariamente satisface sus responsabilidades con quien reconoce como su autor y destinatario de su acción: el pueblo."⁸

El gobierno salinista consideró que el ensanchamiento del papel del Estado fue indispensable en el periodo de reconstrucción, en la promoción de la organización de la sociedad y en el despegue industrial, por ello creó dependencias y organismos públicos que canalizaran recursos y estímulos destinados a construir infraestructura y otorgar servicios, desplegando una política proteccionista y de subsidios para defender a los pequeños y grandes esfuerzos iniciales; así mismo, también adquirió empresas con dificultades financieras para salvar la fuente de trabajo y apoyar las cadenas productivas; todos aspectos con el tiempo dejaron de ser útiles, y más que impulsar el desarrollo resultaron ser un obstáculo, ya que el Estado fue menos capaz de atender sus responsabilidades constitucionales y de promover la justicia y el desarrollo.

Por tal razón, el gobierno de Salinas propuso que el Estado solo se encargara de regular, orientar y atender las insuficiencias de la sociedad, además de garantizar la soberanía, pero sin llegar a ser monopolista, propietario o gigante, sin sustituir a la iniciativa de la sociedad; es decir, lograr con la Reforma, un Estado menos propietario y más justo, con una economía más abierta a la iniciativa y a la inversión no estatal, que sirva a los objetivos de soberanía y justicia.⁹

Al respecto, José Carreño Carlón señala que el mito del estatismo idealizado como principio activo de la acción y cambio social, dispensador de todos los dones y proveedor de todas las soluciones, está desapareciendo aceleradamente, al grado de considerarlo un obstáculo para llevar a cabo los cambios necesarios para hacer realidad la revolución.¹⁰

Así mismo, Juan Rebolledo opina que con la Reforma del Estado, el gobierno debe cambiar sus estrategias de operación, de un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado antagónico, a otro de autonomía corresponsable, regulado y abierto.¹¹

Por otra parte, la Reforma del Estado también ha sido analizada por otros autores como Gerardo Nieto López, el cual considera a ésta como el intento de la élite política por mantener y ampliar los espacios de actuación y legitimidad de un Estado severamente cuestionado por el costo social de una crisis económica y por un descrédito que por mucho tiempo parece dominar el sistema político mexicano.¹²

Gerardo Nieto explica que el objetivo de este proyecto, consiste en arribar a un Estado de calidad, que se traduzca en compromisos de corresponsabilidad social y económica, y al mismo tiempo en amplios márgenes de legitimidad política, ya que el grupo en el poder, consciente de las limitaciones del dominio del Estado, busca construir nuevos equilibrios, pactos y consensos que le permita sobrevivir, haciendo coincidir el momento histórico que vive el país con las características de este proceso de transición o Reforma del Estado.

Por otra parte José Woldenberg señala que el debate en torno a la Reforma del Estado debe situarse en la acción de las instituciones y las normas que componen el cuerpo estatal, así como en las relaciones que se dan entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes de la Unión; entre el gobierno y el partido en el poder; y entre el Estado y la sociedad; por lo que, en este sentido estaríamos hablando de una operación básicamente política, que intenta sintonizar el complejo estatal con los requerimientos que le plantea la sociedad.¹³

Así mismo, considera Woldenberg que el crecimiento del Estado no respondió a voluntades personales del presidente en turno, sino a razones históricas que determinaron que el Estado fuera absorbiendo facultades que propiamente no le correspondían, por ello piensa que sería bastante simple postular que un Estado es ineficaz y menos justo por ser grande (el gobierno de Salinas midió la eficiencia del Estado por el número de empresas estatales existentes), ya que todas las organizaciones más complejas y crecientes como los Estados Nacionales o las corporaciones modernas tienden a generar ineficiencias y problemas; por lo que un Estado "adelgazado" o "grande", no es garantía de una mejor administración de recursos públicos para atender las demandas de la sociedad. En este sentido, como señala Woldenberg, la Reforma del Estado no debe centrarse en el tamaño de éste sino en la forma en que se estructura y se relaciona con los distintos agentes sociales, de lo contrario dicho proceso solo se reducirá a ser una simple operación administrativa y operativa.

Lo anterior resulta importante, si consideramos que al tratar de reducir la participación estatal en las áreas prioritarias de la economía o en aquellas en las que se hace necesaria la presencia del Estado, dejándolas al libre juego de las fuerzas del mercado a los procesos productivos, generando así una mayor concentración de la riqueza y desigualdad entre las clases sociales.

Rolando Cordera señala al respecto que resulta simple pensar que el Estado pueda hacer todo y de todo; pero en el momento en que surgen ineficiencias y problemas en la sociedad, el Estado tiene que estar listo para intervenir, promover, dirigir e inducir en la economía, para poder mostrar de esta forma su eficacia; Así mismo, considera que sería suicida renunciar a la intervención estatal, lo importante es saber cuándo entrar, y entrar cuando se requiera y salir a tiempo, no se trata de tener para siempre empresas públicas, que deriven en eficiencia, exceso de burocracia o apetitos individuales, sino inscribir a estas entidades en un horizonte definido, claro y estricto de mercado, el cual implique un compromiso del gobierno para que los recursos que éste administra cumplan con los fines de política social del Estado.¹⁴

Carlos Tello parece estar de acuerdo con lo anterior, al considerar que no necesariamente la inversión privada (como postuló el gobierno de Salinas), serviría mejor a los objetivos nacionales de soberanía y justicia social; ya que sí no lo hizo en el pasado, tampoco hay razones para pensar que lo haría en el futuro, sobre todo al considerar que no hay un control social sobre el mercado y las actividades que llevan a cabo las empresas privadas.¹⁵

Conforme a las opiniones que dieron sobre la Reforma del Estado, Gerardo Nieto, José Woldengerg, Rolando Cordera y Carlos Tello, podemos concluir que el gobierno de Salinas de Gortari en verdad no reformó al Estado, sino lo que hizo fue adelgazar al gobierno a través de la desincorporación y venta de las empresas paraestatales que consideró como no prioritarias para el desarrollo del país (TELMEX, Altos Hornos de México, Cananea, Industrias Conasupo, etc.), muchas de las cuales eran muy rentables en el momento de su venta, las cuales fueron vendidas a la iniciativa privada a un precio muy por debajo de su costo real, considerando la lógica de Estado obeso-Estado obsoleto.

Por último, si bien es cierto que durante ese sexenio se propuso modernizar las relaciones del Estado con los agentes económicos, políticos y sociales a través de un conjunto de reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 3, 27 y 130; con la elaboración un nuevo código electoral; la creación de los programas de PROCAMPO y de SOLIDARIDAD y con la firma del Tratado de Libre Comercio para el área de Norteamérica (TLC); estas transformaciones en verdad estaban encaminadas a consolidar un proyecto de corte neoliberal con el cual México se incorpora a los procesos de globalización y de interdependencia de la economía mundial, así como permitir que el grupo en el poder pudiera mantener el dominio político, a fin de poderse adaptar a los cambios que se estaban dando en el contexto nacional e internacional.

1.2 Antecedentes de la Reforma del Estado.

1.2.1 Causas externas.

El nuevo entorno internacional definió en muchos países el proceso de Reforma del Estado, ya que las nuevas condiciones mundiales afectaron tanto al capital y al trabajo, como la clase política de cada país, planteando la disyuntiva de permanecer con las viejas estructuras internas o adaptarse a las nuevas condiciones, lo que hizo necesario proponer la transformación de las estructuras actuales para poder insertarse eficientemente en el mercado mundial, en el que existe una gran competencia comercial, productiva y tecnológica con una mayor globalización e interdependencia.

Entre las causas externas que influyeron para que se diera lugar a la Reforma del Estado, está la crisis del modelo keynesiano de desarrollo, las nuevas tendencias del sistema económico mundial y la caída del socialismo real.

1.2.1.1 La crisis del modelo Keynesiano de desarrollo.

Como anteriormente se había mencionado, la Reforma del Estado es el resultado de la necesidad de adecuar las estructuras económicas y las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía mundial (la globalización y la interdependencia), cuya orientación general es contraria a la que se inició durante la "Gran Depresión" y a finales de la Segunda Guerra Mundial. Hector Guillen Romo considera que el modelo de desarrollo Keynesiano, planteaba que una creciente injerencia del Estado en la economía podía regular los ciclos económicos y estimular la actividad económica tanto al interior como al exterior en momentos de crisis.¹⁶

René Villareal considera que el Estado benefactor keynesiano fue en los países capitalistas el instrumento institucional que permitió unir a la naturaleza competitiva e individualista del capitalismo con la exigencia igualitaria y participativa de la democracia, para superar la problemática existente entre las necesidades de acumulación y las demandas sociales de las organizaciones laborales y los grupos sociales.¹⁷

El Estado interventor o benefactor entró en crisis como resultado de la estanflación¹⁸, el gran endeudamiento y sus propios excesos, que fueron provocados por el alza del precio del petróleo en los 70's, las malas cosechas, la escasez de mercancías primarias, la quiebra del sistema financiero internacional y una gran carga de gastos originados por el creciente número de programas públicos y de burocracia, así como la corrupción y el despilfarro por parte de los gobiernos.

Por otra parte, René Villareal piensa que en lo concerniente a la parte política y social, se dieron ciertos cambios culturales dentro de la sociedad, una vez que fueron satisfechos los niveles básicos de bienestar del ciudadano común, el cual se desilusionó de los servicios estatales, de la excesiva participación del Estado, de la regulación de la vida privada y del gigantismo burocrático, comenzando a presentar demandas de tipo cualitativo referentes a la participación, autogestión y ampliación del espacio privado, que chocaron con el esquema actual de participación y gestión del Estado.

La mayor parte de la acción del Estado benefactor estuvo ligada al desarrollo industrial y a la comunicación con los sindicatos y los partidos políticos, pero debido al surgimiento de nuevos movimientos sociales y a la diferenciación interna entre obreros y asalariados (que fue introducida por el desarrollo de la economía de servicios y las nuevas tecnologías en la producción), se rompió la homogeneidad social, destacando con ello la presencia de nuevos actores sociales.

Aunque hay que reconocer también, dice René Villareal, que el Estado benefactor hizo posible cambios y avances difíciles de sustituir, como la extensión de los derechos individuales y colectivos de bienestar social, que modificaron la dirección del conflicto social al reconciliar la economía de mercado con la democracia y los derechos sociales.¹⁹

En América Latina hubo razones históricas que convirtieron al Estado en un agente aglutinante de la sociedad civil, participante obligado en una gran gama de acuerdos políticos y estrategias de desarrollo, por eso en nuestros países la Reforma del Estado es un punto importante en que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, social y política.

En los años 80's, la crisis económica, política y social del modelo keynesiano y del Estado benefactor encontró el resurgimiento del liberalismo conservador, basado en teorías económicas de las expectativas administrativas racionales y en el "Estado mínimo" que marcó el ascenso de la llamada "revolución conservadora", la cual fue abanderada por Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos, cuyos gobiernos contaban con una estrategia diseñada a limitar en forma definitiva el intervencionismo económico del Estado basado en el nekeynesianismo de la posguerra.²⁰

Puede decirse que a partir de la experiencia inglesa y norteamericana se extiende poco a poco en el mundo la aceptación de las políticas económicas que le dan sustento a ese nuevo modelo de desarrollo. En la mayoría de los países del tercer mundo, este modelo ha sido impuesto por los organismos financieros internacionales, debido al agotamiento de su modelo de desarrollo sustentado por entero en la intervención pública, y por la fuerte influencia de las políticas conservadoras de los países capitalistas; en este sentido los países subdesarrollados buscaron transformar en tiempo récord sus economías, sin considerar los contrastes entre sociedades o su propio desarrollo histórico, generando en muchas ocasiones una serie de graves problemas económicos y sociales en más de una nación, como en el caso de Chile.

Los principales organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial recomendaron a los países con problemas de sobreendeudamiento y con necesidad de recursos financieros frescos, medidas técnicas para acelerar el tránsito hacia una economía de mercado sin excesiva participación estatal, proponiendo una redefinición sustancial de las funciones y atribuciones económicas del Estado, como condición indispensable para otorgar sus financiamientos; así, las naciones en desarrollo se vieron presionadas a alinearse a la tendencia mundial del nuevo modelo de desarrollo, por lo que en la mayoría de los casos decidieron aplicar programas de ajuste y de reordenación estructural a su economía, para reducir la esfera de participación económica del Estado, lo cual se conjugó de manera coyuntural con las presiones internas de cada país, en donde se comenzaba a notar un agotamiento inmediato del modelo de desarrollo nekeynesiano.

1.2.1.2 Las nuevas tendencias del sistema económico mundial.

El capitalismo actual o posmoderno, según René Villareal, muestra ciertas características, así como un funcionamiento diferente al capitalismo que tuvo su auge durante la posguerra. Las principales tendencias que presenta este nuevo capitalismo son la globalización, la interdependencia y la incertidumbre.²¹

La globalización comprende un proceso creciente de integración de las economías e industrias nacionales a la dinámica de los mercados globales, a través de los flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica, en el cual la estabilidad económica y el crecimiento de un país depende de su nivel de integración al mercado internacional. La globalización productiva trae como resultado que el mercado nacional se convierta en una parte del internacional mediante la apertura comercial; modificando la idea de un aparato productivo articulado e integrado por cadenas completas y grandes divisiones, debido a la complementación industrial entre países y a la importación creciente de bienes intermedios.

Por su parte, la interdependencia significa que las economías nacionales, ante la apertura y globalización productiva y financiera, han pasado a depender en alto grado de los mercados internacionales, de tal modo que un evento que suceda en la bolsa de valores de un país, afecta de manera inmediata el comportamiento y expectativas de los actores económicos de otros países, un ejemplo claro de esta tendencia lo constituye el llamado "Efecto Tequila".²²

Esta interdependencia, ha provocado una reestructuración interna de los aparatos productivos nacionales, que a su vez modifican de forma importante las bases reales y esquemas de crecimiento integral o autosuficiente.

La incertidumbre implica que, debido a los rápidos cambios que está sufriendo el mundo en tantas áreas, es muy difícil prever sus efectos y ajustarse a estas variaciones que son provocadas por la revolución tecnológica industrial, la influencia de los fenómenos políticos en las variables económicas y la volatilidad de las finanzas internacionales, que marcaron un horizonte menos predecible e incierto que es muy difícil de diagnosticar el funcionamiento y curso económico de ciertas variables.

Para René Villareal, los cambios estructurales que han provocado estas nuevas tendencias económicas en la organización y operación del capitalismo actual son los siguientes:²³

- Un esquema de producción descentralizado y deslocalizado, en el que un producto ya no es totalmente fabricado en un solo país, sino que varias de sus piezas son hechas en otros países y ensambladas en otra nación (un ejemplo de ello son las máquiladoras).
- Se dan alianzas estratégicas (fusiones, compras, asociaciones, etc.) entre empresas para establecer una competencia de tipo oligópica (conjunto de negociantes poderosos que imponen su monopolio), así como también entre países, para formar bloques regionales que den como resultado un comercio "adversario" con el que se busca controlar el mercado a través de una mayor participación dentro de él.

- Ya no existe un centro económico único e identificado (Inglaterra primero y Estados Unidos después), sino un esquema policéntrico o diversificado con varios centros importantes (Japón, Taiwán, Corea del Sur, Alemania y la Comunidad Económica Europea), en el cual hay una descentralización productiva, industrial, comercial y financiera.

En la actualidad, estos cambios han conducido a una revisión teórica de las concepciones de desarrollo y crecimiento, Estado y Nación, Soberanía y Dependencia, así como de los instrumentos y políticas del gobierno.

1.2.1.3 La caída del socialismo real.

La dramática caída de los regímenes del socialismo real produjo inmediatamente una recomposición de los equilibrios internacionales y un reconocimiento tácito en los países del mundo sobre las políticas que casi una década antes habían iniciado Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos; esto contribuyó de manera significativa a la sustitución del modelo económico nekeynesiano por otro basado en el libre juego de las fuerzas del mercado, sin la participación del Estado en la economía.

Podemos considerar que el rápido proceso de descomposición del bloque socialista se debió en buena parte a dos factores:

- Una crisis derivada de un sistema económico centralizado y altamente burocrático, el cual permitió ocultar a través de la alteración de cifras y sucesos, una realidad de paulatino declive de los niveles de productividad y eficiencia, esto acentuado por una creciente insatisfacción de los requerimientos básicos de bienes y servicios sociales; por otra parte se contaba con un fuerte sistema de control social basado en la represión, que impidió el ejercicio pleno de las libertades del ciudadano.
- Las transformaciones llevadas a cabo por Mijail Gorbachov a través de la Perestroika (reestructuración del sistema económico y político soviético) y la Glasnot (apertura o transparencia en la información), que provocaron grandes contradicciones dentro de la URSS, las cuales repercutieron en los países del bloque socialista.

Con la desaparición de la URSS, termina el equilibrio básico del poder que se dio entre las dos superpotencias desde finales de la Segunda Guerra Mundial, acabando con ello la guerra fría y la bipolaridad que estructuraba al mundo en países capitalistas y socialistas; al mismo tiempo también cayeron las ideologías que sustentaban al bloque socialista, propiciando en algunos desconcierto, por las dificultades que implicó construir un modelo de desarrollo justo y sin burocratismo que fuera distinto al socialismo y al capitalismo; y en otros la fantasía del triunfo de la democracia liberal basada en una ideología universal, considerando el haber llegado al final de la historia, como fue el caso de Francis Fukoyama.²⁴

1.2.2 Causas internas.

Entre las causas internas que influyeron para que se lograra la Reforma del Estado en México, podemos considerar el agotamiento tanto del modelo de desarrollo económico, así como el debilitamiento de los arreglos institucionales de carácter político, que comenzaron a demostrar la poca capacidad de respuesta efectiva del Estado ante las demandas de la sociedad.

En el último cuarto de siglo, la sociedad mexicana vivió grandes transformaciones que cambiaron el tipo y cantidad de las demandas que le planteaba al gobierno, las cuales ya que no solo eran de satisfactores y servicios básicos, sino también de exigencias productivas y de autonomía y participación en la vida pública. Fue en los años 70's y 80's cuando el modelo de desarrollo en México basado en la intervención estatal entra en crisis, y aparecen nuevos actores políticos y económicos con nuevas demandas e intereses para una sociedad y un mundo cada vez más complejos, lo cual hizo inevitable realizar las transformaciones necesarias para crear una articulación distinta de las fuerzas y equilibrios sociales surgidos de la Revolución Mexicana; es decir, sustituir los tradicionales modelos de consensos políticos y de atención de las necesidades fundamentales del ciudadano, para dar respuesta a una sociedad que cambió rápido con el tiempo.

1.2.2.1 El agotamiento del modelo de desarrollo.

Para Hector Aguilar Camín, los rasgos más representativos del modelo de desarrollo puesto en marcha en México, basado en la intervención estatal en la economía, son los siguientes:²⁵

- Una industrialización fundada en el uso de mano de obra barata, con salarios inferiores al aumento de la productividad, sindicatos eficaces en el control de sus agremiados, estabilidad interna de precios y proteccionismo comercial, generador de altas ganancias.
- Expansión de las grandes empresas concentradoras de ganancias y riquezas, en un mercado dinámico de clases altas, compartido por la alta burocracia bien pagada y la expansión relativa de los grupos medios; un mercado de élite con fuerte consumo, que sin embargo tuvo efectos reales en la diversificación de la oferta industrial y la ampliación general del mercado.
- Una agricultura capaz de proveer los bienes requeridos por la industria: divisas, materias primas, alimentos y mano de obra.
- Una industria volcada hacia el mercado interno y no hacia la exportación, en donde los bienes de producción necesarios para alimentarla, vinieron primero de las divisas generadas por la exportaciones agrícolas y por el turismo, y después de la deuda externa.
- el regulador económico fue el Estado, quien administró el descontento y la desigualdad, garantizó ganancias y mano de obra pacífica, infraestructura pública y servicios, educación gratuita, subsidios al consumo y la producción, así como la estabilidad política.

Por su parte, Rolando Cordera y Carlos Tello consideran que ese modelo de desarrollo, con el tiempo, generó las siguientes contradicciones:²⁶

- Un crecimiento sostenido en la economía, que paralelamente tenía varias décadas de inequitativo reparto de la riqueza, entre personas, clases sociales, sectores de la actividad económica y regiones del país.
- Un crecimiento en el ingreso real por persona y del nivel alcanzado por éste, que al mismo tiempo presentó un rezago en la cobertura de los servicios básicos (vivienda, educación y salud) y los bajos niveles de alimentación que padece la mayoría de la población.
- Un elevado nivel de formación de capital, con elevados niveles de desempleo y desocupación entre la mayoría de la población.
- Una industria relativamente diversificada y en crecimiento, pero con una excesiva penetración del capital extranjero y concentración oligopólica en la propiedad de los medios de producción.
- Un alto consumismo y modernidad de los artículos que adquiere una parte de la sociedad, junto con un aparato de producción poco integrado, ineficiente y altamente dependiente del exterior.
- Un crecimiento de la infraestructura y de los centros urbanos, con una relativa debilidad de las organizaciones de masas.

La suma de estas contradicciones junto con la caída de los precios internacionales del petróleo, la alta carga de sobreendeudamiento externo y el incremento de las tasas de interés, dieron como resultado el agotamiento del modelo de desarrollo, el cual se tradujo en una severa crisis de endeudamiento externo, recesión productiva, imposibilidad de mantener abiertos subsidios y transferencias, abrumadora improductividad, y en una crisis del proteccionismo económico e industrial que se convirtió en una apertura económica a la competencia externa con pocas restricciones.

Como en otras partes del mundo, los instrumentos usados por el gobierno mexicano para combatir la crisis se basaron en el saneamiento de las finanzas públicas, por medio del recorte a la inversión estatal, y en la reprivatización y desregulación de la economía por medio del regreso de las reglas del libre mercado. La nueva cúpula gobernante del país se vio presionada por el contexto nacional e internacional a replantear los límites y dimensiones del Estado, conforme a otro modelo de desarrollo distinto con el que nuestro país había sido construido y modernizado, el cual se basó en los supuestos keynesianos del intervencionismo y tutelaje del Estado en la economía a través del gasto público para promover el crecimiento económico.

1.2.2.2 El debilitamiento de los arreglos institucionales.

Cuando Miguel de la Madrid tomó posesión como presidente de la República, era evidente que el modelo de crecimiento económico basado en el mercado interno estaba plenamente agotado, y no que se contaba con los recursos económicos necesarios que a los dos gobiernos anteriores les permitieron posponer o maniobrar la crisis económica; menos evidente era que el sistema político también estuviera agotado por completo, ya que desde hace al menos cuatro lustros el sistema político evidenciaba un claro desfase con una sociedad más diferenciada, compleja y menos homogénea, por lo que no había ya posibilidades de seguir funcionando con las mismas bases los consensos institucionales.

La fortaleza del sistema político mexicano ha experimentado su prueba más dura con la crisis económica que vive el país, ya que los costos sociales generados por ésta han dado lugar a dudas sobre el futuro de la estabilidad política mexicana. Para Raúl Bejar y David Moctezuma, la crisis reveló el agotamiento de los modos tradicionales de encuadrar, argumentar y dirimir los conflictos de interés; los cuales implicaban transferencias de poder o recursos a cambio de paz social, pero con el tiempo, se ha visto que hay un agotamiento del consenso en torno al gobierno, en la confianza de las perspectivas económicas y expectativas sociales, por lo que lo más viable para el gobierno era abrir espacios de participación y representación a los diferentes grupos sociales, para buscar nuevas prácticas y reglas que conformaran los nuevos consensos.²⁷

Una de las fuentes de legitimidad del Estado mexicano posrevolucionario, que a su vez se constituyó en la base sobre la que se edificó la estabilidad política, fue la capacidad del régimen para impulsar un proceso de crecimiento económico; el cual si bien, no se tradujo en un efectivo desarrollo económico, en cierto sentido, sí logró favorecer a amplios sectores de la población, en especial los urbanos; aunque, actualmente, a pesar del mejoramiento de los niveles de bienestar de la población, las distancias entre quienes gozan de la abundancia y quienes carecen de lo más elemental se agrandaron conforme el producto nacional aumentaba y la crisis aparecía.

Por otra parte, los temores que se tiene respecto a que la crisis económica se derivara en una crisis política se funda, según Raúl Bejar, en el nexo que históricamente se ha dado entre legitimidad política y eficiencia económica, es decir entre estabilidad política y crecimiento económico; pero en el caso de nuestro país, esta premisa no siempre se cumplió, ya que, por ejemplo, un crecimiento económico acelerado que había garantizado la estabilidad política del porfiriato, derivó en la revolución mexicana.

En el México posrevolucionario, la crisis económica no se ha traducido en una crisis política grave, debido a que el Estado ha promovido un crecimiento económico mas o menos sostenido; además de que el sistema político mexicano, no siempre se ha mantenido estático, debido a que ha tenido una amplia capacidad de adaptación a los cambios que él mismo impulsa; por tal razón, se piensa que la ausencia de democracia en México ha sido tolerada (claro que con significativas oposiciones), mientras el régimen pudo garantizar el progreso económico y cierta paz social. Así mismo, la estabilidad política ha tenido como sustento, por una parte, una cultura política conformista y poco participativa, y por otra, los mecanismos de control político del gobierno (represión, coacción, etc.), mismos que se ven influidos por la eficiencia del régimen para lograr procesos económicos mas o menos estables.

Por su parte, José Luis Reyna considera que, si bien, el sistema político mexicano recibía pocas demandas por parte de la población, esto no se debía tanto a una cultura política de subordinación o conformismo, sino más bien a que el propio sistema había tejido una compleja red de controles políticos basados en la cooptación y en la represión, lo cual limitaba las demandas de la sociedad.²⁸

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid sucedieron dos eventos de gran importancia que dieron muestra de cambios que sufría la sociedad mexicana, la cual se consideraba que estaba definida por la apatía, la resignación, la falta de participación social y política. El primero de ellos, fueron los sismos de 1985 que sacudieron a la ciudad de México, donde en escasas horas después del siniestro, la capacidad de organización espontánea de los ciudadanos, la cual rebasó la capacidad de respuesta del gobierno ante una situación de emergencia general

El segundo evento fueron las elecciones presidenciales de julio de 1988, cuyos resultados electorales se caracterizaron por el descontento social de la ciudadanía, la cual mostró en las urnas su rechazo a las medidas antipopulistas del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, y a sus opciones "modernizadoras", que junto con la crisis económica que padecía en ese tiempo el país, habían afectado el nivel de vida de los mexicanos; por tal motivo la ciudadanía voto contra el partido oficial y contra su candidato Carlos Salinas, el cual representaba el continuismo de dichas políticas.

Por otra parte, la disidencia interna del PRI en las elecciones de 1988 (encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo), tomó fuerza con los cuestionamientos a la falta de democracia interna y la ausencia de mecanismos de participación de los militantes del PRI en la designación del candidato a la presidencia. Los reclamos en favor de formas más democráticas en el seno del PRI han sido constantes a lo largo de su existencia así como también por el estrechamiento de los canales de movilidad política y el fortalecimiento de la gran burocracia. El éxito electoral de Cuauhtémoc Cárdenas consistió justamente en la capacidad del movimiento democratizador para canalizar el descontento social provocado por el gobierno de Miguel de la Madrid, que fue más insensible socialmente de todo el periodo posrevolucionario.

Podemos considerar que las elecciones de 1988 restringieron el poder de la presidencia, toda vez que el PRI ya no contaba con el apoyo incondicional de la Cámara de Diputados (en la cual los lugares de los otros partidos aumentaron) para calificar como válidas las elecciones, terminando así con el régimen de partido mayoritario; por ello Salinas de Gortari estuvo muy acotado en el momento en que tomó el poder, ya que el partido que lo llevó a la presidencia lo hizo con la mitad de la mitad de los electores empadronados, y tuvo que recurrir a la concertación con el PAN para que se reconociera como válida dicha elección.

Dichos eventos evidenciaban en cierta forma que la sociedad civil daba muestras de ser más participativa y se interesaba más por los asuntos que le afectaban o que sucedían en su vida cotidiana y cívica.

1.3 Características de la Reforma del Estado.

Podemos considerar que las características generales que presenta la Reforma del Estado en México son que este proceso implica un cambio no violento de las estructuras de la sociedad; supone un proceso de transición; es un proceso de largo plazo que define un nuevo pacto entre la sociedad y el gobierno; significa el replanteamiento del proyecto nacional y que el Liberalismo Social es su base ideológica.

1.3.1 Cambio no violento de las estructuras de la sociedad.

Según Marcos Kaplan, el término "reforma" significa básicamente un proceso de cambio no violento de las estructuras básicas de la sociedad, que se basa en la actualización, cambio o reorganización de algunos aspectos de la vida social (instituciones, normas, pactos, etc.); cuyo objetivo está dirigido a conservar las bases actuales del régimen social existente. Cabe mencionar que a estos cambios el sector oficial les quiere dar el carácter de transformaciones profundas que afectan a las estructuras fundamentales de la sociedad, para con demostrar que el país progresa.²⁹

Por otra parte, Kaplan señala que la reforma es un proceso contrario a una revolución, ya que ésta última significa la realización de cambios profundos que modifican efectiva y totalmente las relaciones del hombre con su entorno social, mientras que la reforma solo corrige aquellos aspectos de la sociedad que se supone no funcionan o no están vigentes.

Las ideas de cambio que dieron lugar al proceso de Reforma del Estado en México, fueron el resultado de una serie de acontecimientos que sucedieron tanto en el plano nacional como internacional, como fue el caso de la crisis de la deuda externa y la negativa por parte del FMI y el BM para otorgar nuevos recursos al país, así como también, por los sucesos que se dieron en 1985 (el terremoto) y en 1988 (la elección presidencial).

1.3.2 Proceso de transición.

Para Gerardo Nieto López, la Reforma del Estado es un proceso de transición que implica un cambio de un esquema de desarrollo basado en la intervención del Estado en la economía, a otro en el que la actuación del Estado es limitada y las fuerzas del mercado predominan. Dicho proceso inició en el gobierno de Miguel de la Madrid y continuó en el de Salinas de Gortari, el cual se caracterizó por el desplazamiento de formas e instituciones políticas y estructuras económicas que ya no le daban al gobierno legitimidad y consenso en su actuación.

Fue en el periodo 1982-1988, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando se dieron los primeros pasos para transformar al Estado, y fueron implantadas buena parte de las reformas económicas estructurales; además de que se dio acceso al poder a una nueva generación de políticos más jóvenes, que contaban con una formación distinta a la vieja clase política que gobernó al país durante más de 60 años, lo cual sin duda tuvo reacciones encontradas entre los nuevos y viejos políticos.

Para el gobierno de Salinas la Reforma del Estado tuvo como propósito arribar a un Estado de calidad, que se significara compromisos de corresponsabilidad social y económica, y la ampliación de los márgenes de legitimidad política. Por otra parte, se buscó también, aprovechar la oportunidad de inserción del país en la economía mundial propiciando al mismo tiempo la reestructuración de los factores internos y el reagrupamiento de las fuerzas productivas en torno a una interpretación novedosa del llamado "Proyecto Nacional".

México vive un proceso de transición que no está del todo definido ni asegurado, que ya denota una alta carga coyuntural y una escasa racionalidad; en el sentido de que el gobierno no está considerando a largo plazo los serios problemas que ocasionaría el dejar un proyecto económico basado en un Estado asistencialista o benefactor y asumir otro apoyado en un Estado neoliberal, el cual presenta múltiples y variadas contradicciones e insuficiencias que aún no han sido valoradas en su magnitud, toda vez que, como dice Gerardo Nieto, con la liberación dinámica de las fuerzas económicas se aprecia una excesiva concentración de la riqueza en un sector y la creciente pauperización de la mayoría de la población, pero que presenta un fuerte control sobre la sociedad en el escenario político.³⁰

Por ello, se considera que para poder darse la Reforma del Estado, se tiene que replantear toda una serie de postulados básicos referentes a la situación económica, política y social del país, lo cual significaría un cambio en la participación de la sociedad en los asuntos públicos, así como adecuar o crear nuevas prácticas gubernamentales con nuevos valores sociales, políticos y culturales, para que todo ello se traduzca en un reparto más equitativo del ingreso económico, así como en un juego político más transparente y en justicia social.

1.3.3 Proceso que define un conjunto de nuevas relaciones y practicas entre la sociedad y el gobierno.

La Reforma del Estado debe establecer una nueva relación principalmente entre el Estado y la sociedad civil, y entre el Estado y el mercado, con el fin de lograr un nuevo balance entre el sector público, privado y social que permita crear nuevos esquemas de arreglos políticos y económicos, los cuales tengan consenso, credibilidad y apoyo de los distintos sectores de la sociedad, así como crear una red de instituciones y normas legales que amortigüen las tensiones que se den entre el Estado y la sociedad civil, derivadas de la implementación de la reforma.

Para José Ayala Espino, esas nuevas relaciones y prácticas que se deriven de la Reforma del Estado deben considerar los siguientes aspectos:³¹

- Un cambio en la asignación de los recursos públicos a través de la reorientación del gasto público hacia aquellos sectores que más los necesitan y los cuales son prometedores de lograr el cambio estructural.
- La aplicación de mecanismos más descentralizados, democráticos y eficientes en la asignación y toma de decisiones.

- La creación de nuevos esquemas de negociación (corporativos, parlamentarios, electorales, etc.) y de toma de decisiones, que modifiquen las bases organizativas de los sistemas de presión y de los márgenes de maniobra para satisfacer esas presiones, así como también de las demandas de los grupos que tratan de impedir la reforma, con la cual ven amenazadas sus cuotas y espacios de poder.

1.3.4 Replanteamiento del Proyecto Nacional.

La Reforma del Estado Mexicano, según Gerardo Nieto López, es un proceso que se encuentra ligado al replanteamiento estructural del llamado Proyecto Nacional (el cual es la interpretación económica, política y social del modelo de país al que aspira nuestra sociedad), que ha llegado a tal grado que ha eliminado la correspondencia histórica entre la idea de nación que plantearon los constituyentes de 1917 y la idea de sociedad futura institucionalizada que la nueva élite en el poder quiere del México posrevolucionario.³²

Considerando lo anterior, podemos decir que estamos ante una Reforma del Estado posrevolucionario que inaugura una etapa diferente a la de su antecesora, es decir, este "nuevo" Estado, no guarda prácticamente ya ninguna relación sustancial u objetiva respecto a su antecesor, más bien lo niega, al enfocar más el desarrollo del país a partir de los requerimientos del nuevo orden económico internacional y en menor medida, a las que habían sido las exigencias históricas de la revolución mexicana, eje articulador de la idea de nación de nuestro país hasta los años 80's.

Este nuevo "Proyecto Nacional", parte de la idea de eliminar las inhibiciones a la estructura del mercado, así como liberar a la economía de las tutelas y controles del Estado, lo que trae como resultado la necesidad de replantear las dimensiones del Estado, así como modificar las reglas y juicios de valor entre los distintos sectores de la sociedad, con la finalidad de que éstos estén orientados hacia la implantación del libre mercado, tratando de que de esta forma disminuyeran las presiones y demandas que la sociedad civil (partidos políticos, organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, sindicatos) ejerce sobre el Estado.

Es cierto que con este proceso de reforma, el Estado sufrirá indudablemente una reducción y concentración de sus funciones, lo cual no deberá significar que éste tenga un papel más pasivo, ya que el Estado debe de garantizar condiciones básicas y efectivas de desarrollo y crecimiento económico del país, así como el cumplimiento de los objetivos de la democratización, igualdad y justicia social, pero no a través de programas como PRONASOL o PROCAMPO que tienen un marcado carácter de clientilismo electoral, con los cuales pretende disminuir el descontento de la sociedad frente a la reestructuración económica.

1.3.5 El Liberalismo Social como su base ideológica.

Salinas de Gortari consideró que el fundamento ideológico de la Reforma del Estado era el Liberalismo Social, el cual, según Juan Rebolledo, presenta dos rasgos fundamentales; uno nacionalista, que se deriva de la defensa de la soberanía nacional como resultado de las invasiones extranjeras que sufrió el país en el siglo XIX; y el otro social, derivado de la preocupación del gobierno por la atención de los problemas sociales (educación, repartición

de tierras, trabajo), justificando con ello la intervención estatal en la economía y en la sociedad, pero como corrector y promotor de condiciones de mayor justicia.³³

Según el gobierno salinista, estas son las propuestas del Liberalismo social para poder modernizar a México:³⁴

- Busca un Estado que no sea excesivamente propietario, sino promotor con capacidad para regular con firmeza las actividades económicas que aseguren los beneficios producidos por la economía a quienes más lo necesitan, no supliendo la iniciativa y la decisión de los grupos sociales, sino ayudándoles a alcanzar con su trabajo sus propios fines; buscando así, un Estado que oriente su atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población y hacia la infraestructura social.
- Busca asegurarle al país una posición en la transformación mundial, de manera que pueda aprovechar esas oportunidades por medio de la modernización del país, lo cual implicaría realizar transformaciones en las reglas de la producción y de la competencia por el poder, que promuevan el cambio de las estructuras económicas y sociales; así mismo reformar a las instituciones y prácticas económicas y políticas, con el fin de lograr una mayor participación política, mayor distribución del ingreso y una más amplia presencia de México en el mundo.
- Promueve la justicia social, al mismo tiempo que auspicia el crecimiento y la estabilidad, teniendo como objetivo rechazar el paternalismo que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades, así como el populismo que promete cumplir lo que no puede o que cobre en deuda, la inflación y más miseria; por tal motivo requiere conformar a un Estado comprometido con revertir los procesos que agravan la injusticia social sin violentar las libertades de los individuos, reconociendo una pluralidad que demanda imparcialidad del Estado.
- En una democracia, el Estado debe respetar el voto de los ciudadanos; y al mismo tiempo promover el constante mejoramiento económico y social del pueblo, pero sin atropellar la voluntad de los individuos ni de sus organizaciones.
- Promueve una educación de calidad a través de un sistema con libertad para educar, con responsabilidades más amplias a los estados, tratando de mejorar las condiciones de los maestros, así como mayor participación de la sociedad; ratifica la responsabilidad del Estado en impartir educación gratuita y laica, y hace obligatoria a la educación primaria y secundaria.
- Considera al campo como el hilo conductor de nuestra historia. La reforma de la revolución asume el reconocimiento constitucional del ejido y la comunidad; promueve con eficiencia la justicia agraria; abre oportunidades para que el campesino haga ejercicio de su libertad y no de su necesidad; alienta las asociaciones y protege a las comunidades; deja atrás una visión paternalista que ofrecía sólo promesas, y pasa a una de respeto y verdadero apoyo en los hechos.
- Propone un nacionalismo que conserve su sentido histórico (el cual carecen el neoliberalismo), pero no sin quedarse en políticas públicas no operantes.

El gobierno salinista aseguró que los planteamientos del Liberalismo Social son diferentes y contrarios a las propuestas por el neoliberalismo, pero a continuación veremos que esto no es cierto, señalando cuales son los principios del neoliberalismo, conforme a lo que señalan Rolando Cordera y Carlos Tello. Para estos autores las propuestas del neoliberalismo son las siguientes:³⁵

- Propone reducir al mínimo la participación del Estado en la economía, así como su función reguladora, para que la economía descansa en instrumentos de política monetaria (tasa de interés, control del circulante, etc.) para mover y asignar los recursos existentes y canalizar el excedente económico.
- Las empresas públicas contribuyeron con el gigantismo del Estado y la ineficiencia de su actuación, por lo que es necesario hacerlas eficientes a través de su privatización y de la implementación de métodos estrictos de racionalidad administrativa y económica.
- Postula el restablecimiento de mecanismos automáticos del sistema económico basados en el libre juego de las fuerzas del mercado, con el fin de que se libere de trabas proteccionistas al intercambio de mercancías y capitales entre las naciones, lo cual, traerá una mejor asignación de los recursos productivos que aseguren la mejor y justa distribución del ingreso.
- Considera a la clase obrera como un factor más de la producción (fuerza de trabajo), que con el Estado benefactor tuvo fuerte injerencia en la política, lo cual causó distorsiones en el mercado.
- Reduce el papel de la planeación y la dirección del sector público, las cuales fueron políticas propias del Estado interventor, para dar lugar a los mecanismos de libre competencia y regulación del mercado internacional.
- Promueve la tesis de especialización económica en términos de las ventajas comparativas que tiene cada país, es decir, las naciones deben especializarse en la producción de aquellos bienes y servicios en los que están mejor capacitados, importando solo de las otras naciones los productos que no produce, tomando en cuenta las condiciones de mejor precio y calidad.
- Considera que la reforma agraria ha fracasado, por lo que se debe liberalizar la agricultura a través de la orientación de la producción agrícola hacia cultivos de explotación y materias primas industriales, promoviendo la consolidación de la propiedad privada de la tierra.
- La política educativa deberá orientarse más a privilegiar la preparación de técnicos medios y profesionistas particularmente especializados, que respondan al esquema de producción capitalista internacional; además de darle al sector privado una mayor participación en la educación, especialmente en la enseñanza superior, cuyos egresados serán reclutados recientemente por las empresas privadas y paulatinamente por el gobierno, para cubrir su necesidad de cuadros medios.

- Las políticas de bienestar social serán orientadas por el criterio de favorecer el esfuerzo individual, en contra de políticas que privilegian los intereses de clase y se orientaran a satisfacer a los grupos más necesitados dentro de un programa de solidaridad (cualquier parecido con la realidad, es pura coincidencia).

Como hemos visto, algunos de los puntos que propone el neoliberalismo (Estado mínimo, libre mercado, etc.) son retomados por el Liberalismo Social que propuso el gobierno de Salinas de Gortari. El neoliberalismo no es una propuesta global sobre el Estado y la sociedad, es una propuesta básicamente economicista que solo se preocupa por el crecimiento económico, que deja afuera a la democracia y a los niveles de bienestar social, demandando principalmente el adelgazamiento del Estado, a favor del libre juego de las leyes del mercado, bajo el argumento de mayor eficiencia dentro del gobierno en el orden administrativo.

Plantear que las propuestas del Liberalismo Social son distintas y contrarias a las del neoliberalismo, en teoría suena bien, pero en la realidad el gobierno de Salinas de Gortari se encargó de poner en marcha los planteamientos del proyecto neoliberal cubriéndolo con el ropaje del Liberalismo Social, lo cual trajo como resultado que menos Estado significa menos compromiso social y una reducción del sistema de participación (que se traduce en más control por parte del ejército y burocracia), así como una grave crisis económica con grandes desigualdades sociales, que aún no se han podido resolver.

1.4 La educación básica en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El artículo tercero de la Ley de Planeación establece que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se fijan los objetivos, metas, estrategias y prioridades que en materia de promoción de la actividad económica, social, política y cultural llevará a cabo el gobierno conforme a las atribuciones que le son conferidas al Ejecutivo Federal, es decir, el Plan Nacional de Desarrollo contiene el proyecto de gobierno del presidente en turno. Por tal motivo, y para objeto de la presente investigación se estudiarán los objetivos y estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que estableció el gobierno de Salinas de Gortari para llevar a cabo la modernización de la educación básica en México.

En su primer informe de gobierno, Carlos Salinas de Gortari propuso llevar a cabo tres acuerdos de carácter nacional para modernizar al país, con los cuales fue estructurado el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y precisaron las orientaciones a las que se sujetaron los programas de la administración pública federal durante ese periodo. Dichos acuerdos fueron el Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra Vida Democrática, el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población.

El gobierno consideró que con el cumplimiento de dichos acuerdos se podría enfrentar a las transformaciones y cambios que se estaban dando tanto a nivel nacional como internacional, y con ello lograr la modernización del país; a continuación veremos brevemente en que consisten cada uno de estos acuerdos.

El Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra Vida Democrática.

Dicho acuerdo consistió en precisar las bases necesarias para adecuar nuestras instituciones políticas fundamentales y las prácticas que de ellas se derivan a la nueva realidad política de México, proponiendo preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho, perfeccionar los procesos electorales y la ampliación de la participación política; así como, modernizando el ejercicio de la autoridad dentro del equilibrio entre poderes y entre ámbitos de gobierno, y en el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos; y dando un nuevo impulso a la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del desarrollo.³⁶

El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad.

Para llevar a cabo este acuerdo, se establecieron las tres líneas básicas con las cuales el país crecería económicamente; dichas líneas fueron:³⁷

- La estabilización continua de la economía, a través de la estabilidad de precios y el abatimiento de la inflación a un dígito.
- La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva a través del fortalecimiento del ahorro interno y disminuyendo la transferencia de recursos al exterior por medio de la renegociación de la deuda externa.
- La modernización económica, que significó contar con un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; tener un aparato productivo más competitivo en el exterior y un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva, y también implicó la innovación y adaptación tecnológica de nuevas experiencias en la organización del trabajo y formas de asociación para la producción.

El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población.

En este acuerdo, se previó dar atención a las demandas prioritarias del bienestar social, es decir aquellas que afectan directamente el nivel de vida de las mayorías (seguridad pública, educación, salud, asistencia social, alimentación, vivienda, disponibilidad de servicios básicos, acceso y promoción a la cultura, el deporte y el esparcimiento).³⁸

Es en este último acuerdo en donde se encuentran los objetivos y estrategias del gobierno salinista orientadas para conseguir la modernización de la educación básica en México. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se consideró que el reto de la educación es congruente con el desarrollo nacional, por ello se propuso como objetivo principal de dicho gobierno, el elevar la calidad de educación básica; vinculando a ésta con el aparato productivo, equipando y ampliando la infraestructura educativa e incorporando a los padres de familia, comunidades y sectores de la sociedad en su desarrollo. Para cumplir con esto, fue necesario contar con un magisterio nacional renovado, mejor capacitado que tuviera mejores condiciones de vida.³⁹

En este sentido, el PND señala que fueron muchos los logros alcanzados por el gobierno mexicano en materia educativa en más de seis décadas, pero también se generaron muchos problemas derivados del crecimiento desmedido del sector, la inercia de diversos problemas ancestrales, los cambios sociales y la revolución contemporánea del conocimiento, los cuales han traído como resultado que surgimiento de nuevas necesidades que han impactado negativamente en la calidad de los servicios educativos; por tal motivo, el gobierno considero necesario impulsar un proceso de transformación educativa como condición indispensable para la modernización del país.

Este proceso de transformación implicó para el gobierno, el replanteamiento de los elementos integrantes del actual estado de los servicios educativos a partir de la redefinición de algunos de ellos y la incorporación de otros, buscando alternativas educativas para el futuro. La Modernización de la educación, según el PND, necesito del mejoramiento de la calidad en todo sistema educativo, así como también, en sus servicios de apoyo, poniendo mayor énfasis en la educación básica, la cual agrupa a la mayor parte de la población atendida.

El gobierno de Salinas de Gortari estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 los objetivos y estrategias que orientaron la política educativa durante ese periodo, los cuales fueron los siguientes: ⁴⁰

- * Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional; a través de:
 - Promover las tareas de investigación e innovación y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema.
 - Depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales y apoyos didácticos, con base en la moderna tecnología educativa.
 - Vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria, para conformar un modelo integral de educación básica.
 - Vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior conforme a las exigencias de la modernización del país.
 - Mejorar los procesos de formación y de actualización de maestros-
 - Establecer la Carrera Magisterial.
 - Fortalecer la infraestructura física del sector.
 - Enriquecer y diversificar la obra editorial educativa, destinada principalmente a niños y jóvenes.

- * Elevar la escolaridad de la población; por medio de:
 - Diversificar y mejorar las opciones educativas.
 - Ampliar la cobertura de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, así como promover la igualdad de oportunidades para ingresar y concluir estudios de cualquier nivel.
 - Abatir la reprobación y deserción escolar, especialmente en primaria.
 - Impulsar las modalidades de educación extraescolar.
 - Combatir el retraso escolar y el rezago educativo.
 - Fortalecer el uso de los medios de comunicación social y de la informática, con fines educativos.

- * Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; a través de:
 - Transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios.
 - Adecuar la estructura del sector a los requerimientos de la modernización, simplificando la gestión administrativa y fortalecer los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

- * Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Las principales acciones con las cuales se quiso llevar a cabo este proyecto, fueron encaminadas hacia la creación de canales y procedimientos que integraran y normaran las acciones de las asociaciones de padres de familia y de los comités municipales de educación, con el fin de que se fomentara la solidaridad social y coadyuvaran a revalorizar la tarea educativa.

Los objetivos y estrategias que en materia educativa estableció el gobierno salinista en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, fueron la base con los cuales las autoridades educativas de ese momento elaboraron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual es considerado como el documento que contiene los programas específicos para modernizar a la educación pública. En el siguiente capítulo se tratará dicho Acuerdo Nacional, y se analizarán las características que presenta la educación primaria en México, además se señalarán algunos aspectos del marco normativo que regula a ésta.

NOTAS DEL CAPITULO I

1. Vid. María Xelhuantzi López, "Reforma del Estado y Sindicalismo", suplemento Política N°102, diario El Nacional, 18 de abril de 1991, pág.6.
2. Cfr. Juan Rebolledo, La Reforma del Estado en México, Ed. F.C.E., México, 1993, pág. 15.
3. Vid. Enrique González Pedrero, "La Reforma del Estado", Nexos N° 146 , febrero de 1990, pág. 45.
4. Cfr. José Ayala Espino, "La Reforma Económica del Estado", suplemento Política N°155, diario El Nacional, 23 de abril de 1992, pág. 11.
5. Vid. Juan Rebolledo, Op.cit., pág. 18.
6. Cfr. José Ayala Espino, Op.cit., pág. 39.
7. Vid. Carlos Salinas de Gortari, "Reformando el Estado", Nexos N° 148, abril de 1990, pág. 27.
8. Carlos Salinas de Gortari, "Los pilares de la sociedad democrática", Discurso pronunciado al recibir el doctorado en honoris causa en la Universidad de Brown el 5 de octubre de 1989.
9. Vid. José Carreño Carlón, "El debate del año: La Reforma del Estado", El Libro del Año 1990, diario El Nacional, México, 1989, pág. 369.
10. Vid. Juan Rebolledo, Op.cit., pág. 39.
11. Vid. Carlos Salinas de Gortari, "Primer Informe de Gobierno", México, La Jornada, 2 de noviembre de 1989.
12. Cfr. Gerardo Nieto López, Reforma y Transición en México 1982-1992. El Replanteamiento del Proyecto Nacional, Tesis para lograr el grado de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1993, pág. II.
13. Vid. José Woldenberg, "Trazos para una Reforma del Estado", Nexos N°145, enero de 1990, pág. 47.
14. Rolando Cordera, "Estatolatría y Estatismo: Del cielo a la tierra", Nexos N° 145, enero de 1990, pág. 39.
15. Vid. Carlos Tello Macías, "Reforma del Estado y Justicia Social", Nexos N° 145, enero de 1990, pág. 35.

16. John Maynard Keynes propone como necesaria la intervención del Estado en la economía, porque considera que los mecanismos del mercado tienden a fallar al tratar de lograr la regulación global o macroeconómica en la determinación del nivel de inversión y de empleo. La acción del Estado se reduce a estabilizar la coyuntura, es decir realizar un crecimiento económico lo más regular posible, por lo que el Estado debe modificar el nivel de la demanda global para tratar de alcanzar el pleno empleo sin inflación, a través del aumento del gasto público. Hector Guillen Romo, Orígenes de la crisis en México. Inflación y Endeudamiento Externo 1940-1982, Ed. ERA, México, 1984, pág. 17.
17. Vid. René Villareal, Liberalismo Social y Reforma del Estado, coedición F.C.E-NAFINSA, México, 1993, p.p. 206-210.
18. La estanflación representa un proceso de estancamiento en la actividad económica, productiva y comercial, que está acompañado por inflación, es decir un alza en los precios al consumidor. Breve Diccionario Político, Ed. Progreso, Moscú, 1980, pág. 186.
19. Cfr. René Villareal, Op.cit., pág. 209.
20. Cfr. Gerardo Nieto López, Op.cit., pág. 3.
21. Cfr. René Villareal, Op.cit., p.p. 71-74.
22. Se le denominó "Efecto Tequila" al impacto económico que tuvo en la región latinoamericana (principalmente Argentina y Brasil) la devaluación mexicana a mediados de 1995, el cual es considerada como la principal crisis financiera internacional de la postguerra fría. Con el propósito de revertir sus efectos el gobierno mexicano puso en marcha un severo plan de choque basado en la reducción del gasto público y en el aumento de los impuestos, así como también, realizó una serie de acuerdos con distintos organismos multilaterales de crédito para obtener recursos económicos frescos. Vid. diario "La Jornada", 15 de abril de 1995, pág. 24.
23. Cfr. René Villareal, Op.cit., p.p. 61-64.
24. Fukuyama considera a la democracia liberal como el punto final en la evolución ideológica de la humanidad, es decir la forma final o más acabada de gobierno, el cual marcaría el final de la historia, ya que mientras las demás formas de gobierno (la monarquía, el fascismo y el comunismo) se caracterizaban por mostrar graves defectos y contradicciones (los cuales condujeron a su caída), la democracia liberal estuvo libre de ellas, o sino las ha sabido superar. Vid. Francis Fukuyama, El fin de la historia y el nuevo hombre, Ed. Planeta, México, 1992, pág. 11.
25. Hector Aguilar Camín, Después del Milagro, Cal y Arena Editores, M é x i c o, 1989, pág. 29.
26. Cfr. Rolando Cordera y Carlos Tello, México, la disputa por la nación, 7ª edición, Siglo XXI editores, México, 1986, pág. 44.

27. Cfr. Raúl Bejar Navarro y David Moctezuma N., Crisis Económica y Transición Política, Ed. UNAM-CRIM, México, 1989, pág. 6.
28. José Luis Reyna citado por Bajar Navarro en Crisis Económica y ..., pág. 33.
29. Cfr. Marcos Kaplán, Estado y Sociedad, Ed. UNAM, México, 1983, pág. 127.
30. Cfr. Gerardo Nieto López, *Op.cit.*, pág. V.
31. Vid. José Ayala Espino, *Op.cit.*, pág. 12.
32. Vid. Gerardo Nieto López, *Op.cit.*, pág. V.
33. Vid. Juan Rebolledo, *Op.cit.*, p.p. 32 y 33.
34. Cfr. "La Reforma de la Revolución: Propone Salinas la doctrina del Liberalismo Social", Revista Epoca, 9 de marzo de 1992, p.p. 14 y 15.
35. Cfr. Rolando Cordera y Carlos Tello, *Op.cit.*, p.p. 79-106.
36. Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, pág. XIII.
37. Cfr. *Ibid.*, pág. XVI.
38. Cfr. *Ibid.*, pág. XVII.
39. Cfr. *Ibid.*, pág. XIX.
40. Cfr. *Ibid.*, p.p. 102-104.

CAPITULO II. LA MODERNIZACION EDUCATIVA Y LA EDUCACION PRIMARIA EN MEXICO.

2.1 La Modernización Educativa.

2.1.1 Concepto de Modernización Educativa.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en la región latinoamericana se dio una expansión en los servicios educativos como resultado de las presiones modernizadoras que trajeron consigo la industrialización y las corrientes educativas de base economicista que le daban a la educación un papel principal en el desarrollo de un país; esta expansión generó una nueva distribución de oportunidades educativas y de acceso a las mismas, principalmente entre aquellos grupos sociales que tradicionalmente habían sido marginados de los servicios educativos, que originó una amplia movilidad social, así como la creación de una clase media que modificó con su presencia el cuadro social, cultural y político de muchos países de la región.

Pero este crecimiento escolar no estuvo acompañado por un aumento en la investigación educativa y científica, ni por la renovación de contenidos y programas de estudio, ni tampoco por la actualización de los programas de formación docente, lo cual propició que la educación en América Latina continuara atada a las pautas de la cultura tradicional; por lo que, en el momento en que se dio un proceso de modernización en el sector educativo, éste se dio en forma tardía y parcial, basado en la imitación de modelos educativos de los países centrales.¹

En la actualidad, el resurgimiento de la idea de "modernización" no ha sido algo arbitrario o fortuito, que es el resultado de las exigencias derivadas del nuevo contexto mundial y nacional que viven nuestros países, lo cual obligó a los gobiernos de la región a resolver sus problemas de pobreza y desigualdad social bajo la lógica de estas nuevas condiciones mundiales, a través de la modernización o actualización de sus políticas públicas, en especial de aquellas relacionadas con la prestación de los servicios educativos.

En el caso de México, cada sexenio el gobierno en turno elabora las políticas educativas y las reformas pedagógicas que orientarán y normarán los actos del sector educativo durante esa administración, las cuales formarán parte de un marco institucional y legal que pretenderá ser congruente con las estrategias de su línea política.²

En este sentido, el gobierno de Salinas de Gortari propuso la Reforma del Estado mexicano, considerando a ésta como la pauta a seguir para modernizar al país en el ámbito económico, político y social; de esta forma, en el campo educativo consideró modernizar la educación pública, como condición necesaria para contar con un sistema educativo más eficiente y de mejor calidad, que respondiera a las nuevas necesidades nacionales.³

Durante los años 80's, la crisis económica que sufrió el país fue una de las principales causas que influyó en el deterioro de la educación en México, debido a que propició una significativa reducción del gasto público destinado a ese sector, lo cual hizo que los sueldos de los profesores fueran perdiendo su poder adquisitivo en proporciones alarmantes; por otra parte, también se cancelaron y disminuyeron varios proyectos dirigidos a la atención de

zonas rurales dispersas y comunidades indígenas. El impacto de la crisis económica también dejó ver la gran desigualdad existente dentro del sistema educativo, principalmente en lo que respecta a la calidad de los servicios educativos que se ofrecen a los distintos grupos sociales; un simple ejemplo de ello, es la diferencia entre la enseñanza que se imparte en las escuelas rurales y urbanas, o entre escuelas urbanas localizadas en zonas populares y otras situadas en zonas medias y altas.

Gilberto Guevara Niebla considera que la devaluación social de la educación fue otro problema que se derivó de la crisis, debido al creciente "credencialismo" (padrinazgo, recomendados) y a la ineficiencia de los títulos escolares para obtener empleo y mejorar socialmente, ya que el contar con un título profesional no representa ninguna garantía para obtener trabajo o un buen sueldo, sino por el contrario, cuenta más tener un conocido o ser recomendado por alguien para obtener trabajo.⁴

El gigantismo y centralismo que impera en el sector educativo también influyó para que se tuviera un aparato administrativo con grandes deficiencias y atrasos, casi al borde de la atrofia, incapaz ya de responder a las exigencias de desarrollo nacional y regional que el país necesita. El sistema educativo creció tanto, sin considerar las realidades y diferencias entre los estados, desconociendo las aspiraciones locales por vía del centralismo, que fue necesario descentralizarlo, para garantizar con ello una verdadera educación nacional.

Todo este contexto, hizo que la educación en México presentara grandes deficiencias en cuanto a la calidad de sus servicios, por tal motivo el gobierno salinista consideró que había necesidad de realizar una reforma educativa, que fuera coherente con su política económica y social, así como con las exigencias del nuevo contexto nacional e internacional, con la cual se influyera para poder alcanzar un mayor crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso y una mejor competitividad internacional de las empresas nacionales.⁵

La gran prioridad de la política educativa del sexenio de Salinas consistió en lograr una educación básica de calidad, que combatiera los elevados índices de deserción y las deficiencias que sufre el sistema educativo, para poder ofrecer una mejor educación y asegurar la permanencia de los niños en la primaria. La Modernización Educativa significó para el gobierno de Salinas de Gortari y para las autoridades educativas del país durante ese periodo, pasar de lo meramente cuantitativo a lo cualitativo, utilizando con eficiencia y realismo los recursos destinados al sector educativo, por medio de una profunda modificación del sistema educativo, a fin de volver a éste más participativo, eficiente y de mejor calidad, asegurando con ello la cobertura, calidad y eficiencia de la educación pública.⁶

Para los fines de esta investigación, consideraremos que la Modernización Educativa consiste en la renovación, cambio y reorganización de las partes que forman al sistema educativo (planes, programas, métodos y materiales educativos, instituciones educativas públicas y organismos descentralizados), con el propósito de mejorar la calidad de los servicios educativos que proporciona el Estado, conforme a las nuevas condiciones que vive actualmente la sociedad mexicana.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND), en el Programa para la Modernización Educativa (PME) y en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se encuentran señalados los objetivos, estrategias y políticas del gobierno salinista, para llevar a cabo la Modernización Educativa en México. A continuación serán tratados brevemente los objetivos y acciones que establece el Programa para la Modernización Educativa y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Para las autoridades educativas, el primer paso que se dio hacia la modernización educativa en México se inició formalmente el 16 de enero de 1989 con la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación, en la que se captaron 65,560 propuestas de profesores, padres de familia, especialistas investigadores y público en general, con las cuales se elaboró el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME), que fue presentado el 9 de octubre de 1989.⁷

El Programa para la Modernización Educativa (PME) fue elaborado en base en el "Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo de la Vida de la Población" del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Este programa definió las prioridades del Estado Mexicano en materia de educación durante el sexenio de Salinas de Gortari, considerando a la educación primaria como el componente básico del sistema educativo, enfatizando la necesidad de elevar su calidad, y tratando de lograr su articulación pedagógica con los niveles educativos de preescolar y secundaria. Así mismo, dicho programa reconoció la necesidad de mejorar y actualizar la formación de los docentes, con el propósito de contar con maestros mejor preparados académicamente y que con ello se pudiera enfrentar las necesidades que exigía la modernización del sistema educativo.

José Angel Pescador Osuna considera que a través del Programa para la Modernización Educativa, se reafirmó el concepto neoliberal del Estado educador, que pretende enfrentar el reto de la pobreza a través de la educación, considerando que ésta y la capacitación pueden ser modificadas en favor del individuo, a fin de evitar que subsista la desigualdad educativa, la cual es un reflejo de la grave desigualdad social; y reflexiona que, si bien la escuela no puede corregir lo que la sociedad está generando, al menos que no contribuya con la perpetuidad de la desigualdad.⁸

Como anteriormente se había comentado, la principal preocupación de la política educativa del gobierno de Salinas de Gortari fue dar atención prioritaria a la educación básica, en especial a la de primaria, la cual históricamente ha representado el compromiso que mejor ha cumplido el Estado mexicano, sobre todo en la cobertura del servicio (creación de escuelas). Cabe mencionar que si en verdad se desea llevar a cabo la modernización del sistema educativo, es necesario destinar mayor presupuesto para este sector, a fin de que mejore el salario magisterial, y se financien programas de investigación científica y educativa.

Por otra parte, los libros de texto y programas de estudio deben modificar sus contenidos, a fin de que la población no solo reciba los conocimientos básicos de cada nivel, sino que cuente además con una mejor preparación que le permita continuar con estudios superiores, así como mejorar su situación económica y social.

Un aumento en las percepciones de los maestros debe estar en función de la mejor formación, preparación y desempeño de éstos en la escuela, por ello es necesario, por una parte, renovar los programas y métodos destinados a la formación de los docentes, y por otra crear mecanismos que estimulen a los maestros a prepararse mejor académicamente (la creación de la Carrera Magisterial responde a este punto).

Fernando Solís Camara opina que sería muy ingenuo pensar que para mejorar las condiciones sociales y económicas de la población bastaría solo elevar su nivel cultural, pero hay que considerar que dichas condiciones tienen una estrecha relación con el crecimiento del sistema productivo y con los programas y acciones emprendidas por otras dependencias del gobierno federal, que repercuten en el ámbito educativo; por tal motivo, la modernización educativa solo tendrá éxito en la medida en que este acompañada con el avance del resto de los programas sectoriales.⁹

Los indicadores con los cuales las autoridades educativas consideran que se podría evaluar los resultados de la modernización educativa, serían la tasa de eficiencia terminal (es decir cuantos alumnos ingresan al primer año lograron terminar la primaria); el índice de deserción y la tasa de reprobación en la población escolar; dichos indicadores están muy relacionados con la situación económica y social de cada familia. En este sentido cabe señalar que los resultados obtenidos sólo podrán ser apreciados a largo plazo; es decir, cuando los alumnos maduren y apliquen sus conocimientos y preparación en su vida cotidiana (familia, trabajo, sociedad), y esto se traduzca en una mayor productividad y en una mejor calidad de vida para ellos y sus familias, lo cual resultaría muy difícil de medir.

2.1.2 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El 18 de mayo de 1992, la Secretaría de Educación Pública presentó el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB), una vez concluido el diagnóstico realizado a la situación que en ese entonces guardaba la educación en México. Para su elaboración se tomó en cuenta tanto los resultados del proceso de consulta que antecedió la formulación del Programa para la Modernización Educativa (PME), como lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en materia educativa.

La creación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue el resultado de múltiples negociaciones y consultas que se dieron entre la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales. Durante su elaboración surgieron varias inquietudes con respecto a garantizar la integridad del SNTE como representación sindical del magisterio a nivel nacional, así como el respeto los derechos laborales de los trabajadores que serían transferidos al sistema estatal; y que los gobiernos estatales tuvieran la capacidad administrativa, económica y técnica necesaria para garantizar la operación de los servicios educativos que serían descentralizados.¹⁰

El objetivo principal del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica consistió en atacar aquellos problemas que afectan a los niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), tales como la centralización y el burocratismo de la administración educativa; el mal uso de recursos humanos y materiales; los bajos salarios de los docentes; la insuficiente dotación de medios, recursos y materiales a las escuelas; planes

y programas de estudio obsoletos y la poca de participación de la comunidad en el proceso educativo; a fin de mejorar la calidad de la educación básica en México. Con el propósito de solucionar estos problemas, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica definió tres líneas estratégicas fundamentales, que son la Reorganización del Sistema Educativo, la Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos y la Revaloración Social de la Función Magisterial.¹¹

De éstas líneas estratégicas se derivan los dos principales programas educativos del gobierno de Salinas de Gortari: el Federalismo Educativo (mejor conocido como descentralización educativa) y la Carrera Magisterial, con los cuales fueron las mejores muestras de que la modernización educativa se estaba llevando a cabo y que la Reforma del Estado en México era un hecho concreto y no simplemente un conjunto de declaraciones. A continuación serán tratadas brevemente cada una de las líneas estratégicas propuestas por el Acuerdo Nacional.

2.1.2.1 Reorganización del sistema educativo.

Para cumplir con ésta estrategia, se planteó consolidar un auténtico "Federalismo Educativo" así como promover una "Nueva Participación Social" en beneficio de la educación.

El "Federalismo Educativo" fue propuesto por el gobierno salinista como la solución para corregir el centralismo y burocratismo que sufre el sistema educativo, por lo cual se celebraron varios convenios entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales para determinar y distribuir responsabilidades en la nueva conducción y operación del sistema de educación básica y normal. El Acuerdo Nacional estableció que a partir de la fecha de firma de dichos convenios (finales de mayo de 1992), el Ejecutivo Federal traspasa a los gobiernos estatales, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo; derechos y obligaciones; bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el estado respectivo los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, formación de maestros, educación normal, educación indígena y educación especial; así mismo, se traspasan los recursos financieros que son utilizados para la operación de dichos servicios educativos.

Fernando Solís Camara señala que este proceso de "Federalización" implicó la transferencia a los estados de 700 mil trabajadores, 100 mil bienes inmuebles, 22 millones de bienes muebles y de recursos financieros con un monto de 16 millones para 1992.¹²

Por otra parte, el Acuerdo Nacional estableció que cada gobierno estatal a través de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la SEP en la relación laboral existente con los trabajadores que fueron incorporados al sistema educativo estatal, reconociendo y respetando íntegramente todos sus derechos laborales, además de reconocer al SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de dichos trabajadores.

Así mismo, se determinó que la SEP se encargaría en adelante de formular los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República; así como también de autorizar el uso de material educativo para esos niveles educativos, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos de educación

primaria, dar atención prioritaria a las regiones con importantes rezagos educativos, establecer procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y fomentar permanentemente la investigación que permita la innovación educativa; también se señala que la SEP continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros que se encuentran en el D.F.

Para Esteban Moctezuma Barragán, este proceso de descentralización significó para la SEP una descarga operativa muy importante, que le permitió atender más aspectos sustantivos de la educación, tales como la normatividad, la evaluación, la elaboración de planes y programas educativos de nivel nacional.¹³

Por lo que respecta a la Nueva Participación Social, ésta significó para las autoridades educativas promover la colaboración e interés de los maestros, alumnos, padres de familia, directivos escolares y autoridades educativas, con el propósito de fortalecer la capacidad de organización de la comunidad y para atender y solucionar mejor los problemas que surjan en la escuela. Con esta nueva participación se penso contar con una comunicación más directa y fluida entre alumno, maestro, escuela y comunidad, sin que haya intermediación burocrática de por medio. Cabe señalar que aún no se ha dado de manera satisfactoria dicha participación, tal y como la propone el Acuerdo Nacional, ya que son pocos los padres de familia que están al pendiente del avance de sus hijos, y pocos son los maestros que se preocupan por lo que sucede en su comunidad.

2.1.2.2 Reformulación de los contenidos y materiales educativos.

El cumplimiento de esta estrategia consistió en la renovación y actualización de los contenidos de los planes y programas de estudio (principalmente en primaria y secundaria), así como de los libros de texto gratuito, los cuales tenían 20 años de vigencia y eran considerados por las autoridades educativas como atrasados y caducos. Por otra parte, de manera complementaria a esta reformulación de contenidos, fueron aplicados los Programas Emergentes de Actualización Magisterial, los cuales fueron diseñados y coordinados por la Secretaría de Educación Pública para cada uno de los niveles de educación básica.

La aplicación del Programa Emergente en el nivel de Educación Preescolar comprendió acciones encaminadas a la capacitación, distribución de materiales de apoyo para los niños, maestros, directivos y padres de familia, y la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y evaluación de la práctica docente y el desempeño educativo en los jardines de niños (entrevistas y encuestas).

En el nivel de Primaria se aplicó el "Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos", cuyos objetivos específicos fueron los siguientes:¹⁴

- Fortalecer en los 6 grados el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral, haciendo énfasis en los usos del lenguaje y la lectura, abandonando el enfoque de la lingüística estructural vigente desde principios de los años 70's.

- Reforzar a lo largo del ciclo el aprendizaje de las matemáticas, subrayando el desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular las cantidades con precisión y fortalecer el conocimiento de la geometría y la habilidad para plantear claramente problemas y resolverlos, desechando el enfoque de la lógica matemática.
- Restablecer en la primaria el estudio sistemático de la historia, la geometría y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales.
- Reforzar el aprendizaje de los contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, el medio ambiente y los recursos naturales.

Por otra parte, se considero también conveniente elaborar y distribuir para el año escolar 1992-1993, dos libros de texto de Historia de México, uno para el 4° grado y otro para 5° y 6° grado respectivamente, para poder subsanar con ello las insuficientes conocimientos de historia nacional que tienen los alumnos de primaria, ya que se consideró que los libros de ciencias sociales utilizados antes de dicho ciclo escolar eran inadecuados y su contenido estaba atrasado.¹⁵

En lo referente al nivel de secundaria, se reimplantó el programa por asignaturas, sustituyendo al programa por áreas (establecido hace casi dos décadas); así mismo se planteó reforzar a la enseñanza de la lengua española y las matemáticas, aumentando 5 horas semanales más las clases de ambas materias, así mismo se restableció el estudio sistemático de historia universal y de México, de geografía y civismo, a través de la elaboración de nuevos libros de texto para secundaria de acuerdo al nuevo programa de estudio.

2.1.2.3 Revaloración de la función magisterial.

Esta estrategia comprendió seis aspectos que fueron la Formación del Maestro; la Actualización, Capacitación y Superación del Magisterio; el Salario Profesional; el Programa de Vivienda; la Carrera Magisterial y el Nuevo Aprecio Social hacia el Maestro, a continuación serán explicados brevemente cada uno de ellos.

- **Formación del Maestro.**- En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se estableció que los gobiernos estatales se encargarán de integrar un sistema dedicado a la formación del magisterio de su estado, dotando de material y equipo a las escuelas formadoras de docentes (normales), a fin de mejorar las bibliotecas, los laboratorios y las instalaciones necesarias para las prácticas docentes.

Para el caso de la formación profesional inicial, se propuso el diseño de un modelo educativo que contara con un tronco básico general y con opciones orientadas a la práctica docente, con el fin de que el maestro tuviera las bases pedagógicas suficientes para que pudiera desempeñar su labor en cualquier nivel de educación básica, y de esta forma pueda adaptarse a los cambios del mercado de trabajo, y pueda profundizar sus conocimientos en el área de su interés.¹⁶

- **Actualización, Capacitación y Superación del Magisterio.**- Las autoridades educativas implementaron el "Programa Emergente de Actualización del Maestro", con el fin de fortalecer en el corto plazo los conocimientos de los maestros y coadyuvar al mejor desempeño su función. Dicho programa consistió en la impartición de cursos intensivos a los maestros, directores y supervisores de los niveles de educación básica, utilizando para ello, guías, libros y otros materiales correspondientes al "Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos".

El objetivo de dichos cursos consistió en dar a conocer a los maestros y directivos, en que consistía la reformulación de contenidos y materiales para la educación básica, para que los docentes tuvieran una visión clara del contenido de los mismos.

- **Salario Profesional.**- Con el propósito de mejorar las percepciones del magisterio y de recuperar el poder adquisitivo del salario de los docentes, el Acuerdo Nacional determinó que el Gobierno Federal y los gobiernos estatales acordaran con el SNTE, otorgar cada año a los maestros de educación básica un aumento adicional a su salario, con el fin de que éste alcance estar en un intervalo entre 3 y 4 salarios mínimos, lo cual le permitirá al magisterio contar con un "salario profesional", con el cual le permita mejorar sus condiciones de vida.

Cabe señalar que cada año con motivo del "Día del Maestro" (15 de mayo), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) presenta ante la Secretaría de Educación Pública un pliego de peticiones, que contiene las demandas de tipo económico, profesional y laboral. Dicho pliego es contestado por el Secretario de Educación a través de un oficio en el cual se encuentran todas las demandas que fueron atendidas por la SEP, y entre las que se encuentran los incrementos al salario del magisterio, los cuales han sido considerados por los maestros como insuficientes, provocando que éstos manifiesten su desacuerdo a través de movilizaciones y paros, a fin de presionar a las autoridades educativas para que se les otorgue un aumento salarial mayor.

- **Programa de Vivienda.**- Con el fin de complementar el salario profesional y contribuir a mejorar el nivel de vida de los maestros, el Gobierno Federal planteó elaborar un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio, con el propósito de que se aprovechen los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y las nuevas oportunidades de financiamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Con este programa se pretendió ofrecer a los maestros opciones para obtener crédito para la construcción y compra de vivienda; en la actualidad este programa se encuentra en análisis, y aún no se a puesto en marcha
- **Carrera Magisterial.**- Comprende el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente de educación básica, cuyo objetivo consiste en promover a los docentes a mejores niveles salariales dentro de la misma función, estimulando así la calidad de la educación e impulsando el arraigo y la motivación del maestro para prepararse mejor.
- **Nuevo Aprecio Social hacia el Maestro.**- El Acuerdo Nacional determinó que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos estatales, procuraran reconocer cada año la figura y labor del maestro a través del otorgamiento de honores, premios, distinciones y estímulos

económicos; un ejemplo de ello fue la creación del reconocimiento "Ignacio Manuel Altamirano al desempeño en Carrera Magisterial", el cual consiste en la entrega de un diploma y un cheque al mejor maestro frente a grupo de cada uno de los niveles de educación básica que se hayan inscrito en la Carrera Magisterial.

2.2 El ámbito de la educación primaria.

2.2.1 Características de la educación primaria.

En el presente apartado serán tratadas algunas de las características que presenta la educación en general, considerando aquellas que caen dentro del ámbito de la educación primaria, para ello se tomarán en cuenta algunas perspectivas de estudio, como la que propone Althusser, que considera a la educación como un Aparato Ideológico del Estado; así mismo, se tomarán en cuenta aquellos estudios que piensan que la educación es un medio que influye en la movilidad social de los individuos, y los que consideran a la educación primaria como la etapa inicial de escolarización en la cual se transmiten a las personas los conocimientos básicos que les permiten desarrollarse individual y socialmente (este aspecto frecuentemente se relaciona con la movilidad social), por último se tratarán las características que establece el artículo 3° constitucional.

2.2.1.1 Aparato Ideológico del Estado.

El pensador francés Lois Althusser introduce en los estudios marxistas sobre el Estado, el término de "Aparato Ideológico de Estado", ya que considera que el Estado desarrolla principalmente tres funciones en la sociedad: represiva, técnico-administrativa e ideológica, las cuales realiza a través de instituciones o aparatos que cumplen con las atribuciones propias de cada función.¹⁷

De esta manera, el Estado se cuenta con un Aparato Represivo, un Aparato Técnico-Administrativo y un Aparato Ideológico; el Aparato Represivo es el principal de ellos, ya que materializa y garantiza la reproducción del régimen y la explotación de una clase por otra, dicho aparato se encuentra formado por el ejército, la policía, las cárceles, los tribunales de justicia, etc., que funcionan por medio de la fuerza y la represión; el Aparato Técnico-Administrativo está formado por aquellas instituciones como el gobierno, el parlamento y la administración pública que están encargadas de atender las distintas funciones sociales que son propias de una sociedad en la que existe una compleja división del trabajo (tareas de registro, contabilidad, control, labores censales, recaudación de impuestos, inspección, servicios públicos como transporte, salud, limpieza, etc.).

El Aparato Ideológico del Estado está compuesto por aquellas instituciones que funcionan a través de un conjunto de representación de valores, con los cuales la clase dominante tiende a imponer a toda la sociedad su visión del mundo, utilizando para ello distintos medios, que van desde lo sagrado (religión) hasta a las alegrías triviales de la vida (espectáculos, t.v., cine, etc.).¹⁸

Por tal motivo, Althusser piensa que el Aparato Ideológico del Estado está formado a su vez por el aparato religioso (las distintas iglesias); el aparato escolar (el sistema educativo formado por escuelas públicas y privadas); el aparato jurídico (leyes, reglamentos, códigos, etc. que también pertenece al Aparato Represivo); el aparato político (sistema político, partidos políticos, etc.); el aparato sindical (sindicatos, organizaciones, etc.); el aparato de información (prensa, radio televisión, cine, etc.) y el aparato cultural (literatura, bellas artes, deportes, etc.).¹⁹

De todos estos aparatos ideológicos, el más importante es el escolar (el cual ha reemplazado a la iglesia), ya que la escuela inculca durante mucho tiempo (cinco días a la semana, 8 horas diarias) de manera obligatoria y hasta gratuita, los saberes prácticos (idioma, matemáticas, historia, ciencia, literatura; etc.) y un conjunto de valores y hábitos propios de la ideología dominante (moral, educación cívica, filosofía, religión, etc.) que toda persona debe conocer.

Considerando lo anterior, Althusser señala que en la escuela además de aprender ciertas técnicas (escribir, leer y contar), así como ciertos elementos de cultura científica o literaria, que son directamente usadas en los distintos puestos de la producción; también se aprenden las reglas y los usos habituales y correctos que todo individuo debe observar según el cargo que está destinado a ocupar en la división del trabajo (una instrucción determinada tanto para los obreros como para los técnicos y para los mandos superiores). Dichos hábitos se refieren al respeto y aceptación de las normas morales, de conciencia cívica y profesional, y reglas del respeto a la división técnico-social del trabajo; es decir, las reglas del orden establecido por la clase dominante.²⁰

De esta manera, cada sector de la población que se incorpora a la vida social, va provisto ya de la ideología que conviene al papel que debe cumplir dentro de la sociedad; por ejemplo, el trabajador que tiene el papel de explotado, debe tener una conciencia profesional, moral, cívica, nacional y política determinada (obediente, callado, apolítico, etc.); en cambio, el patrón que tiene el papel de agente de explotación debe saber mandar y hablar a los trabajadores, por lo que debe contar con conocimientos de relaciones humanas; el ejército y la policía que tienen el papel de agentes de la represión, deben saber mandar y hacerse obedecer sin discusión, y por último, los intelectuales, políticos y religiosos, que tienen el papel de agentes profesionales de la ideología, deben saber tratar respetuosamente las conciencias de las personas mediante la coerción y la demagogia (entre otras prácticas), conforme a los valores de la moral, la virtud, la trascendencia y a la nación (ideología dominante).

Muchas de estas virtudes (modestia, resignación y sumisión por una parte, y cinismo, altives, seguridad y grandeza, por otra) son aprendidas no sólo en la escuela sino también en la familia, la iglesia, el ejército, en los libros, en las películas e incluso en los estadios deportivos. Por último, podemos considerar que como la clase dominante es la que detenta el poder del Estado y dispone de cada uno de los Aparatos de Estado, ésta impone a la población su visión de la vida, es decir su ideología, la cual no solo exige la reproducción de las relaciones de explotación, sino que también reclama la sumisión de los trabajadores a las reglas del orden establecido, que son enseñadas en la escuela, la iglesia, la familia y el ejército, en donde se inculcan ciertos tipos de conducta y de valores que aseguran el sometimiento de los individuos a la ideología de la clase dominante.²¹

2.2.1.2 Medio que permite la movilidad social.

Según el sociólogo Pitirim A. Sorokim, la movilidad social es el acto que permite a un individuo de pasar de una posición social a otra.²² Así mismo, los sociólogos Horton y Hunt, consideran que la movilidad social tiene la virtud de hacer tolerable la desigualdad social, ya que si ésta se da en un nivel alto, la mayoría de los miembros de la sociedad pueden creer que todos son iguales y tienen las mismas oportunidades de alcanzar una posición en una clase social; pero si la movilidad es baja, entonces la mayoría de las personas se estancan en un determinado status y consideran que existe una gran desigualdad social.²³

Por otra parte, Sorokim señala que la movilidad social puede darse de dos formas: horizontal y verticalmente. En la forma horizontal, el cambio o transición se da en un mismo nivel o capa, por lo que el traslado se da sin que se produzca algún cambio notable en la posición social del individuo; ejemplos de este tipo son los cambios de un grupo religioso a otro, de una ciudadanía a otra, o de un empleo a otro, en el cual se conserva la misma posición con respecto a los demás.

En la movilidad vertical, encontramos dos tipos de movimientos, los ascendentes y los descendentes, los cuales implican el mejoramiento o empeoramiento social de un individuo. Los movimientos ascendentes se presentan en dos formas; cuando los individuos de una capa social inferior se infiltran a una superior ya existente; o cuando se crea un nuevo grupo social y éste se inserta en las capas superiores ya existentes. Por su parte, los movimientos descendentes también se dan de dos formas, cuando los individuos de las posiciones sociales superiores descienden a las inferiores (sin que el grupo en general se desintegre); y cuando se da la degradación total del grupo social, disminuyendo con ello su posición con los otros grupos, o su desintegración total como unidad social.²⁴

Para Horton y Hunt, existen distintos canales o medios que posibilitan la movilidad social, entre los que se encuentran principalmente la empresa comercial y la promoción burocrática, y en algunas veces la educación. Los dos primeros medios permiten al individuo moverse de una capa social a otra, ya sea a través de una promoción laboral o por medio de la creación de su propia empresa comercial, con lo cual pueden obtener beneficios que se traduzcan en un ascenso social. En lo que respecta a la educación, ésta es considerada como una fuente de posibilidades que pueden conducir al éxito en cualquiera de los anteriores medios.²⁵

Frecuentemente se cree, dicen Horton y Hunt, que la educación es un medio primario de movilidad social como lo son la empresa comercial y la promoción burocrática, ya que ésta proporciona un conocimiento que puede ser aplicado en los negocios o en el medio profesional, pero dicho conocimiento por si solo no proporciona automáticamente al individuo la oportunidad para encontrar un empleo bien remunerado que le permita pasar a otra capa social y mejorar su situación; ya que si no se cuenta con algún conocido o referencias, la educación tiene escaso valor económico y hace que un doctor desempleado sea tan pobre como un analfabeto desempleado, y que cuente con muy pocas posibilidades de conseguir trabajo.

Por tal motivo, para que la educación pueda mejorar la situación económica de un individuo o de un grupo determinado, es necesario que se aumente simultáneamente las oportunidades educativas y de empleo, ya que ¿de qué sirve formar mil excelentes científicos si el país no cuenta con las estructuras laborales para aprovecharlos?, y en caso de no hacerlo, ¿cuál sería la diferencia, en términos de producción, entre ciertos trabajos efectuados por profesionistas (licenciados o ingenieros) y personas que no lo son?

Aunque cabe señalar, que si bien es cierto que la educación no representa un medio determinante de movilidad social, por otra parte sí influye en ella, al ser ésta la puerta por la que las personas pueden acceder a carreras profesionales, con las cuales consiguen una buena remuneración, y en cierto sentido, también seguridad en el empleo. Claro que algunas carreras profesionales no siempre son bien remuneradas económicamente, pero aún gozan de cierto prestigio, y reciben ingresos un poco más altos que el promedio, dando con ello oportunidades de movilidad social. Por otra parte, la escasez de escuelas profesionales, el costo de la educación superior, y los perfiles que se exigen, hacen que se desanimen muchas personas, lo cual favorece la oferta y demanda de empleo que exige un perfil profesional.²⁶

Horton y Hunt consideran que otra forma en que la educación influye en la movilidad social, radica en el proceso de promoción laboral del trabajador, ya que en otras épocas, bastaba que un trabajador inteligente dominara las habilidades mecánicas de un cierto trabajo para que pudiera ser promovido continuamente, y llegar así a los niveles de supervisión, a veces hasta alcanzar una posición en la gerencia; o bien, podía usar los conocimientos adquiridos para establecer su propio negocio. En la actualidad los puestos de supervisión y gerenciales son ocupados generalmente por personal que cuenta con nivel universitario, cuyos conocimientos no son adquiridos por la práctica diaria del trabajo.

Ambos sociólogos, consideran que esta situación representa una ruptura en la jerarquía de las capacidades, ya que un trabajador puede pasar de no capacitado a capacitado y con el tiempo puede llegar solo a ser capataz, debido a que más allá de ese puesto existen barreras difíciles de superar, si no cuenta con una preparación profesional. De esta forma vemos que hay dos escaleras ocupacionales, una que inicia con el trabajador no capacitado y se suspende en el nivel de capataz, y otra que comienza en un trabajo administrativo con un nivel universitario y que termina en un puesto ejecutivo.

Considerando lo expuesto por Sorokim, Horton y Hunt, se puede concluir que la educación en sí, no representa un cambio directo en la situación social de una persona (movilidad social), pero sí puede influir en ella, en el sentido de que ayuda a preparar al individuo, a fin de que éste, con los conocimientos y habilidades adquiridos, los aproveche para crear su propia empresa o para que pueda ascender laboralmente, lo cual le permita mejorar su situación social.

2.2.1.3 Etapa inicial de escolarización.

La educación en general, es considerada por muchos pedagogos como el proceso mediante el cual se forma al hombre, en base a la concepción que cada sociedad tiene de lo que el individuo debe ser y saber, por lo que éste deberá de asimilar las costumbres, hábitos y normas de comportamiento que son de interés para esa sociedad.²⁷

Para Emilié Durkhein, la educación constituye la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que aún no están maduras para la vida social, a través de un sistema educativo (conjunto de prácticas y de instituciones organizados) que es impuesto a los individuos con una fuerza generalmente irresistible (esto es aplicable para los distintos niveles de educación básica, en especial para la educación primaria).

Así mismo, Durkhein considera que dentro de una persona existen dos seres distintos, el Ser Individual y el Ser Social; los cuales representan un conjunto de ideas y valores. El primero esta formado por todos los estados mentales que se refieren sólo a nosotros mismos y a los acontecimientos que suceden en nuestra vida personal; mientras que el segundo es un sistema de ideas, sentimientos y hábitos que se expresan en nosotros y que no son parte de nuestra personalidad, sino que son el sentir del grupo o los diferentes grupos de los que formamos parte, como son el caso de las creencias y prácticas morales y religiosas, las tradiciones nacionales o profesionales, las opiniones colectivas de toda clase.²⁸

Retomando lo antes señalado por Durkheim, podemos considerar que la educación primaria también sigue dos procesos fundamentales: la individualización y la socialización; por el primero se entiende la acción destinada a lograr que cada persona desarrolle al máximo sus capacidades intelectuales con el conjunto de conocimientos que recibe; mientras que el segundo consiste en introducir al individuo en el mundo social y cultural en que se habrá de desarrollarse durante su vida, a través del contacto con otros individuos.²⁹

Por otra parte, la educación primaria es considerada como la etapa inicial de escolarización del individuo, porque le ofrece un cuerpo de conocimientos hábitos, actitudes y valores comunes, antes de que éste inicie una determinada especialización (carrera corta o técnica) o pase a otro nivel educativo superior. Ese conjunto de conocimientos transmitidos deben responder a las exigencias de formación básica que todo individuo debe tener, no sólo a nivel de conocimientos teóricos, sino también humanos, a fin de que pueda ser aprobado socialmente y pueda desarrollarse como persona en cualquier ámbito de su vida.

En este sentido, la UNESCO considera que la educación primaria debe satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje del individuo, las cuales abarcan desde la adquisición de ciertas herramientas necesarias para aprender otros conocimientos, como la lectura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas, etc.; hasta aquellos contenidos básicos del aprendizaje que comprenden conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes, que en su conjunto permiten al individuo desarrollar sus capacidades para participar y trabajar con dignidad, mejorar su calidad de vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo.³⁰

Como conclusión podemos decir que la educación en general y en especial la educación primaria, tiene como función propiciar en el niño un cierto número de estados físicos y mentales de la sociedad a la que pertenece, y que considera ésta que no deben estar ausentes en ninguno de sus miembros, por otra parte, la educación también dota de algunos estados físicos y mentales del grupo social al que pertenece en el individuo en particular (clase, familia, profesión, etc.), considerando igualmente que deben estar presentes en todos aquellos miembros que lo integran. De esta manera la sociedad en su conjunto y el medio social en que se desarrolla el niño en particular, determinan el tipo de educación que éste debe recibir y adoptar, a fin de que pueda ser aceptado en la sociedad y logre desarrollarse en ella.

2.2.1.4 Características constitucionales.

El artículo 3° constitucional constituye la norma fundamental sobre la cual descansan todas las disposiciones del Estado en materia educativa, ya que en él se establecen los principios y características que debe seguir la educación en México, y en especial la educación primaria. Las características que el artículo 3° constitucional atribuye a la educación que imparte el Estado Mexicano, son las siguientes: ³¹

- Integral: Porque tenderá a desarrollar armónicamente las facultades intelectuales, artísticas, técnicas y sociales del individuo, con el fin de que éste ejerza con plenitud sus capacidades.
- Nacional: Por que fomentará al amor a la patria, proporcionando los elementos necesarios para conocer y comprender nuestras raíces históricas, así como nuestros problemas económicos, sociales y políticos, sin olvidar la necesidad de la convivencia internacional.
- Democrática: Ya que buscará implantar un sistema de vida que promueva el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, sin distinción de raza, sexo, condición económica, ideología, etc.
- Científica: Por que se mantendrá ajena a toda doctrina religiosa, basándose solo en los resultados del progreso científico y luchara contra el fanatismo y los prejuicios.
- Pacifista: Al contribuir a la mejor convivencia humana y fomentando el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad familiar.
- Promotora de la justicia social: Ya que fomentará ideales de fraternidad e igualdad de derechos entre todos los hombres, evitando privilegios de raza, de secta, de grupos, de sexo, etc.
- Laica: Esto significa que se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, conforme al principio histórico de la separación entre el Estado y la Iglesia (principalmente la católica), que propusieron los gobierno liberales durante el siglo XIX, con el fin de consolidar al Estado mexicano y limitar la acción del clero en todos los ámbitos sociales, y en especial en el de la educación, que era monopolio exclusivo de la Iglesia;

así mismo este principio da cumplimiento al artículo 24 constitucional que establece la libertad de creencias.

- **Gratuita:** Toda la educación que imparta el Estado será gratuita, por que se considera que ésta es un servicio público que presta el gobierno, con el propósito de que llegue a todos los mexicanos, y en especial aquellas capas de la sociedad que carecen de recursos o no lo tienen en cantidad suficiente (tiene como complemento a los libros de texto gratuitos).
- **Obligatoria:** La obligatoriedad de la educación pública se estableció con el propósito de evitar la marginación de los sectores más deprimidos de la población, posibilitando con ello que todos los mexicanos puedan hablar, leer y escribir en el mismo idioma. Primero se determinó que la educación primaria fuera obligatoria, y a partir del 6 de marzo de 1993 con la modificación del artículo 3° constitucional, se estableció que la educación secundaria también obtuviera esta calidad.

2.2.2 Marco legal que regula a la educación primaria.

Uno de los principales fines del Estado mexicano, consiste en ofrecer una educación primaria de calidad a todos los mexicanos, así como también asegurar que éstos concluyan satisfactoriamente dicho nivel educativo. Se entenderá por marco legal, el conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones legales que regulan o norman la operación de una actividad, en el que se determinan las facultades y obligaciones que tiene derecho tanto un individuo como una autoridad; en este sentido, el marco legal que regula la acción de la educación primaria en México esta compuesto principalmente por el artículo 3° constitucional y por la Ley General de Educación.

José Cueli señala que dicho marco legal ha sido reformado o adaptado conforme a los cambios históricos internos y externos que han afectado a nuestro país, los cuales no pudieron pasar desapercibidos de la orientación de la educación en México, así como también por las corrientes ideológicas imperantes en una época determinada; por ejemplo, la educación positivista impulsada por José Vasconcelos durante el porfiriato; así mismo, la educación socialista, ultralaica y sexual de los años 30's, que fue promovida por Narciso Bassols durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.³²

En este sentido, durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, el Secretario de Educación, Jaime Torres Bodet, propuso en 1943, reformar el artículo 3° constitucional con base en la consigna de ese gobierno, "La Unidad Nacional", la cual supone que todas las instituciones políticas y sociales, entre ellas la escuela, deberían ser fuente de concordia y progreso, y no escenario de estériles contiendas, debido a que en ese tiempo se desarrollaba la Segunda Guerra Mundial. A partir de ese momento, quedaron establecidos en el artículo 3° constitucional los postulados ideológicos de la política educativa mexicana, así como las características que la educación en México debería contar, (superando así la polémica provocada por el laicismo y el socialismo del régimen de Lázaro Cárdenas), las cuales se encuentran vigentes en la actualidad.³³

El artículo 3° constitucional representa la columna vertebral del marco legal de la educación en México, ya que establece los principios generales de la misma, así como los propósitos, condiciones y características que ésta debe poseer. El 13 de julio de 1993 a través del Diario Oficial de la Federación se dio a conocer la Ley General de Educación, la cual sustituyó a la Ley Federal de Educación que se encontraba vigente desde 1974. Dicha Ley General fue elaborada con el propósito de reglamentar o normar lo establecido en el artículo 3° constitucional, en forma detallada y precisa, tomando en cuenta lo establecido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; a continuación serán expuestas aquellas partes del artículo 3° constitucional y de la Ley General de Educación que están relacionadas con la educación primaria.

2.2.2.1 El artículo 3° constitucional.

Dicho artículo establece lo siguiente: ³⁴

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, estados y municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, os fanatismos y los perjuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades, ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto, por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

- III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;
- IV. Toda educación que el estado imparta será gratuita."

2.2.2.2 La Ley General de Educación.

Artículo 1.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Artículo 2.- La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

Artículo 7.- La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

- I.- Contribuir al desarrollo integral del individuo.
- II.- Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexiones críticas.
- III.- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía y el aprecio por la historia y los símbolos patrios.
- IV.- Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común para todos los mexicanos, sin dejar de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas.
- V.- Infundir el conocimiento y práctica de la democracia así como promover actitudes solidarias.
- VI.- Promover el valor de la justicia, de la ley y de la igualdad de los individuos ante ella, así como propiciar el respeto a los derechos humanos.
- VII.- Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas.
- VIII.- Fortalecer los hábitos intelectuales que permitan el análisis de la realidad nacional e internacional.
- IX.- Estimular la educación física y la práctica del deporte.

- X.- Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios.
- XI.- Hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y contribuir a conservar el equilibrio ecológico.

Artículo 10.- ... Constituyen el sistema educativo nacional:

- I.- Los educandos y los educadores;
- II.- Las autoridades educativas;
- III.- Los planes, programas, métodos y materiales educativos;
- IV.- Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;
- V.- Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y
- VI.- Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Artículo 11.- ... Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

- I.- Autoridad educativa federal, o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;
- II.- Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y
- III.- Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio."

Artículo 20.- Las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

- I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial básica - incluyendo la de aquellos para la atención de la educación indígena- especial y de educación física;
- II.- La actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior;
- III.- La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y
- IV.- El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

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

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

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

Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio.

Artículo 37.- La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y de la secundaria. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria.

Artículo 38.- La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población r u r a l dispersa y grupos migratorios." ³⁸

Las orientaciones, conceptos y finalidades que definen a la educación en México contenidas tanto el artículo 3° constitucional como la Ley General de Educación y en la demás legislación complementaria en la materia, son coherentes con las más elevadas aspiraciones individuales y sociales de la nación (preparar al hombre para vivir una vida en plenitud y en relación creadora con sus semejantes), las cuales no pueden ser cumplidas cabalmente, si no se encuentran acompañadas de medidas de carácter económico y social que ayuden a combatir a la pobreza y a la desigualdad social, que son los principales problemas del país, los cuales influyen mucho en el aprovechamiento y permanencia de los niños en la escuela.

En el siguiente capítulo se abordará a la Carrera Magisterial, considerando a esta como un esquema de servicio civil dirigido a los maestros de educación básica, cuyo propósito fue el presentar una mejor opción de promoción salarial a los docentes, tratando de mejorar con ello su situación económica y profesional y al mismo tiempo la calidad de la educación pública en México.

NOTAS DEL CAPITULO II

1. Vid. Gilberto Guevara Niebla, "Educación y Modernización", suplemento Política N° 68, diario El Nacional, 23 de agosto de 1990, pág. 7.
2. Cfr. José Cueli, Valores y Metas de la Educación en México, Ediciones de La Jornada, México, 1990, pág. 9.
3. Vid. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Secretaría de Educación Pública, 1992, pág. 1.
4. Cfr. Gilberto Guevara, Op.cit., pág. 7.
5. Vid. Fernando Solís Camara, "El Proyecto Educativo para México", Suplemento Política N° 206, diario El Nacional, 19 de abril de 1993, pág. 6.
6. Cfr. Luis Narro y Alberto Hernández, "El reto de la participación social en la modernización educativa" en Valores y Metas de la Educación en México, p.p. 19 y 20.
7. Vid. Programa para la Modernización Educativa. (información para los maestros), CONALTE, México, 1991, pág. 2.
8. Cfr. José Angel Pescador Osuna, "Programa para la Modernización Educativa" en Valores y Metas..., pág. 70.
9. Vid. Fernando Solís Camara, Op.cit., pág. 6.
10. Vid. Estaban Moctezuma Barragán, La Educación Pública frente a las Nuevas Realidades, Ed. F.C.E., México, 1993, pág. 106.
11. Vid. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Op.cit., pág. 5.
12. Vid. Fernando Solís Camara, Op.cit., pág. 6.
13. Vid. Estaban Moctezuma Barragán, Op.cit., pág. 107.
14. Cfr. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Op.cit., pág. 15.

15. Cfr. *Ibid.*, pág. 16. Para el ciclo escolar 1993-1994 se mandaron hacer los nuevos libros de texto para el nivel de Primaria, en el caso de los de historia de México, éstos fueron elaborados por Hector Aguilar Camín y Enrique Florescano, pero debido a la forma en que fueron abordaron ciertos temas de la historia reciente del país, como el movimiento estudiantil del 68, el 10 de julio de 1971, la crisis económica de los 80's y el periodo presidencial de Salinas de Gortari (al que elogiaron demasiado), dichos libros fueron rechazados por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), por lo que en el próximo ciclo escolar ya no fueron distribuidos estos materiales.
16. Con esto se quiere dar a entender que, si una persona que haya estudiado para maestro de secundaria y no encuentra trabajo en una escuela secundaria, podría dar clases en una escuela primaria o en un jardín de niños, ya que cuenta con los conocimientos básicos para poder desempeñarse como maestro en esos niveles.
17. Cfr. Marta Harnecker, Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico, Siglo XXI editores, México, 1989, 58a. edición, pág. 127.
18. Vid. Simone y Jean Lacouture, Pequeña Enciclopedia Política, Tomo I ,Col. 70, N° 133, Ed. Grijalvo, México, 1973, pág. 168.
19. Vid. Marta Harnecker, *Op.cit.*, pág. 131.
20. Cfr. Lois Althusser, "La Educación como Aparato Ideológico del Estado: reproducción de las relaciones de producción" en Las Dimensiones Sociales de la Educación, María Ibarrola, Coedición SEP-Ediciones El Caballito, México, 1985, pág. 111.
21. Vid. *Ibid.*, pág. 120.
22. Cfr. Pitirim A. Sorokim, Estratificación y movilidad social, Ed. U N A M, México, 1961, pág. 165.
23. Cfr. Paul B. Horton y Chester L. Hunt, Sociología, Ed. Mc Graw Hill, M é x i c o, 1997, 2° edición, pág. 212.
24. Cfr. Pitirim, *Op.cit.*, pág. 166.
25. Cfr. Horton y Chester, *Op.cit.*, pág. 222.

26. Cfr. Ibid., pág. 223.
27. Vid. Enciclopedia Práctica del Estudiante, tomo 10 (Ciencias Sociales), Ed. Promexa, México, 1984, pág. 204.
28. Cfr. Emílie Durkheim, "El carácter social de la educación y el entrenamiento", en Las Dimensiones Sociales de la Educación, María Ibarrola, Coedición SEP-Ediciones El Caballito, México, 1985, pág. 25.
29. Vid. SEP-CONAFE-CNIE, Ciencias Sociales. Primer Grado de Secundaria Abierta, Ed. Porrúa, México, 1989, 22 edición. pág. 30.
30. Vid. Declaración de la "Conferencia Mundial sobre Educación para todos", celebrada por la UNESCO en Tailandia en marzo de 1990, y citada en el Cuaderno de Trabajo para su Discusión N° 4.2 (PRIMARIA: LOS CAMBIOS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA) del Primer Congreso Nacional de la Educación, SNTE, México, 1994, pág. 9.
31. Vid. Gloria Gurrola Castro y José Luis Vázquez Reyna, Educación Cívica 1, para secundaria abierta (conforme al nuevo plan y programa de estudios del I N E A), Ed. Patria, México, 1993, pág. 71.
32. Cfr. José Cueli, Op.cit., pág. 7.
33. Cfr. Ibid., pág. 14.
34. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 108a. edición, México, 1995, p.p. 7-9.
35. Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.

CAPITULO III LA CARRERA MAGISTERIAL Y EL SERVICIO CIVIL.

3.1 Aspectos generales del Servicio Civil.

3.1.1 La Administración de Personal en la Administración Pública.

Para que una organización pueda funcionar es necesario que cuente con una serie de elementos o recursos de tipo material, técnico, humano y financiero. La Administración es el conjunto de acciones encaminadas a obtener el mejor aprovechamiento de dichos recursos, los cuales manejados y conjugados armónicamente contribuyen al cumplimiento de los objetivos y a la satisfacción de las necesidades de la organización. El elemento humano, mejor conocido como "personal", es el más importante y dinámico de los recursos con los que trabaja la Administración, ya que de él depende el buen uso y desempeño de los otros recursos, así como los resultados que se obtienen de ellos.

Para Pedro Zorrilla Martínez, la Administración de Personal es una especialidad de la Administración General que tiene por objeto la óptima utilización y manejo de los recursos humanos, manteniendo e incrementando en los trabajadores el nivel de las habilidades que deben poseer conforme a la estructura orgánica y técnica de la organización, además de fomentarles también cierto modelo de comportamiento que debe ser congruente con las operaciones de la organización.¹

Por su parte, Fernando Arias Galicia considera que las bases teóricas de la Administración de Personal provienen del Derecho Laboral y de la Administración Científica; ya que el primero establece las normas y disposiciones legales que regulan y reglamentan los aspectos derivados de una relación laboral, con el propósito de mejorar las condiciones laborales y sociales de los trabajadores; mientras que la Administración Científica, proporciona las bases técnicas para el mejor uso de los recursos humanos, considerando los estudios de Taylor y Fayol, los cuales propusieron estrategias y políticas de coordinación y planeación para volver más eficiente al personal, ya no por medio de la improvisación.²

Stephen P. Robbins considera que la Administración de Personal está integrada fundamentalmente por seis fases, que son:³

- 1. Planeación de Recursos Humanos:** Es el proceso por el cual se asegura que la organización cuente con el número suficiente de personal para ocupar un puesto en el momento oportuno, utilizando programas que evalúen las necesidades de personal. De esta forma la planeación de recursos humanos traduce los objetivos de la organización en términos de los trabajadores que se necesitan para cumplir con ellos.
- 2. Reclutamiento:** Consiste en buscar los candidatos idóneos para que ocupen un puesto dentro de la organización; dicha búsqueda puede llevarse a cabo a través de distintos medios como buscar entre los empleados que actualmente trabajan en la organización; anuncios en periódicos; agencias de empleo (cuando la organización carece de un departamento de personal); bolsa de trabajo de los colegios o por referencias o por recomendaciones de los actuales empleados.

3. Selección: Consiste en escoger al aspirante más apropiado de un grupo de candidatos, usando una serie de mecanismos con los cuales se determinara cual es el mejor, y así poder reducir los errores de aceptación y de rechazo. Dichos mecanismos son:

- a) Llenado de solicitud; en la cual se asienta información biográfica básica del candidato (nombre, dirección, edad, sexo, nivel de estudios, etc.).
- b) Pruebas escritas; las cuales son evaluaciones o exámenes que se aplican para medir la inteligencia, aptitud, habilidad e interés del candidato. Cada evaluación debe corresponder al puesto que se desea ocupar, ya que no se puede aplicar un solo tipo de examen para todo el personal.
- c) Muestras de trabajo; son pequeñas réplicas de trabajo, a fin de que los aspirantes demuestren poseer las habilidades necesarias para realizar las tareas encomendadas.
- d) Entrevista; consiste en un conjunto de preguntas que hace el entrevistador al candidato sobre sus actividades, gustos, aspiraciones, etc.⁴
- e) Investigación de antecedentes; con la que se pretende verificar la información proporcionada por el aspirante, la cual fue asentada tanto en la solicitud como en las referencias que presentó.
- f) Examen físico; con el que se evalúa la salud del aspirante, ya que la organización busca eliminar los reclamos de seguro por heridas y enfermedades contraídas antes de la contratación.

4. Orientación: Consiste en introducir al trabajador de manera formal al puesto, familiarizándolo con su tarea, unidad de trabajo y la organización en su conjunto, facilitando así la transición foráneo-interno del nuevo empleado.

5. Capacitación: Implica actualizar las habilidades y conocimientos del empleado, a fin de que éste las aplique en su vida laboral y cotidiana. Dichas habilidades o conocimientos que proporciona la capacitación se pueden clasificar en tres categorías: técnicas (dirigidas a aumentar y mejorar la destreza manual del empleado en trabajos de tipo operativo y de oficina), interpersonales (están encaminadas hacia el aprendizaje del trabajador, para que pueda interactuar de manera eficaz con sus compañeros y superiores) y las de resolución de problemas (tratan de enseñar al trabajador actividades a usar su razonamiento lógico para definir los problemas, determinando las alternativas de solución).

6. Desarrollo de Carreras: Esta fase implica una forma más amplia y sistemática para manejar los cambios laborales de los trabajadores dentro de la organización, tratando de hacer corresponder las habilidades y aspiraciones individuales del personal con las necesidades de la organización, a través de un programa que permita el desarrollo y formación del trabajador.

Según Stephen P. Robbins, el establecimiento de un programa de desarrollo de carrera dentro de la organización traería los siguientes resultados:⁵

- Aseguraría que la organización pudiera contar con personal mejor capacitado y disponible, en el momento en que ésta lo necesite, por medio de la formación y retención de esos trabajadores y tratando de conciliar sus aspiraciones y necesidades con las de la organización.

- Mejoraría la habilidad de la organización para atraer y retener al personal mejor capacitado a través del ofrecimiento de mejores incentivos económicos y de reconocimiento al servicio, con los cuales el trabajador mostrará mayor lealtad y compromiso hacia la organización.
- Aseguraría que los trabajadores cuenten con oportunidades de crecimiento y desarrollo más reales, considerando su desempeño laboral así como sus conocimientos y formación.

La interrelación adecuada de estas seis fases hacen posible que la organización tome las medidas necesarias para pueda asimilar mejor y más rápido a los empleados más capaces, así como también asegurar que las habilidades y conocimientos de su personal actual, se encuentren actualizados conforme a las necesidades organizacionales. Al respecto, cabe señalar que los procesos y técnicas de la Administración de Personal pueden adaptarse y ser utilizados para cualquier tipo de organización, sea ésta privada (empresas) o pública (gobierno), considerando para ello sus características y el ámbito en el que se desenvuelve. Lo anteriormente expuesto por Stephen Robbins corresponde a los aspectos generales de la Administración de Personal, a continuación dichos aspectos serán tratados pero dentro del ámbito de la Administración Pública.

El gobierno representa el principal prestador de servicios y productor de bienes en la sociedad, cuyo volumen y complejidad hace indispensable que estas actividades las realicen personas cada vez más capaces, a fin de que la política gubernamental se desarrolle con la mayor eficiencia posible; por tal motivo el Estado debe procurar atraer, formar, retener, utilizar y desarrollar en el servicio público al personal más capaz, para que pueda integrarlo a las diversas funciones y ocupaciones estatales.

Del buen o mal uso que el gobierno le dé a sus recursos humanos depende el éxito o fracaso de los programas gubernamentales; por ello es necesario que se cuente con un conjunto de acciones adecuadas para lograr conjuntar los intereses de los trabajadores con los de la institución (es decir del Estado). Dichas acciones constituyen la Administración de Personal Público, la cual considerada como el "proceso administrativo aplicado a conservar y acrecentar el esfuerzo, experiencia, conocimientos y habilidades de los trabajadores al servicio del Estado, en beneficio del trabajador, de la institución o dependencia en que labora y de la comunidad en general."⁶

Para Pedro Muñoz Amato, la Administración de Personal en el ámbito de la Administración Pública tiene como propósito la selección, formación y armonización de los servidores públicos, cuyas acciones se dirigirán hacia el cumplimiento de las funciones del gobierno con la mayor eficiencia posible; por ello es necesario que dichos trabajadores cuenten con un alto grado de responsabilidad y profesionalismo en sus labores, a fin de que se pueda contar con una función pública eficiente.⁷

Según Miguel Duhat Krauss, las funciones que desarrolla la Administración de Personal dentro del sector público, conforme a la vida laboral del trabajador dentro de la institución o dependencia, se pueden clasificar en tres fases:⁸

- **Ingreso o preempleo:** Es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a ingresar al servicio público y el Estado (éste en calidad de patrón), la cual comprende los aspectos de reclutamiento, selección, contratación e inducción.
- **Empleo:** Es la etapa en la que se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado, la cual esta conformada por los aspectos de capacitación, administración de sueldos y salarios, prestaciones, servicios y estímulos, movimientos de personal y de seguridad e higiene.
- **Egreso o postempleo:** Es la etapa final de la relación laboral entre el servidor público y el Estado, representada por la separación del trabajador del servicio activo dentro de la Administración Pública, la cual esta integrada por todos los movimientos de baja causados por renuncia, jubilación, liquidación, muerte o incapacidad del trabajador.

Algunos de los aspectos que comprenden estas tres fases ya habían sido tratados anteriormente por Stephen P. Robbins, a continuación estos aspectos y otros más serán tratados brevemente desde la óptica de la Administración Pública, tomando en cuenta lo que señala Adriana Hernández Puente, en el libro "Administración y Desarrollo de Personal Público".⁹

Reclutamiento: Es el proceso por el cual se localiza al personal que formalmente posea los requisitos o requerimientos generales que exige un determinado puesto. El artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los titulares de cada dependencia tienen la facultad de proponer el 50 % de los aspirantes para ocupar un puesto; y 50% restante es propuesto por la organización sindical; en este caso a la SEP le corresponde proponer al 50% de los aspirantes y al SNTE el 50% restante. Los candidatos que propone la SEP son egresados de las escuelas normales federales, estatales y particulares; así como de las instituciones de educación media superior y superior (universidades), o en algunos casos son elegidos libremente.

Selección: Es el proceso mediante el cual se elige a la persona idónea para que ocupe el puesto adecuado; dicho proceso esta formado por tres etapas que son:

- **Documental:** Inicia con el llenado de la solicitud de empleo y la entrega de la documentación requerida para que el aspirante acredite su nombre, edad, nacionalidad, capacidad jurídica, antecedentes laborales y profesionales, etc. En la Administración Pública Central existe un documento oficial expedido por la SHCP conocido como "Filiación", el cual tiene carácter obligatorio y es necesario para tramitar la contratación y alta del trabajador.
- **Pruebas y exámenes:** Se somete a los aspirantes a una serie de evaluaciones con el fin de calificar o medir sus capacidades, habilidades, destrezas, personalidad, perfil psicológico y salud.
- **Entrevista:** Cuyo fin es observar directamente el desenvolvimiento, seguridad y confianza con que el candidato se manifiesta ante condiciones hipotéticas, que eventualmente el entrevistador le presenta muchas veces al aspirante como una aparente charla informal.

Contratación: Es el proceso mediante el cual se da la integración formal y documental del trabajador a la organización, ya que se realizan todos los trámites con los que se da inicio la relación laboral entre el trabajador y el patrón; en este caso entre el servidor público y el Estado, representado por el titular de la dependencia.

Inducción: Es el conjunto de actividades tendientes a ubicar física, intelectual y anímicamente al trabajador de nuevo ingreso dentro de la dependencia pública, a través hacer de su conocimiento los objetivos, metas, programas y estructuras del gobierno, tanto a nivel global como institucional, a fin de que pueda desarrollar su trabajo, y al mismo tiempo se identifique con los valores de la dependencia y del Estado.

Capacitación: Es la actividad encaminada a desarrollar las aptitudes, habilidades y conocimientos del trabajador con el propósito de prepararlo para desempeñar adecuadamente una ocupación o puesto dentro de la dependencia, a través del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Administración de Sueldos y Salarios: Es la actividad encargada de retribuir adecuada y equitativamente la labor desempeñada por los trabajadores, tomando en cuenta la importancia del puesto, las necesidades personales, la eficiencia en el trabajo y la capacidad económica de la organización. De una manera objetiva, señala Adriana Hernández Puente, que con este aspecto pretende dar un equilibrio entre el trabajo realizado y la remuneración percibida a cambio de ésta, así como la eficiencia en el manejo de los recursos de la organización destinados para tal efecto.¹⁰

Prestaciones, Servicios y Estimulos: Las prestaciones son contribuciones adicionales al sueldo que otorga la dependencia, con los cuales se pretende incrementar las remuneraciones del trabajador; por su parte, los servicios son aquellas actividades que proporcionan beneficios materiales o sociales al trabajador y su familia los cuales son costeados por la propia dependencia y por las instituciones de seguridad social como el ISSSTE; en tanto que los estímulos son contribuciones que se otorgan como premio a la labor destacada del trabajador.

Movimientos de Personal: Durante la vida activa del trabajador se dan varios cambios en su situación laboral, que se encuentran regulados por las leyes laborales generales y por las condiciones generales de trabajo de cada dependencia. El primer movimiento que genera el trabajador al momento de su contratación es el de "ALTA", del cual se originan varios trámites como la inclusión del trabajador a la nómina, para efecto de pago de su salario; la expedición de credencial de identificación; su inclusión al sistema de control de asistencia (tarjeta o lista); así como otros trámites que son necesarios llevar con otras instituciones, como el ISSSTE (servicio médico), bancos (SAR), aseguradoras, etc.

Adriana Hernández Puente considera que los movimientos de personal que determinan la posición del trabajador dentro de la dependencia, se pueden clasificar en dos categorías:

- Laterales: Los cuales se dan por permuta o por cambio de adscripción. La permuta se origina por solicitud del trabajador, cuando éste pretende intercambiar funciones y plazas con un trabajador de otra dependencia, bajo la aceptación expresa del titular de donde se va a cambiar; mientras que los cambios de adscripción son originados cuando hay

necesidad de fortalecer una área de la dependencia o por la solicitud del trabajador, el trabajador es transferido a otra área, cambiando de lugar de residencia, llevándose prácticamente su plaza al nuevo lugar de trabajo.

- De ascenso y descenso: Los movimientos de ascenso están regulados por medio de un sistema de escalafón, que se encarga de llevar a cabo las promociones del personal mediante la evaluación de una serie de factores (conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad) relacionados con el desempeño laboral del trabajador. Cada dependencia pública cuenta con un Reglamento de Escalafón que regula a dicho sistema escalafonario y en el que establecen las bases y condiciones necesarias para que los trabajadores puedan concursar por un puesto de mayor nivel o por titularidad de la plaza que actualmente ocupan.¹¹

Las críticas más comunes al sistema escalafonario se centran en que la calificación de los factores depende de la persona que los califica, la cual lo puede hacer de forma benevolente para no originar inquietudes o inconformidades que tengan repercusiones laborales y políticas.

Considerando lo anterior, se ha visto la necesidad de establecer un sistema de exámenes que evalúen las aptitudes y el grado de conocimientos con los que cuenta el trabajador, a fin de determinar si verdaderamente posee el perfil y los requerimientos necesarios para desempeñar el nuevo puesto; Adriana Hernández Puente considera que una opción viable al respecto sería el establecimiento en las demás dependencias públicas del sistema que utiliza la Secretaría de Educación Pública para evaluar a los profesores de educación básica, la Carrera Magisterial.¹²

Por lo que respecta a los movimientos de descenso o de regreso, éstos son muy poco comunes y sólo se dan con carácter de provisional cuando se genera una vacante no definitiva, es decir, cuando el titular de la plaza no puede continuar ocupándola por las siguientes causas: enfermedad prolongada, licencia sin goce de sueldo por ocupar un puesto sindical o por elección popular, por licencia para ocupar puestos de confianza, etc., por tal motivo se considera que es necesario que dicha plaza sea cubierta de manera provisional por otro trabajador, el cual la dejará de nuevo en el momento en que regrese el titular.

Seguridad e Higiene: Consiste en el establecimiento de normas y reglamentos que determinan las condiciones de seguridad e higiene dentro de la dependencia, cuyo propósito consiste en promover la instalación de mecanismos y procedimientos que aseguren el bienestar físico y moral del trabajador, reduciendo con ello, aquellos factores y causas que directa o indirectamente pueden causar enfermedades, lesiones o accidentes en el trabajo, a fin de que se pueda contar con un ambiente laboral seguro.

Baja: Estos movimientos se generan al darse por terminada la relación laboral entre el servidor público y la dependencia, por las siguientes causas:

- Las que determina la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46, como son renuncia; abandono de empleo; muerte (por causas naturales o accidentes); incapacidad física o mental permanente (ya sea por riesgos profesionales o accidentes);

por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cese o despido, y por el término de la obra o del plazo en el que se le contrató al trabajador.

- Por jubilación, es decir cuando el trabajador se separa del servicio público una vez que cumple 30 años de servicios activos e igual tiempo de cotizar al ISSSTE, y en el caso de las mujeres, se da cuando éstas cumplen 28 o más años de servicio e igual tiempo de cotización.
- Por cesantía en edad avanzada, es decir cuando el trabajador cumple 55 años de edad y 10 de cotización al ISSSTE, puede separarse del servicio y tener derecho a una pensión.
- Pensión por estar inhabilitado física o mentalmente por causas ajenas a su empleo, si hubiera contribuido con sus cuotas al ISSSTE por lo menos 15 años, tiene derecho a recibir una pensión y a retirarse.

Dentro de la estructura centralizada de la Administración Pública (independientemente de la especialidad de cada Secretaría) debe existir en cada dependencia un área (dirección de personal) encargada del manejo de sus recursos humanos, con el propósito de que la dependencia pueda integrarlos, prepararlos y retenerlos adecuadamente, proporcionándole los bienes y servicios necesarios durante su vida laboral, así como los procesos administrativos indispensables para su retiro.

La Secretaría de Educación Pública cuenta con un sistema de administración de personal cuyas características particulares, lo hacen diferente al de las otras dependencias del Gobierno Federal, ya que cuenta con cinco modelos de administración de recursos humanos; así como un conjunto de remuneraciones y prestaciones específicas que tiene asignado para el personal que labora en esta Secretaría.¹³

Los cinco modelos que integran al sistema de administración de personal de la Secretaría de Educación Pública, son los siguientes:

- I. Personal Docente de Educación Básica; conformado por los profesores de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, así como los niveles educativos afines a éstos.
- II. Personal Docente de Educación Media Superior y Superior; integrado por los profesores de Institutos Tecnológicos, Cetis, Cebetis, Cetmar, Bachillerato Tecnológico, IPN, etc.
- III. Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación del Modelo Institucional de Puestos; formado por los trabajadores de los grupos administrativo, profesional, de servicios, técnico, de comunicaciones, de educación (capacitación) y de confianza.
- IV. Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación de los Subsistemas de Educación Media Superior y Superior: trabajadores administrativos dependientes de esos subsistemas educativos.
- V. Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos Superiores y Homólogos ambos, los cuales comprenden los puestos de jefes de departamento, subdirectores, directores de área, directores generales, coordinadores de área, coordinadores sectoriales, subsecretarios y el de Secretario de Estado.

El sistema de administración de personal de la SEP esta estructurado por las fases de Pre-empleo, Empleo y Post-empleo (que señaló anteriormente Miguel Duhat Krauss). En el documento denominado "Lineamientos Generales que regulan el Sistema de Administración de Personal", se encuentran compiladas (desde 1980 hasta la fecha) todas las disposiciones normativas que se han emitido en la Secretaría de Educación Pública sobre las actividades que comprenden dichas fases, actualizándolas conforme a las características vigentes de la dependencia.

Como conclusión, podemos decir que corresponde a la Administración de Personal la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos de una organización (sea privada o pública), con el propósito de que se logren llevar a cabo sus objetivos con la mayor eficiencia posible; para tal fin, es necesario contar con un conjunto de procedimientos o métodos que permitan a la organización atraer y retener al personal más idóneo para ocupar dentro de ella un puesto y a la vez se cumplan eficientemente con sus objetivos. La Administración de Personal dentro de la Administración Pública, tiene como propósito el promover una estructura administrativa eficiente a través del establecimiento de un conjunto de normas legales, procedimientos y políticas que permitan que las acciones de los servidores públicos estén encaminadas al mejor cumplimiento de los fines del gobierno.

En este sentido, el Servicio Civil es el instrumento mediante el cual el Estado pretende mejorar la función gubernamental, promoviendo la preparación y formación del personal público, con el propósito de que éste cuente con mejores condiciones salariales y laborales, y al mismo tiempo el gobierno pueda cumplir eficientemente con sus funciones.

3.1.2 El Servicio Civil.

Los cambios sociales, económicos y políticos que se dan actualmente en el mundo han generado profundas transformaciones al interior de cada Estado-Nación, provocando que también en la Administración Pública se lleven a cabo cambios necesarios, con el fin de que los gobiernos puedan elevar substancialmente su capacidad de gestión y eficiencia. Lo anterior no debe implicar de ninguna manera, restringir las funciones públicas o cortar los brazos gubernamentales que se consideran no funcionales, sino transformar a las instituciones estatales, así como el estilo de administrar "lo público".

El Estado es el responsable de propiciar el crecimiento sano e integral de la sociedad dentro de un marco de justicia y seguridad social; la Administración Pública constituye el puente que une al Estado con la sociedad a través de las distintas dependencias públicas encargadas de atender las necesidades sociales; en este sentido, el gobierno debe planear, programar y organizar sus acciones mediante el aprovechamiento racional de los recursos que maneja; por tal motivo, el buen manejo y uso de los recursos humanos en la Administración Pública tiene gran importancia, ya que de ello depende el éxito o fracaso de los planes y programas estatales. Como anteriormente se vio, la Administración de Personal dentro del sector público tiene como propósito conseguir y desarrollar al personal mejor calificado para que las funciones de la Administración Pública se lleven a cabo lo mejor posible, la forma más eficiente de lograrlo es a través del establecimiento de un sistema de carrera profesional o de Servicio Civil.

El Servicio Civil es considerado como el instrumento que permite al Estado establecer un sistema que garantiza la efectividad de la prestación del servicio público mediante la correcta administración del personal público, implementando un acertado procedimiento de selección y promoción basado en los méritos, conocimientos y habilidades que muestren los trabajadores, proponiendo a éstos a mejores niveles de remuneración y de incentivos, logrando con ello una actitud positiva del personal hacia la dependencia en la que presta sus servicios.¹⁴

El Servicio Civil tiene por objeto estimular la permanencia de los servidores públicos en sus cargos, promoviendo en ellos la vocación de servicio, para lograr de esta forma la continuidad y efectividad de los planes y programas gubernamentales.¹⁵ En este sentido, su ámbito de acción se encuentra circunscrito al personal de las dependencias que conforman al Poder Ejecutivo, como son las Secretarías o Despachos de Estado, los Departamentos Administrativos y las Procuradurías de Justicia.

La necesidad de establecer un esquema de Servicio Civil surge del propósito de acabar con deficiencias y viejas prácticas clientelares que se dan dentro de la Administración Pública, las cuales impiden su buen funcionamiento y el desarrollo del personal que labora en ella, pero también como respuesta a los constantes cambios mundiales que repercuten en el ámbito nacional que hacen necesaria la modernización de la función pública, por medio de un sistema que regule la entrada y promoción de los servidores públicos de manera eficiente, para que el gobierno pueda cumplir con sus objetivos.

Norma Ruiz Velázquez señala que los antecedentes del Servicio Civil de Carrera los encontramos en Inglaterra a finales del siglo XVIII y principios del XIX, en donde la administración nacional era realizada principalmente por personas que ocupaban un puesto por algún tipo de nepotismo y no por su capacidad o competencia individual, lo cual trajo muchos problemas al gobierno inglés, ya que este personal no trabajaba para cumplir los fines del Estado, sino para su propio bien o de quien lo había recomendado; por tal motivo, se consideró conveniente formar un cuerpo de administradores profesionales que desempeñarán los cargos públicos; fue así que se creó una comisión de servicios civiles en 1855; más tarde en 1870 Inglaterra instituyó obligatoriamente los exámenes de competencia para ingresar al servicio público; a partir de entonces y a través del tiempo, el Servicio Civil se fue perfeccionando hasta adquirir las propiedades que hoy en día lo caracterizan.¹⁶

En la actualidad, Inglaterra, Francia y Estados Unidos cuentan con un sistema de Servicio Civil de Carrera que opera eficientemente, el cual fue establecido considerando la cultura, tradiciones y condiciones socio-políticas y económicas de cada uno de estos países, pero tomando como base los siguientes principios básicos:

- Es requisito indispensable someterse a un examen para ingresar o ascender en el servicio público, con el cual se pueda medir el desempeño, los conocimientos y habilidades del trabajador.
- Se cuenta con un órgano responsable del funcionamiento íntegro de este sistema.
- Da a los trabajadores la garantía de seguridad y estabilidad en el servicio público, a fin de propiciar su profesionalización en el servicio.
- El sueldo es equiparado con las funciones, atribuciones y responsabilidades del puesto o cargo a ocupar, mientras que las prestaciones y servicios adicionales se dan como incentivo y reconocimiento al mérito y desempeño del trabajador.

- Los ascensos se otorgan en base a un sistema de promociones, en el cual se evalúa una serie de factores como eficiencia y productividad; trabajo y calidad; conocimientos profesionales; logro de objetivos; cualidades de organización; aptitud para la dirección, etc.
- Se desarrollan programas de capacitación con los cuales se busca motivar a los trabajadores para que mejoren sus habilidades y su actitud ante el trabajo.
- Cuenta con un conjunto de leyes, normas y reglamentos que regulan las relaciones jurídico-laborales de los trabajadores del sector público.

Distintos autores como Jorge Domínguez Pastrana y Norma Ruiz Velázquez, entre otros, establecen como antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México la emisión de leyes, decretos y estatutos normativos con los cuales se pretende regular la actividad de los trabajadores públicos, así como también la creación de comisiones y direcciones encargadas de aplicar dichas disposiciones. A continuación veremos brevemente dichos antecedentes.¹⁷

En 1929 Almirante Zentilla elaboró un proyecto de Ley del Servicio Civil para el Poder Legislativo; en el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931 se determinó que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores estarían regidas por las leyes del Servicio Civil que se expidieran, poco después en 1934 durante el gobierno del presidente Abelardo Rodríguez, se expide el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual tuvo una vigencia únicamente de 8 meses. El presidente Lázaro Cárdenas expide en 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión para normar el servicio público y la relación laboral entre el Estado y los trabajadores federales, distinguiendo a éstos en dos categorías: de base y de confianza, excluyendo a éstos últimos de la aplicación de dicha reglamentación.

En 1941, ese estatuto fue abrogado por el Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual incluyó una ampliación general de los empleados de confianza y estableció las condiciones que regularían el sistema de ascensos. Durante el gobierno de Adolfo López Mateos en 1960, se llevó a cabo una enmienda constitucional al incorporar en el artículo 123 constitucional el apartado "B", con el cual se determina las condiciones generales que regularían a partir de entonces las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. En 1963 se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, en la cual se establecen las condiciones específicas que regulan y norman al trabajo de los servidores públicos. También en ese año se expide la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, con el fin de asegurar el reconocimiento a los trabajadores públicos por su buen desempeño en sus labores. En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública con el fin de depurar y actualizar el sistema de Administración de Personal Público, tratando de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores del proceso de administración de personal en forma integral (desde el ingreso hasta la separación).

Entre 1976 y 1977 con motivo de la reestructuración estatal que trajo la implantación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, se hizo necesario contar con un mecanismo efectivo que estableciera un sistema de administración de personal público que garantizara los derechos laborales y permitiera un desempeño honesto y eficiente de sus funciones, por tal motivo se elaboró el Programa General para Mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado.

Hacia 1980 se crea la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal con el fin de que la Secretaría de Programación y Presupuesto contara con un mecanismo coordinador que le permitiera dar congruencia y unidad al ejercicio de sus atribuciones globales en materia de administración de personal. Dentro de la lógica de la Reforma Administrativa que inició a finales del gobierno de López Portillo en 1982 y bajo la fuerte presión social que demandaba eficiencia y honestidad en la gestión pública, se vio la necesidad de contar con un órgano normativo central encargado del establecimiento del Servicio Civil; pero fue a partir de 1983 que se reestructura la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno federal para convertirse en la Dirección General de Servicio Civil

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se propuso dentro de los "Lineamientos para Asegurar la Eficiencia, Honradez y Control en la Ejecución del Gasto Público" la instauración del Servicio Civil como medida necesaria para el desarrollo y la superación de los trabajadores públicos. En 1983 se reestructuró la Dirección General de Administración del Personal Federal para convertirse en la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal de la Secretaría de Programa y Presupuesto (Actualmente esta dirección depende de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público); en ese mismo año se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con el fin de institucionalizar el Servicio Civil en México y ser un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo en materia de administración de personal; así mismo se determinó que dicha Comisión estuviera integrada por los secretarios de Gobernación, Programación y Presupuesto (quien la presidiría), de la Contraloría de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social.

Por otra parte, Adriana Hernández Puente considera que actualmente dentro de la Administración Pública se identifican principalmente tres tipos de sistemas de organización de personal, que son el Sistema Evolucionado de Botín, el Servicio Civil de Carrera y el Servicio Civil Limitado o Incipiente.

1. Sistema Evolucionado de Botín: Es aquel sistema de organización de personal que se basa en prácticas viciadas tendientes a prevalecer el nepotismo, la recomendación, la recompensa personal o el agradecimiento por servicios personales como formas a través de las cuales se otorgan los puestos públicos, además de que carece de un conjunto de disposiciones legales y normativas que regulan el ingreso y ascenso de los servidores públicos, lo cual imposibilita la profesionalización de los empleados públicos y genera estos vicios.¹⁸

En este sistema de personal no se satisfacen los intereses generales del Estado, sino los de algún grupo en particular que se encuentra en los niveles más altos del gobierno, el cual monopoliza el ingreso y promoción de los trabajadores, otorgando los puestos o cargos conforme a sus preferencias e intereses, y no por los conocimientos, habilidades, preparación o méritos que demuestre el trabajador, evitando de esta forma la infiltración de elementos ajenos a los intereses del grupo, y la pérdida de poder dentro de la dependencia.

La ausencia de lineamientos centralizados y obligatorios que regulen al sistema de personal, ocasiona que se institucionalicen costumbres, vicios y reglas que limitan o condicionan las decisiones de los titulares de las dependencias públicas, los cuales tienen dos alternativas; o

acaban por ceder, concediendo o negociando con el grupo que presiona dentro de la institución, condiciones adicionales que generalmente están alejadas del interés público; o bien, si el titular cuenta con peso político; éste es quien impone sus decisiones y voluntad a los miembros de esos grupos, los cuales aceptarán todo lo que éste disponga con tal de que después sean premiados con cargos políticos.

En este sistema se permite la participación política de trabajadores dentro de las dependencias del gobierno, ya que como los cargos o puestos que ocupan les fueron otorgados como premio o por recomendación, deben mantenerse leales para apoyar al grupo o al partido político que lo ampara, a fin de no perder el puesto.

2. Servicio Civil de Carrera: Adriana Hernández Puente define al Servicio Civil de Carrera como un sistema centralizado de administración de personal que se encuentra al servicio del Estado, y al cual se ingresa por rigurosa selección y se asciende hasta los niveles técnico-administrativos más elevados, a través de previa capacitación y examen de conocimientos y habilidades.¹⁹

De esta definición, señala dicha autora, se derivan las siguientes características que determinan de manera general al Servicio Civil:

a) Es un sistema centralizado; porque se cuenta con un órgano responsable de su operación que maneja todas las funciones, criterios, procedimientos y normas que regulan los procesos que se derivan de la relación laboral establecida entre el servidor público y el Estado.

Dicho órgano responsable está formado casi siempre por una comisión intersecretarial que en algunos casos se encuentre dentro del Poder Ejecutivo o en el Poder Legislativo. Cuando está en el Poder Ejecutivo, su función es estrictamente operativa y cuenta con un alto grado de participación en la toma de decisiones de ese Poder sobre la materia, garantizando así la vigencia de las normas y procedimientos políticos; pero si está en el Poder Legislativo, su carácter sería principalmente normativo, por ello las disposiciones que emita estarán más vinculadas con la planeación a mediano y largo plazo que a la solución inmediata de los problemas, lo cual hará que sus decisiones tengan poca efectividad.

b) El ingreso y ascenso en el servicio público se hace a través de la presentación de un examen, ya que se quiere tener la seguridad de que el trabajador cuenta con el perfil y los requerimientos necesarios para ocupar un puesto o cargo, y al mismo tiempo se busca de evitar nepotismo, favoritismo u otro vicio que genere ineptitud, ineficiencia y corrupción dentro del gobierno.

c) Los estímulos y la capacitación constituyen programas permanentes con los cuales se pretende motivar y desarrollar en el personal una actitud positiva y eficiente hacia el trabajo.

d) Se puede llegar hasta los niveles técnico-administrativos más elevados a través de este programa. Dentro del gobierno se realizan dos tipos de actividades: las políticas y las técnico-administrativas; las primeras son llevadas a cabo por el personal que ocupa los puestos directivos (los cuales son designados por el Ejecutivo) encargados de trazar las

directrices, políticas y normas de ejecución con las que se deberán llevar a cabo todas las acciones derivadas de los planes y programas estatales; mientras que las actividades técnico-administrativas, son realizadas por el personal de los puestos operativos, es decir, los subordinados (que comprende desde el auxiliar administrativo hasta el jefe de departamento), sobre los cuales recae la responsabilidad de ejecutar, conforme a los lineamientos fijados, las acciones que conducen al logro de los objetivos de los planes y programas estatales según las metas fijadas.

Por estos últimos puestos los trabajadores deben concursar en el Servicio Civil para obtenerlos, por ello es necesario establecer hasta que categoría o nivel jerárquico se debe presentar los exámenes y evaluaciones para que pueda ascender, a fin de que se evite una estructura rígida y una sobrepoblación en esos puestos.

- f) Falta de participación política: En el Servicio Civil se tiene como condición primordial prohibir la participación política de los servidores públicos, para asegurar así su lealtad con el Estado y no con algún grupo o partido político; por otra parte también se pretende evitar la utilización irregular de los recursos y bienes públicos, así como del personal en actividades ajenas a sus funciones oficiales. Bajo este supuesto, un servidor público no puede pronunciar un discurso político, publicar un artículo o una reseña partidista, dirigir un periódico de una organización política, hacer campaña electoral a favor de un candidato partidista, o prestar sus servicios en el comité de un partido político.²⁰

Esto teóricamente sería lo ideal, pero como es sabido, en México la mayoría de los altos puestos o cargos de la Administración Pública son ocupados por gente que pertenece o tiene algún nexo con el PRI, y siendo éste parte del gobierno, dichos funcionarios puede realizar cualquiera de las actividades políticas que prohíbe el Servicio Civil, siempre que éstas sea a favor de dicho partido; basta recordar el caso de Hank González, que siendo Secretario de Agricultura durante el sexenio de Salinas de Gortari, utilizó fondos públicos para apoyar la candidatura de Ernesto Zedillo para la presidencia de la república.

Jorge Domínguez Pastrana considera que la falta de actividad política dentro del Estado no debe ser confundida con falta de interés o de participación en la vida política de nuestro país, ya que para tal propósito existen causas o medios como el voto y el referéndum, con los cuales se puede demostrar su interés político.²¹

Por otra parte, con el establecimiento del Servicio Civil se busca los siguientes beneficios tanto para el trabajador como para el Estado. Para el trabajador los beneficios serían el proporcionarle seguridad y estabilidad en el trabajo, y el estimularle el deseo de superación constante, mediante el establecimiento de una carrera de servicio público, la cual esta soportada en escalafones funcionales e intercomunicados, y en programas permanentes de capacitación que eleven su nivel profesional y cultural. En cambio para el Estado, significaría buscar la continuidad de los planes y programas establecidos, dentro del Plan Global de Gobierno, con el fin de obtener un óptimo aprovechamiento de las experiencias adquiridas y de los recursos humanos disponibles, y propiciar mediante la aplicación de los Sistemas adecuados que las estructuras de organización del Estado se implementen con los elementos humanos más idóneos, atendiendo a los contenidos de funciones y responsabilidades de cada puesto y a sus responsabilidades de cada puesto y a sus requisitos de ocupación.

3. Servicio Civil Limitado o Incipiente: Este sistema de personal existe en los países donde no hay un Servicio Civil de Carrera plenamente establecido, por lo que con la instalación gradual de dicho sistema se pretende desterrar vicios y problemas que genera el Sistema Evolucionado de Botín, considerando para ello el establecimiento de un conjunto de medidas y disposiciones normativas que regulen la operación de los mecanismos de ingreso y ascenso del personal público.²²

Este sistema de personal es considerado como intermedio o incipiente debido a que cuenta con características que pertenecen tanto al Sistema Evolucionado de Botín como al Servicio Civil de Carrera. Este sistema de personal no está plenamente establecido debido al inconveniente de trasladar o copiar un sistema que funciona en un país completamente distinto al que se desea implementar, ya que no se toma en cuenta las condiciones económicas, políticas, culturales y sociales de cada una de las sociedades, que implican un riesgo y peligro, el transformar la naturaleza del aparato burocrático, ya siempre se encuentran inercias o resistencias al cambio, sobre todo por parte de los grupos que tienen peso en las dependencias o que controlan al sistema de personal, ya que con ello ven una pérdida de sus cuotas de poder, lo cual impide el buen establecimiento y funcionamiento del Servicio Civil; así mismo, debido a la escasez de recursos (principalmente económicos) para su implantación global, ya que los gobiernos de los países que cuentan con este tipo de sistema de personal, destinan la mayor parte de sus recursos a la atención de otras necesidades más prioritarias.

Aunque este sistema de personal cuenta con una serie de lineamientos generales que regulan casi todos los procesos de administración de personal, además de una estructura central encargada de vigilar o supervisar las funciones de selección, ascenso, capacitación, etc.; esto no implica que se haya logrado del todo centralizar las funciones más esenciales del Servicio Civil, ni que se amplíen las perspectivas de desarrollo del personal y se evite su participación política dentro de las dependencias.

En el caso de México, podemos considerar que existe un servicio civil limitado o incipiente, ya que no se ha establecido en forma eficiente un sistema de administración de personal que regule efectivamente el ingreso y ascenso dentro del servicio público a través de la aplicación de exámenes y de evaluaciones, que permitan medir el desempeño de los trabajadores; ya que aún impera en el sector público el favoritismo, el amiguismo y los recomendados, además de que se permite de forma "no oficial" la participación política de los empleados públicos (sólo en los niveles altos), así como la utilización de los recursos del gobierno para apoyar a candidatos del PRI, lo cual esto ha traído como resultado que el servicio público no tenga un buen nivel de eficiencia.

Norma Ruiz Velázquez considera que el aparato burocrático mexicano ha encontrado de forma aislada las soluciones a los problemas que se le iban presentando en cada parte de su estructura, conformando de esta manera un sistema excesivamente descentralizado de administración de personal en el que cada dependencia es un centro de decisión distinta de los demás, los cuales cuentan con sus propias normas sobre ingreso y ascenso de su personal. A través del tiempo, en México se han emitido ciertas disposiciones legales e implementado comisiones intersecretariales y direcciones encargadas de regular el sistema de administración de personal, así como a proteger los derechos laborales y sociales de los trabajadores públicos, pero no se ha logrado establecer el Servicio Civil de Carrera en el país debido a las causas anteriormente descritas.²³

La modernización en México debería implicar el establecimiento pleno de un esquema de Servicio Civil de Carrera en todos los ámbitos de las funciones públicas, implementando para ello normas más claras que determinen el ingreso y ascenso de los burócratas, tomando en cuenta sus conocimientos, habilidades y méritos en el trabajo y no los nexos personales que tenga con los altos mandos de la dependencia, motivando de esta forma que el trabajador se profesionalice y especialice en su labor. El establecimiento de dicho esquema representaría por una parte, un buen medio para redimensionar el tamaño del sector público, manteniéndose dentro de los límites que marca el presupuesto, y por otra que la función estatal se realice de manera eficiente.

Carlos Ugalde señala al respecto que, para un burócrata mexicano la especialización no le es costeable, debido a que en cualquier momento puede ser desplazado y/o enviado a una área de trabajo totalmente diferente, además de que si es promovido a un puesto superior, su ascenso no dependerá de los conocimientos con que cuente, sino de la flexibilidad que tenga para adaptarse a la tarea que le sea encomendada o si cuenta con una buena recomendación, lo cual pasa en la mayoría de los casos. Así mismo, considera que la elevada rotación que se da en los niveles altos de la Administración Pública hace que se desperdicie tiempo, dinero y esfuerzo, lo cual hace que en cada sexenio se reinvente la experiencia y los conocimientos. Estas situaciones antes descritas provocan que la eficiencia y eficacia del servicio público en México sea limitada.²⁴

Por otra parte, Carlos Ugalde considera que mal orientado el servicio civil, puede convertirse en un campo de batalla en el cual los trabajadores traten de demostrar su superioridad individual, o en un sistema que se encarga de premiar los intereses particulares de ciertos individuos y grupos, sacrificando con ello la eficiencia y responsabilidad de la Administración Pública.

Varios autores como Adriana Hernández Puente y Norma Ruiz Velázquez, consideran que para poder establecer plenamente en México el Servicio Civil, deben llevarse a cabo las siguientes acciones.²⁵

- Legales: En el sentido de modificar la legislación laboral vigente, ajustándola a los requerimientos y filosofía del Servicio Civil de Carrera; así mismo se debe estudiar la conveniencia de basificar hasta el puesto de jefe de departamento por ser el nivel operativo más elevado, con el propósito de que se logre beneficiar aquellos trabajadores de base que demuestren contar con la capacidad y el perfil necesario para poder ocupar dicho puesto, lo cual resultaría un verdadero aliciente para este personal y un beneficio real para la dependencia.

Para lograr este objetivo es necesario reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en lo referente al sistema de escalafón y a los derechos de los trabajadores de confianza, estableciendo que las plazas que en la actualidad son de confianza (desde el nivel operativo más bajo hasta el de jefe de departamento) pasen a ser de base; además de establecer en los reglamentos internos de cada dependencia que todas las plazas que queden vacantes se cubran mediante el sistema de selección a través de exámenes y evaluaciones.

- **Económicos y Salariales:** Mejorar sensiblemente los salarios de los servidores públicos que ocupan los puestos iniciales y los anteriores a los puestos de mandos medios, con el fin de ofrecerles un nivel de vida decoroso, estableciendo tabuladores salariales conforme a las estructuras del Gobierno Federal, tomando en cuenta la naturaleza del puesto, funciones, atribuciones y responsabilidades, ajustando a éstos conforme a la carestía de la vida. Así mismo, se propone el establecimiento de un tabulador salarial único en la administración pública, al que se deban de ajustar las dependencias, con el objeto de evitar diferencias en las percepciones de una y otra, las cuales surgen por circunstancias ajenas al desempeño laboral.
- **Políticos:** Acabar con la costumbre de que sean los titulares de las dependencias quienes designen a los servidores públicos de mandos medios, con el fin de que se pueda abrir la posibilidad para que las jefaturas de departamento sean sometidas a un proceso riguroso de selección, a través de la aplicación de exámenes a los candidatos.
- **Sindical:** Convencer a los representantes sindicales de que su función sólo consiste en defender los derechos laborales de sus agremiados, y no de exigir demandas que están fuera del ámbito de su competencia.
- **Laborales:** Con el Servicio Civil se pretende asegurar la permanencia de los trabajadores en sus puestos, sin importar los cambios que se den dentro del gobierno, por ello se propone que éstos adquieran la inamovilidad definitiva después de superar tres periodos de evaluación a los que serán sometidos, y computen el mínimo de puntuación requerida para alcanzar la inamovilidad.

Dichas evaluaciones se aplicarían cada año y serían sobre los conocimientos y habilidades del puesto que ocupa el trabajador, así mismo se realizará un examen médico para determinar su estado de salud; en caso de que el trabajador no alcanzará a obtener el mínimo de puntuación, su plaza saldrá a concurso, pudiendo competir por ella todos aquellos trabajadores que cumplan con los requisitos establecidos para ocuparla; con ello se pretende mantener el interés y deseo de superación del trabajador.²⁶

Por último, diremos que el Servicio Civil comprende un sistema integral de administración del personal público que contempla desde el ingreso del trabajador al servicio público hasta su separación del mismo; por ello, con su establecimiento se pretende corregir vicios y malas costumbres que se dan dentro de la Administración Pública, con el fin de que las acciones contempladas en los planes y programas gubernamentales se realicen con la mayor eficiencia. Con el Servicio Civil se pretende estimular al trabajador, reconociéndole sus méritos, capacidad y conocimientos que demuestre en sus labores, y al mismo tiempo se le motiva a mejorar su actitud frente al trabajo, con sus compañeros, jefes y público en general. Así mismo, le proporciona al trabajador una seguridad en su empleo, sustrayéndolo de los procesos pasivos y haciéndolo participar constantemente en su superación personal, como reflejo de un incremento productivo del Estado.

El proceso de actualización de la Administración Pública en México requiere el establecimiento urgente de un esquema de Servicio Civil de Carrera en los distintos sectores del gobierno, para que a corto, mediano y largo plazo se cumplan los objetivos de los programas y planes gubernamentales con los cuales el Estado atiende las demandas de la

sociedad, especialmente de educación. El Servicio Civil de Carrera no solo puede aplicarse a los trabajadores administrativos del sector público, sino también puede establecerse en las empresas privadas, como lo señala Stephen P. Robbins en la fase de la Administración de Personal "Desarrollo de Carreras"; ya que el objetivo que se persigue es el de contar con personal mejor preparado que lleve a acabo de forma eficiente las funciones de la organización.

Con el propósito de mejorar la calidad de la educación básica y de presentar a los maestros una opción de mejoramiento económico y profesional, se instauró durante el gobierno de Salinas de Gortari la Carrera Magisterial, la cual es un sistema de promoción que se basa en la lógica del Servicio Civil de Carrera, con el que la SEP evalúa o califica las aptitudes, habilidades y conocimientos de los profesores de educación básica, para determinar si éstos poseen el perfil y los requerimientos necesarios para que se les otorgue un puesto mejor remunerado, y con ello se contribuiría al mejoramiento de la calidad de la educación en México.

Anteriormente a la Carrera Magisterial, la SEP contaba con un mecanismo de promoción y mejoramiento docente similar, el Esquema de Educación Básica, que puede considerarse como el antecedente de Carrera, el cual será tratado en el siguiente punto.

3.2 El Esquema de Educación Básica como antecedente de la Carrera Magisterial.

3.2.1 Concepto de Esquema de Educación Básica.

El Esquema de Educación Básica representa el antecedente inmediato de la Carrera Magisterial, ya que constituyó en su tiempo, un mecanismo mediante el cual el Estado mexicano trató de mejorar la calidad de los servicios educativos, tratando de motivar a los docentes de educación básica para que se prepararan mejor. Sus antecedentes los podemos encontrar en el convenio suscrito en 1975 entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE), en el cual se estableció la creación de la doble plaza para docentes de primaria y preescolar, con el fin de que el maestro se arraigara en la comunidad en la que labora, y al mismo tiempo se ocupara más íntegramente el tiempo laborable, el interés y la preocupación profesional de los maestros para mejorar los servicios educativos.²⁷

Así mismo, en la respuesta que la SEP dio en 1981 al pliego general de peticiones del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, se estableció la creación de plazas de licenciatura, maestría y doctorado de tiempo completo con niveles de remuneración equivalentes a los de educación superior, con el propósito de estimular el esfuerzo de superación académica de los maestros de Educación Preescolar y Primaria que fueran titulados en la Universidad Pedagógica Nacional; dichas plazas deberían desempeñarse medio tiempo en funciones de dictado de clases frente a grupo, y el otro medio tiempo, en la operación de descarga académica correspondiente a la investigación pedagógica y administración escolar, según las necesidades del servicio.²⁸

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se llevo a cabo el proyecto denominado "Revolución Educativa", cuyo objetivo se centro en elevar la calidad del sistema educativo; por ello en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se determinó que la estrategia a seguir dentro del sector educativo fuera promover el equilibrio entre la cantidad y calidad de la educación que brinda el Estado, a través del mejoramiento de la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación; así mismo, en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 se estableció que para cumplir con dicho fin era necesario fortalecer e incrementar la capacitación, actualización, apoyo y estímulo para los maestros de los niveles de Educación Básica.

Como resultado de la puesta en marcha de estas acciones, se llevaron a cabo una serie de negociaciones entre la SEP y el SNTE, tendientes a determinar la creación de un mecanismo mediante el cual se pudiera elevar la calidad de la educación y al mismo tiempo se fomentara la formación integral de los docentes; por tal motivo, el 1° de noviembre de 1987 se decidió implementar el Esquema de Educación Básica, el cual fue un sistema de prestaciones aplicable a los maestros de Educación Básica, que combinaba aspectos laborales y profesionales, para posibilitar el desarrollo profesional del magisterio, para que de esta forma mejorara la calidad de la educación pública.²⁹

Según las autoridades educativas, el establecimiento del Esquema de Educación Básica, parte de la idea principal de que la estadia del maestro en la escuela era muy limitada, debido a las características propias de las actividades educativas que realizaba dentro de la escuela, ya que éstas sólo se limitaban a las horas de docencia que el docente impartía, las cuales no eran suficientes para cubrir la deficiencias educativas que presentaban los alumnos; por tal motivo, existía la necesidad de mejorar los servicios educativos a través de la participación de los maestros en otro tipo de actividades (adicionales), que sirvieran de apoyo a las que realizaba en el salón de clases, las cuales deberían realizarse más allá de las horas docentes de su jornada normal, y debiendo al mismo tiempo relacionarse con el entorno escolar y la comunidad.

Para tal efecto se estableció que en los subsistemas de Educación Preescolar, Primaria, Indígena, Especial y Educación para Adultos se otorgaran categorías de mayor valor y con mejores remuneraciones (ver anexo No. 1); mientras que en los subsistemas de Secundaria, Secundaria Técnica y Telesecundaria se dieran horas adicionales (ya que en esos subsistemas se cuenta con un maestro por cada materia, y por lo tanto no existen categorías de jornada); en el caso del personal directivo y de supervisión de Educación Básica, a éste se decidió otorgarle una compensación especial por las funciones que realiza.

Como anteriormente se había mencionado, en los subsistemas de Preescolar y Primaria, así como para los grupos educativos que le son afines, se otorgaron a los maestros categorías de mayor valor, tomando en cuenta el desempeño de los maestros en dos tipos de actividades, las cocurriculares y las de fortalecimiento curricular; las primeras son aquellas que permiten atender y dar cumplimiento a los planes y programas de estudio, mientras que las segundas, se encargan de apoyar directamente al proceso de enseñanza-aprendizaje. Así mismo, con éstas nuevas categorías se creo una línea escalafonaria paralela a la que ya funcionaba dentro de la Secretaría de Educación Pública (ver anexo No. 2), lo cual no significó la desaparición de la línea escalafonaria tradicional.

3.2.2 Características del Esquema de Educación Básica.

El Esquema de Educación Básica se implantó conforme a los siguientes criterios:³⁰

a) Creación de categorías de Jornada de $\frac{3}{4}$ de tiempo en curso con fortalecimiento curricular para los subsistemas de Educación Preescolar y Primaria, como las siguientes:

E0199: Maestra de Jardín de Niños de $\frac{3}{4}$ de tiempo en curso con fortalecimiento curricular.

E0299: Maestro de grupo de Primaria de $\frac{3}{4}$ de tiempo en curso con fortalecimiento curricular.

b) Otorgamiento de horas adicionales para el desempeño de actividades de fortalecimiento curricular en los subsistemas de Educación Secundaria, Secundaria Técnica y Telesecundaria, como las siguientes:

E0392: Horas de Enseñanza secundaria para fortalecimiento curricular.

E0492: Horas de Enseñanza de secundaria técnica para fortalecimiento curricular.

E2792: Horas de Telesecundaria para fortalecimiento curricular.

c) Otorgamiento de una compensación por concepto de la dirección y supervisión de actividades de fortalecimiento curricular, la cual es identificada como "FC". Esta compensación era otorgada a los directores, subdirectores, inspectores y jefes de sector y de enseñanza de los subsistemas de educación básica por las actividades de dirección o de supervisión que realiza este personal.

d) Establecimiento de categorías de tiempo completo mixto para el personal titulado en la Licenciatura de Preescolar y Primaria en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), como las siguientes:

E0185: Maestra de Jardín de Niños de Tiempo Completo Mixto, titulada en la Licenciatura de Preescolar en la Universidad Pedagógica Nacional.

E0119: Directora de Jardín de Niños de Tiempo Completo Mixto, titulada en la Licenciatura de Preescolar en la Universidad Pedagógica Nacional.

E0285: Maestro de Grupo de Primaria de Tiempo Completo Mixto, titulado en la Licenciatura de Primaria en la Universidad Pedagógica Nacional.

E0219: Director de Primaria de Tiempo Completo Mixto, titulado en la Licenciatura de Primaria en la Universidad Pedagógica Nacional.

Para poder incorporarse al Esquema de Educación Básica y poder obtener una categoría de mayor valor, horas adicionales o la compensación "FC", los maestros debían cumplir con los siguientes requisitos:³¹

- **Preparación Académica:** Representada por el grado o nivel de estudios que cuenta el docente, tomando en cuenta la institución educativa de la que había egresado o se encontraba estudiando, la cual podría ser la Escuela Normal de Maestros (Normal Básica), las normales estatales o particulares que fueran reconocidas oficialmente, la

Normal Superior, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) o instituciones de educación superior (UNAM, IPN, etc.).

- **Antigüedad:** Son los años de servicios efectivos que el maestro presta en la Secretaría de Educación Pública, sin considerar el tiempo de las licencias sin goce de tiempo que disfrutó por asuntos particulares; comisión sindical; ocupar un puesto de elección popular o por pasar a otro empleo.
- **En contrarse inscrito en centro de trabajo sustantivo:** El trabajador debería estar adscrito en el lugar en el que presta sus servicios como maestro, ya que había casos en que un maestro se encontraba comisionado en un centro de trabajo administrativo, en el cual no desempeñaba ninguna actividad de tipo docente.
- **Contar con la(s) categoría(s) propia(s) del subsistema educativo:** Esto quiere decir si el maestro se encontraba desempeñando sus labores en el nivel de Primaria, debería tener una categoría docente de ese subsistema educativo, ya que hay veces que, por ejemplo, una profesora de Primaria se encuentra dando clases en el nivel de Preescolar.

Estos requisitos eran cubiertos por el maestro tan solo con la presentación de la documentación con la que acreditaba que cumplía con cada uno de ellos; por ejemplo la preparación académica era confirmada por medio de los siguientes documentos: constancia de estudios, boleta de calificación, certificado, hoja de examen profesional, título profesional o cédula profesional; mientras que en el caso de los otros requisitos, éstos eran acreditados por medio de la constancia de servicios (documento que confirma la categoría que cuenta el trabajador, sus percepciones, el centro de trabajo de su adscripción y su antigüedad en el servicio), dictamen escalafonario (documento con el cual la Comisión Nacional Mixta de Escalafón informa a la Secretaría de Educación Pública las promociones de categoría o la titularidad de la plaza que ocupa un trabajador) o con los talones de pago.

Las incorporaciones al Esquema de Educación Básica se realizaban con efectos 1° de marzo y 1° de septiembre de cada año. Dicha incorporación quedaba formalizada cuando el maestro llenaba una encuesta, que contenía sus datos personales (nombre, dirección, Registro Federal de Contribuyentes, etc.), su situación laboral (si era titular o no de la plaza que ocupa, o si había disfrutado de licencias, etc.), su antigüedad en el subsistema educativo, la preparación académica que cuenta (grado de estudios e institución de la que era egresado). Así mismo, en dicha encuesta el maestro manifestaba su anuencia para incorporarse voluntariamente al Esquema, anexando en ella la documentación con la que demostraba que cumplía con cada uno de los requisitos establecidos.

El docente entregaba en su dirección de personal correspondiente (para el caso de los maestros de Primaria, éstos lo hacían ante la Dirección de Educación Elemental, la cual era en ese entonces la instancia encargada del ello) tanto la encuesta como la documentación comprobatoria, a fin de que dicha dirección iniciará el trámite correspondiente ante la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales de la SEP (actualmente Dirección General de Personal), la cual se encargaba de analizar la encuesta y los documentos del aspirante, con el propósito de ésta determinará si era procedente su incorporación al Esquema, a fin de otorgarle una plaza de mayor valor, horas adicionales o una compensación, según fuera el caso.

Con la puesta en marcha en 1993 de la Carrera Magisterial, se determinó que los maestros que estuvieran incorporados en el Esquema de Educación Básica ingresarían automáticamente a ella (previa solicitud), con la ventaja de que no presentarían el examen que establece Carrera para cubrir el factor de preparación académica, además de que obtendrían un incremento en su salario, el cual en términos reales fue mínimo. Así mismo, se estableció que la última etapa de incorporación al Esquema de Educación Básica fuera la del 1° de marzo de 1993, con el propósito de que se pudieran incorporar más maestros a Carrera.

Las ventajas que presentó para los maestros el Esquema de Educación Básica fueron más de tipo económico, y no de mejoras a la calidad de los servicios educativos, ya que las percepciones de los maestros incorporados al Esquema eran aproximadamente 20% mayores que las de los docentes no incorporados, pero en ningún momento esto hizo que se elevará la calidad educativa; ya que bajo el supuesto de que a los maestros incorporados a dicho programa se les pagaba mejor por más horas de las que permanecían frente a grupo para realizar otras actividades de apoyo; esta situación generó ciertas inconsistencias, debido a que no existía una estructura o mecanismo encargado de verificar el aprovechamiento y cumplimiento de esas actividades extraescolares; por otra parte, el tiempo efectivo de clases se reducía mucho como resultado de los "puentes", inasistencias, licencias u otro tipo de permisos solicitados por los profesores, que hacían difícil el cumplimiento de otro tipo de acciones que no fueran las que hacían frente a grupo dentro de su horario normal.

Otra problemática que se presentó en el Esquema de Educación Básica, está relacionada con la manera en que se evaluaba a los maestros incorporados en él, ya que para calificarlos solo se tomaba en cuenta los documentos que presentaban para cubrir los requisitos establecidos, con esto no se sabía a ciencia cierta, si el maestro en verdad contaba con los conocimientos, grado académico y antigüedad que manifestaba en la documentación presentada, ya que en algunas veces los documentos presentaban ciertas inconsistencias, por ejemplo, en la fecha de ingreso al servicio educativo o en las escuela en que laboraban; por otra parte, algunos maestros para poder obtener una plaza del Esquema solo estudiaban los primeros años de licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional o no continuaban con sus estudios.

Por último, podemos decir que el Esquema de Educación Básica comprendió el establecimiento de un sistema mediante el cual se motivaba a los docentes de educación básica a que se profesionalizarán cursando alguna de las licenciaturas que impartía la UPN y asistiendo a los cursos de actualización, ya que con ello se esperaba que mejoraría la calidad de los servicios educativos. Con el propósito de corregir las inconsistencias que presento este programa, así como de poder contar con un mecanismo más efectivo de promoción docente, se decidió crear la Carrera Magisterial, la cual fue planeada como un esquema de promoción horizontal basado en ciertos aspectos del Servicio Civil. En el próximo punto de este capítulo se abordará a la Carrera Magisterial, considerando las características que ésta presenta, su sistema de evaluación, sus aspectos administrativos y su relación con el Esquema de Educación Básica.

3.3 La Carrera Magisterial.

3.3.1 Concepto de Carrera Magisterial.

La Carrera Magisterial es un mecanismo de promoción horizontal dirigido al personal docente de los niveles de educación básica, con el propósito de que los maestros dentro de su propia categoría puedan acceder a niveles salariales superiores, considerando para ello su preparación académica, la acreditación de cursos de actualización docente, su desempeño profesional, así como su antigüedad en el servicio educativo.³²

Los antecedentes de Carrera Magisterial los podemos encontrar en los distintos pliegos petitorios que presentó el SNTE a la SEP, en los que se solicitaba el establecimiento de la misma, pero no fue si no hasta enero de 1990, durante el primer congreso extraordinario realizado en Nayarit, cuando se planteó formalmente la idea de crear un programa que estimulara la preparación, experiencia y eficiencia de los maestros en beneficio de la educación. En ese mismo año se instaló una comisión mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial con el propósito de diseñar una propuesta sobre un sistema de descarga semejante a los programas de homologación y de promoción de otras dependencias e instituciones.

En mayo de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que se determinó establecer la Carrera Magisterial como respuesta a las demandas del SNTE y del Gobierno Federal (o sea la SEP), con el propósito de mejorar la calidad de la educación y de implementar un esquema de promoción que evalúe el desempeño docente, a fin de coadyuvar al mejoramiento profesional y económico de los maestros. El 14 de enero de 1993, la SEP y el SNTE firmaron los acuerdos con los cuales se estableció la creación de la Carrera Magisterial, la cual es uno de los programas que forman parte de la línea estratégica de "Revaloración Social de la Función Magisterial" del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

La Carrera Magisterial combina experiencias de distintos sistemas promoción y de incentivos salariales como el Servicio Civil y los sistemas escalafonarios de Educación Superior; del primero toma la idea de evaluar una serie de factores por medio de un examen, con el propósito de determina cuales son los conocimientos, habilidades y desempeño de los maestros, para poderlos situar en una categoría de mejor nivel salarial; mientras que de los sistemas escalafonarios de Educación Superior adopta la idea del esquema de promoción horizontal.

Con base a lo establecido en el documento "Lineamientos Generales de Carrera Magisterial" los objetivos que persiguen las autoridades educativas con el establecimiento de Carrera Magisterial, son los siguientes:³³

- Estimular la calidad de los servicios de educación básica, a través de la profesionalización del magisterio, a fin de auspiciar la titulación de los maestros y contribuir a disminuir el porcentaje de docentes no titulados.
- Establecer un medio de mejoramiento profesional, material y de condición social para los maestros, el cual se traduzca en beneficios concretos que mejoren su economía.

- Reforzar el interés en la actualización profesional del magisterio, ofreciendo mejores niveles de remuneración a la mayor calidad docente.
- Reconocer el desempeño, permanencia, preparación académica, los conocimientos y asistencia a cursos de actualización de los maestros.
- Promover el arraigo profesional y laboral de los docentes en el nivel educativo y lugar de trabajo, reconociendo a los que trabajan en comunidades de bajo desarrollo y escasa atención.
- Crear esquemas que promuevan más la participación del maestro en la escuela y en la comunidad.

Con el cumplimiento de estos objetivos, la SEP pretende que se mejoren las remuneraciones del maestro, además de incrementar la demanda vocacional por la carrera normalista y aumentar la eficiencia del maestro en el proceso de enseñanza-aprendizaje, a través de su actualización pedagógica efectiva y permanente.

Considerando que Carrera Magisterial establece un conjunto de incentivos que recompensan la productividad de los docentes en el servicio educativo, en base a la evaluación de una serie de factores relacionados con su preparación, capacidad y eficiencia en el desempeño de sus labores; ésta constituye el establecimiento de un tipo de esquema de Servicio Civil que ofrece a los maestros una vía de superación profesional con posibilidades de ascenso laboral y de mejoramiento económico, con el propósito de estimular su productividad y se eleve la calidad de la educación pública.

Al respecto, en ese entonces el Coordinador de la Descentralización Educativa Fernando Solís Camara comentó que:

"...el establecimiento de la Carrera Magisterial tiene un fuerte significado al ser el primer gran esfuerzo del Gobierno Federal para constituir, de manera sistemática, un tipo de Servicio Civil de Carrera, lo cual constituye en sí un avance importante en materia de política laboral y de equidad social...".³⁴

La Carrera Magisterial al igual que el Servicio Civil de Carrera trata de estimular la profesionalización de los maestros, con el fin de que se pueda contar con personal mejor calificado y preparado, con el fin de mejorar la calidad de la educación pública en México, así como acabar con viejas prácticas que impiden su eficiente desarrollo; de esta forma, establece como requisito necesario para poder ingresar en ella o ascender en alguno de sus niveles, que los maestros deban presentar un examen de conocimientos y se someta a una evaluación que califique su desempeño frente a grupo, su actualización académica y su antigüedad.

Las autoridades educativas consideraron que las causas por las cuales se decidió poner en marcha el programa de Carrera Magisterial, fueron las siguientes:

- Existía la necesidad de corregir el grave deterioro de los salarios magisteriales, ya que la crisis económica que afectó al país durante los años 80's y 90's trajo consigo inflación, alto endeudamiento externo, reducción de recursos presupuestales destinados a programas sociales, etc.; lo cual repercutió en los salarios de los maestros, los cuales fueron perdiendo su poder adquisitivo.

Tal era la pérdida de adquisición del salario magisterial, que por ejemplo, en 1978 el sueldo promedio nacional de la plaza docente inicial equivalla a 2.5 veces el salario mínimo general, y diez años después, en vez de que esta relación aumentara, la misma plaza equivalía en 1987 a 1.6 veces el mismo salario, esto significa que se había perdido casi un salario mínimo del Distrito Federal, colocándose éste por abajo del salario medio de aquellas actividades que no requieren de mucha capacidad y preparación académica; esta situación provoco que muchos maestros se dedicaran a realizar otro tipo de actividades que les fueran mejor remuneradas, a fin de poder completar el gasto familiar.³⁵

- La masificación del sistema educativo contribuyó a la baja calidad educativa, ya que se pretendió responder a la gran demanda de servicio educativo a través de la incorporación de una mayor fuerza laboral al sistema educativo; esto con el tiempo trajo como resultado que la calidad en la formación académica de los maestros fuera baja, lo cual repercutió en el servicio educativo.
- El escalafón tradicional era la única vía que tenían los maestros para poder ascender de categoría, lo cual hacia que difícilmente se pudiera aspirar a una mejor situación laboral y económica, ya que la capacidad de movilidad interna y las posibilidades de mejorar laboralmente eran muy pocas, inhibiendo de esa forma el esfuerzo individual de los docentes, debido a que solo se reconocía la antigüedad en el servicio, como factor para poder ascender a otra categoría, por lo que en el "mejor" de los casos había que esperar a falleciera el titular de una plaza para que fuera ocupada por el aspirante.

Esteban Moctezuma Barragán al respecto señala:

"¿De que le servía al maestro prepararse si lo único que realmente reconocía el escalafón era la antigüedad?; había que envejecer para progresar, independientemente del desempeño."³⁶

Por estas razones y con el propósito de estimular la profesionalización de los maestros y recompensar a los mejor preparados, fue que se decidió establecer la Carrera Magisterial en el sector educativo.

3.3.2 Características de Carrera Magisterial.

La Carrera Magisterial comprende cinco niveles de promoción horizontal dentro de una misma categoría docente de Educación Básica; los cuales están identificados con las letras "A", "B", "C" "D" y "E", cada uno de ellos cuenta con distintos montos de remuneraciones. La SEP determinó que podrán participar en Carrera Magisterial todos los docentes de los niveles de Educación Básica (Preescolar, Primaria, Secundaria General, Secundaria Técnica, Telesecundaria, Educación Indígena, Educación Física, Educación Especial, Educación Extraescolar, Internados de Primaria y Centros de Formación) que cuenten con nombramiento definitivo o provisional sin titular, siempre que cumplan con el mínimo de antigüedad y grado académico necesario para cada nivel de Carrera.

Este mecanismo, en opinión de las autoridades educativas, permite que el maestro vaya ascendiendo paulatinamente de un nivel a otro dentro de su misma categoría, hasta ubicarse en el nivel máximo de Carrera, en un plazo que puede ser de 14 años, si presta sus servicios en escuelas de tipo rural o urbana, o de 8 si se encuentra en zonas marginadas o de escasa atención educativa. Una vez incorporados los maestros en Carrera Magisterial, éstos con el tiempo podrán ser promovidos a los distintos niveles que la conforman, debiendo cumplir con los requisitos establecidos para cada nivel, comprobando el tiempo de permanencia en el mismo.

La Carrera Magisterial presenta tres vertientes o modalidades en las cuales los docentes pueden participar, las cuales son:³⁷

1. **Personal Docente frente a grupo:** Comprende a todos los profesores que se encuentran activos en el dictado de clases (sobre los maestros de Educación Primaria que se encuentran en esta modalidad, se hará más referencia en el presente trabajo).
2. **Personal Directivo, de Supervisión y comisionados:** Conformado por los directores, subdirectores, inspectores y jefes de sector.
3. **Personal Docente que desarrolla Funciones Técnico-Pedagógicas:** En esta vertiente se encuentran aquellos maestros que realizan actividades que están relacionadas con el análisis y elaboración de planes y programas de estudio, la asesoría y desarrollo de material curricular y didáctico, así como de orientación educativa.

En el documento "Lineamientos Generales de Carrera Magisterial" se establece que para participar en Carrera, los maestros de educación básica deberán cumplir con los siguientes requisitos generales:

- Llenar Cédula de Inscripción.
- Acreditar antigüedad, por medio de una constancia de servicios.
- Acreditar el grado académico requerido, mediante Cédula Profesional, Título o Certificado de Estudios.
- Presentar Examen de Preparación Profesional.
- Acreditar los cursos de actualización y superación profesional que la SEP o la Autoridad Educativa Estatal (para el caso de las Entidades Federativas) determinen para ser considerados como válidos para Carrera Magisterial.

Para los maestros de Educación Primaria que se encuentran frente a grupo, y que desean incorporarse a Carrera Magisterial, se les pide de manera particular, que deberán ser egresados de escuelas formadoras de docentes o equivalentes, como son la Escuela Nacional de Maestros, la escuelas normales estatales o particulares, la Normal Superior o la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). También podrán participar en Carrera, aquellos maestros que cuenten con una formación universitaria; es decir, los egresados o titulados de la UNAM, UAM o de universidades estatales o particulares, que se dediquen a la docencia, ya que el nivel de licenciatura se tomará como equivalente a la Normal Superior de Maestros.

Por otra parte, en el documento citado anteriormente, se estableció que no podrán participar en Carrera aquellos maestros que se ausente sin causa justificada por 15 días hábiles o más, durante el ciclo escolar; o que dejen de prestar servicios frente a grupo por cambio de actividad (debido por incapacidad parcial o permanente) o cuenten con alguna licencia sin goce de sueldo (por pasar a otro empleo, por asuntos particulares, por comisión sindical o por ocupar un puesto de elección popular) por 15 días hábiles o más; así como quienes cuenten con licencia por motivo de los Acuerdos Presidenciales 529 (enfermedad del pulmón) o 754 (por encontrarse inhabilitado físicamente para continuar con sus labores).³⁸

Con la puesta en marcha de la Carrera Magisterial, el escalafón vertical tradicional continuará vigente dentro de la SEP, ya que no se pretende con ello afectar ningún derecho laboral de los maestros que no se incorporaron a este programa; así mismo, los docentes ubicados en cualquiera de los niveles de Carrera podrán participar también en los concursos correspondientes al escalafón tradicional para poder acceder a plazas de dirección o supervisión, sin que con esto se afecte algún derecho de los otros docentes.

3.3.3 Sistema de evaluación.

El sistema de evaluación de Carrera Magisterial tiene como propósito medir cuantitativamente los conocimientos, habilidades y aptitudes de los docentes de educación básica, que pretenden incorporarse a este programa o ser promovidos en algunos de sus niveles. La SEP determinó que los factores que son calificados por este sistema de evaluación, así como la puntuación que les corresponde a cada uno de ellos, son los siguientes:³⁹

FACTORES	PUNTUACION
- <i>Antigüedad</i>	10
- <i>Grado Académico</i>	15
- <i>Preparación Profesional</i>	25
- <i>Acreditación de cursos de Actualización y Superación del Magisterio</i>	15
- <i>Desempeño Profesional</i>	35
TOTAL	100

Para el desarrollo de este sistema de evaluación, se instalaron en cada plantel educativo un Organismo Escolar de Evaluación (OEE), integrado por todos los maestros miembros del Consejo Técnico Escolar (CTE) y un representante del SNTE; así mismo, dicho consejo esta precedido por el director de la escuela, que se encarga de la inscripción de los maestros, así como de evaluación de los factores establecidos para su incorporación o promoción a Carrera.

Así mismo, en cada Entidad Federativa y en el D.F. se instaló una Comisión Paritaria de Carrera Magisterial, integrada por la Autoridad Educativa y la sección correspondiente del SNTE, cuya función es evaluar el examen de preparación profesional y de dictaminar quienes son los maestros que serán admitidos o promovidos en Carrera Magisterial. Al igual que en el Servicio Civil, en Carrera Magisterial el ascenso del docente depende fundamentalmente de los resultados que éste obtenga en el examen de conocimientos y en la evaluación que realice la autoridad educativa a los otros factores.

Por otra parte, en forma breve veremos cual es el procedimiento que se sigue para incorporarse a Carrera. ⁴⁰ En los "Lineamientos Generales de Carrera Magisterial" se estableció que los docentes interesados a ingresar a la Carrera Magisterial deberán entregar en su plantel, en original y copia la documentación requerida (constancia de servicios para acreditar la antigüedad, certificado de estudios, título o cédula profesional para acreditar el grado académico, constancia de asistencia a los cursos de actualización y superación profesional y copia del último talón de pago).

Después de que el docente entregó la documentación, el Órgano Escolar de Evaluación (OEE) la coteja; en caso de que no falte ningún documento, dicho órgano entrega al maestro la Cédula de Inscripción para que la llene con sus datos; una vez realizado esto, el OEE revisa los datos de la Cédula de Inscripción e integra un expediente del profesor, entregándole a éste su comprobante de inscripción.

Por su parte, el director de la escuela entrega al Inspector o Supervisor de Zona las Cédulas de Inscripción para que las canalice a la Oficina de Base de Datos, la cual se encarga de integrar en la computadora la información de inscripción correspondiente. Esta oficina elabora un listado de los maestros inscritos, el cual es entregado a la Autoridad Educativa y al Órgano Escolar de Evaluación, el cual elabora una ficha de examen con base en el listado, misma que es entregada al docente para que presente el examen correspondiente al factor de "Preparación Profesional".

Una vez que el docente haya presentado el examen, el responsable del Centro de Aplicación revisa el llenado correcto de las hojas de respuestas, mismas que son turnadas al Centro de Procesamiento correspondiente (dentro de la Comisión Paritaria de Carrera Magisterial), el cual las califica, informando después a la Oficina de Base de Datos sobre el resultado de las mismas; dicha oficina asigna la calificación correspondiente al examen, posteriormente genera un listado de los docentes calificados, que envía a la Autoridad Educativa correspondiente, quien la turna para su evaluación a la Comisión Paritaria de Carrera Magisterial, encargada de determinar si es procedente la incorporación o promoción del maestro a Carrera Magisterial, según sea el caso. En un sobre cerrado se informa a cada maestro participante en Carrera sobre la calificación que obtuvo en el examen, así como los resultados de las evaluaciones realizadas a cada uno de los factores restantes, teniendo derecho a presentar el recurso de inconformidad sobre los mismos.

Como anteriormente se mencionó, la antigüedad, el grado académico, la preparación profesional, la acreditación de cursos de actualización y superación y el desempeño profesional son los factores que se evalúan para poder participar en Carrera Magisterial; a continuación se explicará en que consisten cada uno de ellos, conforme a lo señalado en el documento "Lineamientos Generales de Carrera Magisterial". ⁴¹

Antigüedad: Son los años de servicio docente efectivo, desempeñados en alguno de los niveles de educación básica (en este caso primaria) en el sistema federal o estatal. La acreditación de este factor se hará mediante la presentación de una constancia de servicios expedida por las direcciones de personal de cada una de las áreas sustantivas o de la autoridad educativa estatal responsable en las entidades federativas.

Grado Académico: Consiste en la acreditación documental de los grados académicos que hayan adquirido los docentes de educación básica para alcanzar su formación y desarrollo profesional. Una vez cubiertos los requisitos establecidos para su incorporación y aprobada la evaluación correspondiente, los docentes son colocados en alguno de los niveles de Carrera, conforme a su grado académico.

Para acreditar este factor, el docente puede presentar cualquiera de los siguientes documentos; título o cédula profesional, expedida por la Dirección General de Profesiones de la SEP, acta de examen profesional, si se está tramitando el título correspondiente o certificado de estudios profesionales terminados.

Preparación Profesional: Para los efectos de la promoción es necesario conocer el nivel de preparación profesional que cuenta el maestro, la cual representa la capacidad académica y el grado de actualización que tiene sobre las materias o el grado educativo que imparte; por tal motivo, este factor es evaluado a través de un examen de conocimientos, con el cual se determina si el maestro cuenta con los conocimientos fundamentales necesarios para impartir el nivel educativo o materia específica. Con la acreditación del examen de conocimientos, las autoridades educativas pretenden que los docentes se mantengan preparados y actualizados en sus conocimientos y habilidades, lo cual se vería reflejado en sus alumnos.

Cursos de Actualización: Con el fin de resolver la falta de actualización para los docentes, la SEP diseñó programas de actualización para la educación básica, principalmente para primaria y secundaria, con el propósito de fortalecer el aprendizaje de matemáticas, español, historia, geografía, civismo, salud y ecología; materias que las autoridades educativas consideran presentan deficiencias, por lo que fue necesario acentuar el trabajo académico. Para efectos de Carrera Magisterial, se determinó vincular a ésta con el Programa Emergente de Actualización o "PEAM" (que rápidamente se cambió a Programa de Actualización del Magisterio o "PAM"), a través de la impartición de cursos de actualización, capacitación y superación que las autoridades educativas determinaron para tal caso. Este factor se cubre por medio de la presentación de la constancia de acreditación a los cursos.

Desempeño Profesional: Consiste en el conjunto de acciones que el personal docente cotidianamente realiza para interactuar con los alumnos en el proceso educativo, por lo que se diseñaron ciertos instrumentos con los cuales se podrá evaluar este rubro, tomando en cuenta aquellos elementos que el profesor utiliza en el trabajo diario.

Los "Lineamientos Generales de Carrera Magisterial" establecen que el factor de "Desempeño Profesional" será evaluado mediante la calificación de los siguientes subfactores:⁴²

1. Planeación del proceso de enseñanza-aprendizaje; su evaluación se realiza a través de los documentos utilizados para el diagnóstico, el registro de asistencia, el avance programático y las evaluaciones parciales y globales a los alumnos.
2. Desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje; su evaluación se relaciona con el aprovechamiento de los alumnos en el salón de clases, por lo que a éstos se les aplicará un examen, con el cual se conocerá como es el desempeño del maestro frente a su grupo y el grado de conocimientos que obtuvieron los alumnos. Dicho examen será aplicado en la primer. quincena de junio de cada ciclo escolar y será verificado contra el avance programático, ejemplos de material didáctico generado o utilizado, pruebas utilizadas, registro de asistencia y los informes de alumnos con requerimientos de nivelación.
3. Participación en el funcionamiento de la escuela. Comprende la puntualidad y asistencia de los maestros, el cuidado de las instalaciones y del equipo, respeto y acato a la normatividad constitucional y técnico-administrativa, participación creativa y propositiva en las reuniones técnico-pedagógicas del Consejo Técnico Escolar. Su evaluación la llevará a cabo el Organó Escolar de Evaluación (OEE), a partir del informe del director del plantel, tomando en cuenta el resultado obtenido de las tareas encomendadas.
4. Participación en la interacción escuela-comunidad. Consiste en la relación que tiene el docente con los padres de familia, directivos escolares, otros docentes y alumnos, para poder mejorar las condiciones con las que funciona la escuela, así como la promoción de tareas que estimulen a la comunidad para que ayuden al mantenimiento de la escuela.

Tal vez por la complejidad que representa la implantación del Organó Escolar de Evaluación, o por la dificultad que representa generalizar los criterios de puntuación para cada uno de estos subfactores, en la actualidad, aún no se ha podido evaluar en forma satisfactoria este factor, a pesar de que es el que cuenta con mayor porcentaje (35%) para poder participar en Carrera Magisterial.

3.3.4 Aspectos administrativos.

Como anteriormente se había mencionado, la Carrera Magisterial comprende un mecanismo de promoción, que cuenta con cinco distintos niveles salariales ("A", "B", "C", "D" y "E") en una misma categoría (ver anexo N° 3); a continuación se explicarán los aspectos administrativos con los cuales las autoridades educativas determinan la asignación de cada uno de estos niveles, considerando para este trabajo solo lo referente al personal docente de Educación Primaria que se encuentra frente a grupo.

La SEP considera que el nuevo escalafón horizontal de Carrera Magisterial, formado por sus cinco niveles salariales, otorga seguridad y certidumbre laboral a los docentes, ya que éstos pueden ir ascendiendo en cada uno de esos niveles, sin necesidad de que exista una plaza vacante ni que tenga que esperar a que se creen nuevas plazas o se descongelen las ya existentes, debido a que una vez que el maestro pasa a un nivel superior de Carrera Magisterial se lleva su propia plaza, la cual es convertida al nuevo status que adquirió en el nivel, sin afectar con ello los derechos laborales de otros maestros.

Al personal que la Comisión Paritaria de Carrera Magisterial le dictamine como procedente su incorporación o promoción a Carrera, se le ubica en el nivel salarial correspondiente, conforme a los siguientes criterios:⁴³

NIVEL "A": Se asigna a los maestros egresados de las Escuelas Normales Básicas, o de las licenciaturas impartidas por la UPN, así como a quienes tengan asignada al 1° de marzo de 1992, la categoría de 3/4 de Tiempo del Esquema de Educación Básica (EO299 en el caso de Educación Primaria) en el máximo nivel de percepciones de esa categoría y solicite su incorporación a Carrera Magisterial.

NIVEL "B": Se otorga a los maestros que cuenten con el grado de maestría de una institución formadora de docentes con reconocimiento oficial de validez de estudios, previo cumplimiento de todos los requisitos del nivel anterior.

NIVEL "C": Se asigna a los docentes que cuenten con el grado de doctorado de una institución formadora de docentes con reconocimiento oficial de validez de estudios, previo cumplimiento de todos los requisitos del nivel anterior.

NIVEL "AA": Se otorga a los maestros con categoría de Tiempo Completo con Fortalecimiento Curricular del Esquema de Educación Básica al 1° de marzo de 1992, que laboran una jornada frente a grupo de 36 horas, tengan asignado el máximo nivel de percepciones de la misma y soliciten su incorporación a Carrera Magisterial. Referente a este nivel especial, las autoridades educativas señalan que se mantendrá una Carrera paralela, es decir también pueden pasar a los niveles "BB", "CC", "DD" y "EE". En la actualidad no se cuentan con los criterios mediante los cuales serán asignados dichos niveles.

NIVEL "BC": Se asigna transitoriamente en este nivel intermedio a los docentes que tengan asignada categoría de Tiempo Completo Mixto del Esquema de Educación Básica al 1° de marzo de 1992 (EO285 en el caso de Educación Primaria) en el nivel máximo de percepciones, además que cuenten con el título que los acredite como egresados de la licenciatura de Educación Preescolar o Primaria de la UPN, y que soliciten su incorporación a Carrera Magisterial.

En lo referente a los niveles "D" y "E", éstos se otorgan conforme a los años de servicio o antigüedad que los maestros ya incorporados a Carrera tengan en los anteriores niveles, considerando también el grado de estudios con que cuentan y los cursos que acrediten. Para mayor información sobre los requisitos de ingreso y promoción a cada uno de los niveles de Carrera Magisterial en Educación Primaria, ver el anexo N° 4 del presente trabajo.

3.3.5 La Carrera Magisterial y el Esquema de Educación Básica.

Con el propósito de sustituir al Esquema de Educación Básica y de presentarle a los docentes una opción de mejoramiento profesional, las autoridades educativas determinaron que con el establecimiento de la Carrera Magisterial, el personal que se encontraba incorporado al Esquema de Educación Básica fuera integrado automáticamente a Carrera, previa solicitud, conforme a los siguientes criterios:⁴⁴

- a) A partir del 1° marzo de 1993 desaparece el Esquema de Educación Básica, por lo que aquellos maestros que reúnan los requisitos para incorporarse al mismo, lo harán por última vez en esa fecha, y posteriormente en septiembre de 1993 se situarán en los niveles "A", "AA" o "BC" de Carrera Magisterial según corresponda, lo mismo sucederá con aquellos maestros que se incorporaron al Esquema en septiembre de 1992.
- b) Los maestros que en el mes de marzo de 1992, se encontraban en la categoría de 3/4 de Tiempo del Esquema de Educación Básica (EO299 en el caso de Educación Primaria), pasa al nivel "A", en ese momento dejará de tener vigencia para esos maestros el Esquema, y se les integrará plenamente a la Carrera Magisterial con las jornadas frente a grupo propias de su categoría
- c) Quienes ostentan la categoría de Tiempo Completo con Fortalecimiento, pasa a nivel "AA", y mantendrán una Carrera Magisterial paralela (en los niveles "AA", "BB", "CC", "DD" y "EE"), pero manteniendo su jornada de trabajo y compatibilidad propias de la plaza inicial de este nivel.
- d) Los docentes con categoría de Tiempo Completo Mixto (EO285 en el caso de Educación Primaria) se ubicarán en un nivel especial "BC", con horario y compatibilidad propios de la plaza inicial con una percepción superior a la categoría de Tiempo Completo Mixto. Los maestros que ingresen a este nivel especial deberán permanecer cuando menos 3 años en el mismo, y cumplir con los demás requisitos de Carrera Magisterial para acceder al nivel "C". Así mismo, la SEP determinó que este nivel "BC" desaparecerá, una vez que todos los profesores con categorías de Tiempo Completo Mixto hayan pasado automáticamente a él.
- e) El personal incorporado al Esquema de Educación Básica que reunió los requisitos para ingresar a Carrera Magisterial en los ciclos escolares 1992/1993 y 1993/1994, se incorporó automáticamente a ese programa, teniendo solo que llenar debidamente la Cédula de Inscripción, sin necesidad de presentar el examen de conocimientos que se aplica a todos los aspirantes. Esta situación permitió a la SEP incorporar una mayor número de maestros a Carrera con un bajo costo presupuestal
- f) Para los ciclos escolares posteriores al 1993/1994, los maestros que aún estén inscritos en el Esquema de Educación Básica y deseen ingresar a Carrera Magisterial, deberán presentar el examen de conocimientos correspondiente, así como cumplir con los otros requisitos, por lo que su incorporación ya no será automática, el mismo criterio será aplicado para quienes ya se hayan incorporado automáticamente a través del Esquema y deseen su promoción en los otros niveles de Carrera.

Por último, diremos que la Carrera Magisterial surgió como respuesta a la necesidad de mejorar la calidad de la educación pública en México, en el sentido de que no se proporcionaba a los alumnos el mínimo de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas necesarios para su desarrollo intelectual; además de que se necesitaba contar con un mecanismo que alentará la profesionalización de los maestros y que al mismo tiempo fuera un medio que les permitiera progresar laboral y económicamente.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La operación de la Carrera Magisterial se basa en ciertos aspectos del Servicio Civil, ya que establece como requisito necesario de ingreso o de promoción a algunos de sus niveles, la evaluación de una serie de factores (como antigüedad, grado académico, acreditación de cursos y desempeño profesional) y la aplicación de un examen de conocimientos (con el cual se cubre el factor de preparación profesional), además de que tiene como objetivo, acabar con viejas prácticas que impidan el eficaz funcionamiento del servicio educativo, tratando de estimular la preparación y actualización de los conocimientos del maestro, para que con ello pueda obtener mejores remuneraciones y se estimule el mejoramiento de la calidad educativa.

Con la implantación de la Carrera Magisterial se determinó desaparecer al Esquema de Educación Básica (el cual también era un mecanismo de promoción docente) debido a que mostraba ciertas deficiencias en su procedimiento de selección y promoción, además de que éste fue rebasado por las exigencias del sistema educativo en cuanto a la mejora de la educación.

Como vimos en este punto, se trató a la Carrera Magisterial desde un enfoque administrativo y técnico expuesto por las autoridades educativas; por tal motivo, en el próximo capítulo se analizarán ciertos aspectos que están relacionados con este programa, como son los factores que condicionan o afectan la participación de los docentes en Carrera, así como este programa sirvió en cierta forma al gobierno de Salinas de Gortari para desactivar el movimiento magisterial que surgió durante ese sexenio, además de señalar cuáles fueron algunos de los resultados obtenidos por este programa y cuáles son sus perspectivas a futuro.

NOTAS DEL CAPITULO III

1. Cfr. Pedro Zorrilla Martínez, La Administración Pública: Tomo I, Serie Estudios N° 26, Ed. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1972, pág. 37.
2. Vid. Fernando Arias Galicia, Administración de Recursos Humanos, Ed. Trillas, México, 1977, 2a. edición, pág. 28.
3. Vid. Stephen P. Robbins, Administración: Teoría y Práctica, Ed. Printice-Hall Hispanoamericana, México, 1987, p.p. 227-247.
4. La entrevista junto con la solicitud es el método más reconocido y usado para seleccionar personal, pero también es el que tiene mayor carácter subjetivo, ya que muchas veces el entrevistador tiende a favorecer a los candidatos que comparten sus propias actividades, o tiene un estereotipo de lo que representa un buen candidato, además de que a la información que considera como negativa le se da un alto valor.
5. Vid. Stephen P. Robbins, Op.cit., pág. 247.
6. Cfr. Glosario de Términos Administrativos, Presidencia de la República, México, 1982, pág. 30.
7. Vid. Pedro Muñoz Amato, Introducción a la Administración Pública, Ed. F.C.E., México, 1978, pág. 12.
8. Miguel Duhat Krauss citado por Adriana Hernández Puente en Administración y Desarrollo de Personal Público, Ed. INAP, México, 1994, pág. 239.
9. Vid. Adriana Hernández Puente en Administración y Desarrollo de Personal Público, Ed. INAP, México, 1994, p.p. 239-321.
10. Vid. Ibid., pág. 283.
11. El artículo 47 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que el escalafón es el sistema organizado de cada dependencia pública para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 20a. edición, Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 42.
12. Vid. Adriana Hernández Puente, Op.cit., pág. 252.
13. Vid. Lineamientos Generales que regulan al Sistema de Administración de Personal, Dirección General de Personal y Relaciones Laborales de la Secretaría de Educación Pública, México, 1994. pág. 1.
14. Cfr. Marco Conceptual del Servicio Civil de Carrera (documento interno de trabajo), Secretaría de Educación Pública, México, S/F, pág. 7.

15. Cfr. *Ibid.*, pág. 3.
16. Cfr. Norma Ruiz Velázquez citada por Adriana Hernández Puente, *Op.cit.*, pág. 368.
17. Vid. Adriana Hernández Puente. *Op.cit.* pág. 123 y Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México (copia fotostática), S/F, p.p. 15-24.
18. Vid. Adriana Hernández Puente, *Op.cit.*, pág. 373.
19. Cfr. *Ibid.*, pág. 368.
20. El artículo 44 fracción VII de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado establece como una obligación de los trabajadores públicos no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo. Alberto Trueba Urbina, *Op.cit.*, pág. 38.
21. Cfr. Jorge Domínguez Pastrana citado por Adriana Hernández Puente, *Op.cit.*, pág. 374.
22. Vid. Adriana Hernández, *Op.cit.*, pág. 375.
23. Vid. *Ibid.*, pág. 376.
24. Vid. Luis Carlos Ugalde, "Servicio Civil de Carrera", Diario EL Financiero, México, 10 de junio de 1996, pág. 56.
25. Cfr. Adriana Hernández, *Op.cit.*, p.p. 378 y 379.
26. Cfr. Marco Conceptual del servicio Civil de Carrera, *Op.cit.*, p.p. 8-12.
27. Vid. Documento de Formalización del Esquema de Educación Básica, SEP, México, 1987, pág. 7.
28. Vid. *Ibid.*, pág. 8.
29. Vid. Educación y Cultura. Col. Cuadernos de Renovación Nacional, tomo XI, Ed. F.C.E., México, 1988, pág. 42.
30. Vid. Glosario de Términos de la Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Personal, SEP, México, 1995, pág. 9.
31. Vid. Encuesta para incorporarse al Esquema de Educación Básica, SEP, México, 1988.
32. Cfr. Tríptico de Información General sobre Carrera Magisterial, SEP, México, 1993.
33. Vid. Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial, México, 1992, pág. 2.
34. Fernando Solís Camara, *Op.cit.*, pág. 6.

35. Esteban Moctezuma Barragán, La Educación Pública frente a las nuevas realidades, Col. Una visión de la modernización en México, Ed. F.C.E., México, 1993, pág. 156.
36. *Ibid.*, pág. 157
37. Vid. Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, *Op.cit.*, pág. 3.
38. Vid. Triptico de información ..., *Op.cit.*
39. Vid. *Ibid.*
40. Vid. Bases para participar en el proceso de evaluación para el ingreso a la Carrera Magisterial en el Ciclo Escolar 1992-1993, Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial, México, 1992, pág. 2.
41. Vid. Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, *Op.cit.*, p.p. 8-13.
42. Vid. *Ibid.*, p.p. 11-15.
43. Vid. Lineamientos para la Operación de los Aspectos Administrativos de Carrera Magisterial, SEP, México, 1993, pág. 12.
44. Cfr. Preguntas y respuestas específicas sobre la puesta en marcha de Carrera Magisterial (documento interno de trabajo), SEP, México, s/f, p.p. 11 y 12.

CAPITULO IV. ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE CARRERA MAGISTERIAL.

En el presente capítulo se analizará a Carrera Magisterial dentro del ámbito educativo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, considerando para ello el estudio de los siguientes puntos:

- Los factores que condicionan la participación de los maestros en Carrera Magisterial.
- La Carrera Magisterial como medio para desactivar el movimiento magisterial.
- Los resultados obtenidos por la Carrera Magisterial; y
- Las perspectivas de Carrera Magisterial a futuro.

4.1 Factores que condicionan la participación de los maestros en Carrera Magisterial.

Comúnmente se afirma que la calidad de la educación depende totalmente del desempeño del maestro en el salón de clases, ya que es éste el medio mediante el cual los niños obtienen los conocimientos básicos que les ayudarán en su formación académica, aunque hay que aclarar que la calidad educativa no depende totalmente solo de la labor del profesor, sino también de otros factores que inciden en el desempeño de éste frente a grupo, tales como las políticas educativas del gobierno, la disponibilidad de material didáctico, la localización de la escuela, así como las condiciones de vida de los estudiantes.

En este sentido, la Carrera Magisterial no puede ser considerada solo como un mecanismo de promoción, que se encuentra aislado del entorno que rodea la función docente, ya que en ella también influyen ciertos factores que pueden afectar o condicionar en cierta forma la participación de los maestros en la misma, entre los que podemos considerar a las Condiciones Institucionales de Trabajo Docente, las Condiciones de Formación y Actualización Docente y las Condiciones de Promoción.

En mayor o menor proporción estos factores influyen en la decisión del maestro para participar o no en la Carrera Magisterial; a continuación serán analizados cada uno de estos factores que condicionan la participación de los maestros en la Carrera Magisterial.

4.1.1 Condiciones Institucionales del Trabajo Docente.

Federico Rosas Barrera señala que las condiciones en las que se desarrolla en la actualidad la labor docente han deteriorado mucho la calidad de la educación (bajos salarios, extenuantes jornadas de trabajo, atención a grupos muy grandes, etc.), lo cual ha traído como resultado que el maestro busque trabajo en otros planteles o realice otro tipo de actividades ajenas a la labor docente con el fin de obtener un ingreso regular.¹

Así mismo, el maestro se ve imposibilitado por la falta de tiempo y de recursos para atender y mejorar su formación profesional, en aspectos tales como capacitación y actualización docente, así como también en participar en Carrera, debido a que el maestro esta más preocupado porque su salario alcance para el mantenimiento de su familia, que en ir a cursos y seminarios .

Consideraremos como Condiciones Institucionales del Trabajo Docente, aquellos elementos que tanto el gobierno como las autoridades educativas (SEP) deben garantizar a cada maestro y a cada escuela para que se desarrolle de buena forma y con calidad la labor educativa.²

Dichas Condiciones Institucionales comprenden los siguientes aspectos:

- a) Organización de la escuela: Comprende la estructura administrativa y académica que presenta una escuela; es decir, si en ella se imparten todos los grados escolares que comprende el nivel educativo respectivo (en el caso de la educación primaria, 6 grados), además de que si cuenta con un director y una planta de maestros encargados de impartir clases para cada grado escolar.
- b) Disponibilidad de materiales de trabajo: Las autoridades educativas deben dotar de pizarrones, bancas y escritorios, gises, borradores, libros de texto, guías de estudio, mapas, láminas, listas de asistencia y boletas, principalmente, tanto a la escuela como al maestro para que se realice la labor educativa. En muchos casos, hacen falta algunos de estos materiales en las escuelas, por lo que es común que se solicite la cooperación de los padres de familia para poder contar con ellos, ya sea a través de la aportación monetaria (cuota) o por medio de la prestación de algún tipo de trabajo para el mantenimiento de la escuela.
- c) Tamaño del grupo: Comprende el número de alumnos que atiende un maestro, el cual puede variar según el grado escolar. En el caso de primaria, los grupos están formados por 28 o 30 alumnos en los primeros cuatro grados, y por 40 o 42 alumnos en los dos grados restantes; esta situación, explica Gilberto Guevara Niebla, se debe a que cada año se desaparece un grupo, y los alumnos que se encontraban en él son distribuidos entre los demás grupos, por lo que el número de alumnos aumenta, dificultando más la labor del docente.
- d) Organización del trabajo docente: Este factor depende del uso y distribución del tiempo que el maestro asigna para llevar a cabo su labor (frente a grupo, para preparar su clase. para actualizarse profesionalmente, para atender y resolver los problemas en el plantel y en el salón de clases).
- e) Planes y programas educativos: La Secretaría de Educación Pública se encarga de elaborar los planes y programas educativos a nivel nacional, así como de supervisar la aplicación de los mismos. Gilberto Guevara Niebla señala que en los últimos años, la selección de contenidos para los programas de educación básica, no se ha buscado la brevedad y la precisión en la información que presentan, sino que se ha seguido una política de adicionarles cada vez más aspectos particulares, como si el currículum fuera una "olla sin fondo". De esta manera se han agregado al plan de estudios de primaria, contenidos artísticos, tecnológicos, computacionales, etc., haciéndolo excesivo y calificado por el autor como un ente obeso al que le han brotado nuevas adiposidades o tumores.³

- f) Salarios: El Estado a través de la Secretaría de Educación Pública representa al patrón en la relación laboral que se da con los maestros de las escuelas públicas, por tal motivo, el Estado como patrón tiene la obligación de pagar un salario al docente por el servicio que éste presta; dicho salario comprende también otro tipo de prestaciones económicas, que completan las percepciones del maestro, para que pueda vivir de manera decorosa.

Pero como ya hablamos comentado en anteriores capítulos, la crisis económica y las políticas de austeridad aplicadas por el gobierno mexicano en los 80's, hicieron que el salario magisterial fuera perdiendo su poder adquisitivo, empeorando la situación económica de los maestros, los cuales tuvieron que dedicarse a otras actividades más redituables para poder mantener a sus familias.

Por otra parte, estas Condiciones Institucionales del Trabajo Docente se ven afectadas o sufren de la influencia de los siguientes factores:

- El centralismo y burocratismo: Son los dos problemas que aquejan al sistema educativo y que impiden su buen funcionamiento. El control federal que ejerce la SEP en forma centralista, ha sido cuestionado muchas veces por las entidades federativas y por la iniciativa privada debido a las rigideces que éste presenta, ya que se basa en un sistema de gestión que reproduce al sistema político mexicano, en el sentido de que concentra el poder en la figura personal del Secretario, y lo ejerce de forma vertical a través de los subsecretarios, directores generales, de área y de los mandos medios.⁴

Con la firma en 1992 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se puso en marcha la federalización educativa, la cual no fue otra cosa que una descentralización administrativa, mediante la cual la SEP (el centro) delegaba hacia los estados ciertas funciones administrativas, tales como la gestión de escuelas, así como la titularidad en la relación laboral con los maestros incorporados al sistema educativo estatal.

Para Jaime Sánchez Susarrey los riesgos que enfrentaría esta descentralización, implicaría que tanto las secciones del SNTE como las autoridades educativas estatales no estuvieran preparadas para encargarse de esta responsabilidad y que esto se tradujera en un sistema burocrático e ineficiente multiplicado por 31.⁵

En cuanto a la burocratización del sistema educativo, ésta se caracteriza por el exceso de trámites y por la lentitud de respuesta por parte de las autoridades educativas ante las demandas laborales, salariales y académicas de los maestros, así como también por la poca coordinación que existe entre las distintas áreas que participan en un mismo proceso o trámite, ya que hay veces que algunas áreas realizan una misma tarea.

- La participación del SNTE: Gilberto Guevara Niebla señala que el SNTE no es un sindicato convencional que se ocupa solo de los asuntos laborales de sus agremiados, ya que también tienen injerencia en la administración educativa, influyendo de manera decisiva en la creación y distribución de plazas docentes y directivas, en la definición de políticas educativas y también en el nombramiento de maestros, directores, inspectores y en la designación de autoridades educativas a nivel estatal y federal.⁶

El SNTE representa un importante poder político, (es el sindicato más grande del país y de América Latina), ya que juega un doble papel dentro del sistema político mexicano, por que demuestra ser una estructura de control corporativo sobre el magisterio, y al mismo tiempo constituye una pieza más de la maquinaria político-electoral, que se encarga de asegurar votos para el partido oficial.

Por tal motivo, desde la década de los 50's y hasta la fecha, los maestros han exigido la democratización de su gremio y el cumplimiento de sus demandas laborales, presionado a las autoridades educativas por medio de marchas, plantones y huelgas con el fin de que sean atendidas sus demandas laborales. De estas movilizaciones, es importante señalar al Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM) que surgió a finales de los años 50's, el cual fue encabezado por el profesor Othón Salazar, y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que surgió en los años 80's, que canalizaron el descontento de los maestros disidentes contra el SNTE y las autoridades educativas.

Por otra parte, Gilberto Guevara Niebla considera que en cierta medida el SNTE obstaculiza el mejoramiento de la educación nacional, en el sentido de que dentro de la mayoría de sus afiliados predomina una ideología "gremialista" que se ocupa más por sus intereses, que por los de la institución; bajo estas circunstancias, los dirigentes sindicales pueden decidir cosas que benefician al SNTE, pero que pueden resultar contrarias a los intereses de la educación que tengan consecuencias negativas para ésta.⁷

La organización sindical en los hechos defiende el no trabajo, dice Guevara Niebla, debido a que frecuentemente pugna por que se aumente el número de trabajadores "comisionados" (maestros que se encuentran desempeñando alguna función dentro de la organización sindical, y por lo tanto ya no se dan clases, pero que siguen recibiendo su sueldo, de los cuales se especula llegan a ser varias decenas de miles); además de que existen funcionarios sindicales que lucran con las plazas docentes.

De esta manera el sindicato influye más para que se genere un sistema de privilegios y recompensas, que no siempre premia el buen desempeño académico del maestro, sino su activismo político y su lealtad hacia el SNTE; de modo que los buenos maestros, que se esfuerzan más por cumplir su misión educadora, y que no se involucran en militancia sindical o política, se ven muchas veces aislados o defraudados por este sistema.

- Deficiente supervisión escolar: Actualmente no existe en el sistema educativo un mecanismo efectivo que evalúe o realice un seguimiento del desempeño del maestro dentro del salón de clases, ya que son muy pocas las veces que algún funcionario tanto interno (director) como externo (inspector o supervisor) visita el salón de clases para evaluar la labor del docente y el aprovechamiento de los alumnos. En realidad, la supervisión es una figura irrelevante para el trabajo académico, ya que los inspectores se ocupan más de tareas administrativas, políticas y sindicales que académicas.

Cabe señalar que estas Condiciones Institucionales del Trabajo Docente influyen en el desempeño del maestro dentro del salón de clases, así como en el aprovechamiento académico de los alumnos; por lo que Carrera Magisterial por si misma no podría corregir la problemática que se genera por la deficiencia o el mal uso de esas condiciones.

Por otra parte, los factores que influyen sobre dichas condiciones, crean en el maestro una visión distorsionada sobre lo que es la Carrera Magisterial, ya que la consideran como un mecanismo más de las autoridades educativas para controlar y entretener al magisterio, a través de promesas de mejoría laboral y económica, o que las ventajas que ésta presenta solo beneficiarán a los maestros que estén ligados con el SNTE o con las autoridades educativas.

4.1.2 Condiciones de Formación y Actualización Docente.

Se considerará como Condiciones de Formación y Actualización Docente, las actividades que posibilitan a los maestros recibir instrucción y capacitación académica adecuadas para realizar mejor su labor frente a grupo. Dichas condiciones están representadas por los cursos de formación y de actualización que reciben los maestros. La Carrera Magisterial establece como requisito necesario que debe cubrir los docentes que deseen incorporarse a ella o ascender en alguno de sus niveles, acudir a los cursos de actualización docente que establezcan las autoridades educativas para tal fin.

Se supone que el buen aprovechamiento de los alumnos y el mejoramiento de la calidad educativa dependen de que el maestro haya tenido una buena formación académica, y una capacitación y actualización docente constantemente; lo cual en realidad no pasa muchas veces, debido a que la formación y actualización docente han tenido que enfrentar varios problemas, tales como la poca actualización de planes y programas de estudios de las normales, el bajo presupuesto asignado a dichas escuelas en comparación de las universidades públicas, incluyendo la UPN, los bajos salarios del magisterio, los conflictos laborales y las pocas posibilidades de promoción.

Esta problemática ha provocado que la carrera de docente se vuelva poco atractiva para los egresados de bachillerato, provocando que las escuelas normales tengan una matrícula escolar baja, así como un nivel de deserción alto y una eficiencia terminal muy baja de los egresados, que no quieren laborar en lugares distantes o apartados de su ámbito geográfico (como pueblos y rancherías); esta situación ha provocado que haya un déficit de maestros de preescolar y primaria, el cual se tuvo que cubrir con egresados de bachillerato y de instituciones de educación superior, para que cubrir las necesidades de esos niveles educativos.

Cabe señalar que con el propósito de atender impulsar la profesionalización de los docentes, el gobierno mexicano creó varias instituciones encargadas de atender dicho rubro, como fueron la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGCMPM), la Dirección General de Educación Normal (DGEN) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Un análisis realizado por el SNTE a la forma de trabajar de estas tres instituciones formadoras de docentes (DGEN, DGCMPM y UPN), permite concluir lo siguiente con relación a la actualización y superación del magisterio, durante los años 70's y 90's:⁸

- Existe una falta de criterios comunes en el diseño de los programas de formación, actualización o capacitación para los docentes, ya que generalmente se ofrece una gama amplia de cursos y materias, los cuales no tienen relación entre sí, cuyo diseño no atiende los requerimientos reales de los docentes.

- Hay una duplicidad de funciones entre estas instituciones, además de que la oferta de cursos que éstas ofrecen, provocó que se dispersara la formación continua, lo cual se trató de solucionar por medio de la impartición de cursos aislados, cuyo contenido era académicamente pobre, además de que los planes, programas y cursos se apegaron más a modas teóricas y metodológicas, que a las necesidades reales de los maestros.
- Hay una competencia entre la DGMPM, DGEN y la UPN por espacios de desarrollo institucional y por los recursos presupuestarios.
- Se da un incremento del "credencialismo", el cual tuvo como resultado la obtención de más certificados de mayor nivel, incluso de posgrado, pero que no amparaban un conocimiento sólidamente adquirido.

Así mismo, en el Primer Congreso de la Educación del SNTE realizado en 1994, se concluyó que los principales problemas que padece la formación de los maestros de educación básica, son los siguientes: ⁹

- **Financiamiento insuficiente:** El escaso presupuesto que se asigna a las escuelas normales ha repercutido en su funcionamiento, ya que carecen de recursos suficientes para el mantenimiento y modernización de sus edificios escolares, además de que no cuentan con equipo y material de estudio necesario (un acervo bibliográfico actualizado, equipo de cómputo, laboratorios, talleres acondicionados y actualizados).
- **Problemas académicos:** En el sentido que los planes y programas de estudio que presentan una gran dispersión en sus contenidos, teniendo éstos una visión enciclopédica, sin ninguna relación entre la teoría y la práctica; generando que los maestros tengan una formación bastante rígida, en la que impera la memorización y la fragmentación del conocimiento, en donde la creatividad, el trabajo grupal, la práctica docente, el pensamiento reflexivo y crítico, no están comprendidos.

Así mismo, la desvinculación de las escuelas normales con el conjunto de instituciones de educación superior, ya que éstas no cuentan con programas y proyectos interdisciplinarios con universidades o institutos técnicos, así como también con otras escuelas normales nacionales o del extranjero.

Por otra parte, no está actualizada la estructura académica y orgánica de las escuelas normales, conforme a lo establecido en el Acuerdo Presidencial de 1984, en el cual se determinó que los estudios realizados en estas escuelas tendrían el status académico de licenciatura, ya que las normales no han adecuado sus estructuras al modelo de instituciones de educación superior, en lo que respecta a funciones de docencia, investigación, extensión y difusión, causando así muchos problemas en la formación de los docentes.

Actualmente, la SEP no cuenta con un sistema organizado y eficiente que se encargue de la impartición de cursos de capacitación o de actualización magisterial; así mismo, el SNTE cuenta con un incipiente programa de mejoramiento académico, esto se muestra en los cursos de actualización que imparten ambas instancias, las cuales han tenido poca relevancia en el mejoramiento académico de los maestros.

El Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM), representa el ejemplo más reciente sobre lo que sucede con los cursos de actualización docente; dicho programa fue producto fugaz del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que comprendía una serie de cursos de actualización, los cuales fueron considerados por las autoridades educativas como requisito necesario para cubrir el factor de "Actualización y Superación del Magisterio" de Carrera Magisterial.

Dichos cursos fueron aplicados por la SEP en un clima de rechazo y descontento por parte de los maestros, ya que resultaron limitados y parciales, en el sentido de que a los capacitadores, encargados de difundir el contenido de éstos al personal de preescolar y primaria, solo se les instruyó en dos días, que fue muy poco tiempo para ver y comprender el contenido de las guías de estudio para impartir los cursos.

Así mismo, los temas que fueron tratados en estos cursos no correspondieron a las materias que los maestros imparten, sino a las propuestas y alcances del Acuerdo Nacional y sobre los enfoques y las características del PEAM. Por otra parte, la SEP ordenó la impresión de guías y de materiales didácticos de apoyo para los directores y maestros, los cuales no fueron distribuidos debidamente en el tiempo y lugar indicado, por lo que se tuvo que trabajar con otros materiales.

Además de las quejas por los aspectos técnicos y operativos de los cursos, los maestros se opusieron a los cursos del PEAM, en el sentido de que con éstos consideraron que se les quiso imponer contenidos que buscan programarlos para trabajar en consonancia con el proyecto modernizador del gobierno, además de que no contribuyeron en nada a mejorar la calidad de la educación".¹⁰

Por otra parte, durante el Foro sobre Educación que se realizó en Jalisco en 1995, el exrector de la UPN, Eduardo Maliachi Velasco, señaló que la formación, actualización y superación profesional de los docentes no satisfacen las necesidades educativas, además de tener un escaso impacto en la educación básica, una subutilización de la infraestructura, falta de programas para el fortalecimiento institucional y desequilibrio frecuente entre la oferta y la demanda de formación y desarrollo profesional de los docentes. Por otra parte, dicha actualización magisterial es diseñada desde el centro por la SEP, y no es ofrecida de forma sistemática ni permanentemente, careciendo de acciones de evaluación y seguimiento.¹¹

Considerando este panorama, resultaría difícil cumplir con uno de los objetivos que persigue la Carrera Magisterial, el de querer fomentar la actualización y preparación constante de los maestros, para que esto se viera reflejado en la calidad de la educación; ya que de no existir las condiciones necesarias para que éstas se realicen de la mejor forma, debido a la problemática aquí presentada.

4.1.3 Condiciones de Promoción del Magisterio. -

Conforme a lo señalado en el documento de la Secretaría de Educación Pública denominado "Lineamientos Generales que regulan el Sistema de Administración de Personal", la promoción es el ascenso jerárquico de un trabajador en una categoría (para el docente) o en un puesto (para el administrativo), que implica un incremento económico en sus percepciones.¹²

Así mismo, en dicho documento se establece que las promociones del personal docente de educación básica dependiente de la SEP, se llevan a cabo a través de los siguientes medios:

- **Por dictamen escalafonario:** Los ascensos se hacen conforme a la evaluación de una serie de factores que establece el Reglamento de Escalafón de la SEP (sobre este medio de promoción se centrará el análisis de este punto).
- **Por asignación de horas adicionales:** Consiste en otorgar nuevas horas a los maestros de educación media (secundaria y sus modalidades), aparte de las señaladas en su nombramiento, ya que en secundaria no existen plazas de jornada, por lo que se otorgan horas, debido a que se cuenta con un maestro por cada materia que imparte (como el presente trabajo solo trata de los maestros de educación primaria, este punto no será analizado).
- **A través de la inscripción a Carrera Magisterial:** La promoción se lleva a través de la evaluación de factores como antigüedad, grado académico, preparación profesional, acreditación de cursos y desempeño profesional (este aspecto ya fue tratado en el capítulo III del presente trabajo).

Para analizar la promoción docente por dictamen escalafonario, veremos lo que señala al respecto el Reglamento de Escalafón de la SEP. Dicho documento establece que el escalafón es el sistema organizado de la Secretaría de Educación Pública mediante el cual se efectúan las promociones de ascenso de los trabajadores de base.¹³ Así mismo, en dicho Reglamento se establece que el ascenso de los trabajadores de la Secretaría dependerá de la calificación que realice la Comisión Nacional Mixta de Escalafón a los siguientes factores escalafonarios:¹⁴

- **Conocimientos:** Comprenden la preparación y el mejoramiento profesional y cultural del maestro, lo cual implica que éste posee un título profesional, grado académico, estudios de especialización o estudios de posgrado, así mismo comprende la realización de obras y/o trabajos de investigación pedagógica. Este factor puede ser acreditado por medio de la presentación del título profesional, constancias de cursos u otro tipo de documento que los acredite.
- **Aptitud:** Consiste en la disposición del maestro hacia su labor docente, que se traduce en iniciativa (actividades de investigación y divulgación científica, pedagógica, cultural y social), laboriosidad (actividades sobresalientes y trascendentales de carácter educativo que repercuten en la formación del alumno) y en eficiencia (comprende la calidad y cantidad en el cumplimiento docente).

- **Antigüedad:** Es el tiempo de servicios efectivos prestados por el docente a la SEP, por lo que no se toma en cuenta el tiempo que haya disfrutado de una licencia sin goce de sueldo.
- **Disciplina y puntualidad:** Por el primero se entiende el acatamiento a lo establecido en los reglamentos de trabajo y a las órdenes de sus superiores; por el segundo, el cumplimiento al horario de trabajo.

La puntuación porcentual que se otorga a cada uno de los factores escalafonarios, es la siguiente:

FACTOR	PORCENTAJE
I. Conocimientos:	45%
a) Preparación (20%)	
b) Mejoramiento (25%)	
II. Aptitud:	25%
a) iniciativa, laboriosidad y eficiencia (20%)	
b) otras actividades (obras publicadas, etc.) (5%)	
III. Antigüedad.	20%
IV. Disciplina y puntualidad.	10%
	100%

(ver anexo No. 5)

El Reglamento de Escalafón de la SEP establece que solo podrán participar en el escalafón los trabajadores de base (aquellos que hayan obtenido la titularidad de la plaza que ocupan) y que puedan acreditar cada uno de los factores escalafonarios; así mismo, determina que las plazas que entran al concurso escalafonario, serán las que se encuentre vacantes sin titular, que cuenten con soporte presupuestal y correspondan a la categoría inmediata superior a la ocupada por el maestro.

Antes de la implantación de la Carrera Magisterial, el escalafón vertical era el medio más utilizado por los maestros para poder mejorar su situación laboral y económica, pero este sistema ofrece muy pocas oportunidades reales de promoción al magisterio, debido a que este sistema toma más en cuenta los méritos sindicales y políticos, los compadrazgos y las recomendaciones (sean éstas por parte del SNTE o de las autoridades educativas) que las aptitudes académicas y laborales que demuestre tener el maestro; además, el escalafón vertical prácticamente no se mueve, ya que la movilidad laboral es muy lenta debido a que para ascender a un puesto superior o tener la titularidad de una plaza, es necesario que el titular de la misma se muera, se jubile o sea cesado de sus funciones.

Esta situación hace que resulte difícil asegurar la estabilidad del personal docente de las escuelas, debido a que los maestros consideran que a través de este medio no se puede mejorar laboralmente, desanimándolos en el sentido de que mejor prefieren buscar otra actividad más redituable, que continuar dando clases.

En este sentido, el escalafón vertical representa un mecanismo de promoción poco efectivo y confiable para que los docentes puedan ascender de categoría; por tal motivo, las autoridades educativas decidieron crear la Carrera Magisterial, con el propósito de que los maestros de educación básica pudieran contar con una mejor opción de superación laboral.

Debido a que los recursos que se destinan a la educación no son suficientes como para que se puedan crear nuevas plazas o en su caso regularizar a la toda la planta docente, se considero que era mejor crear cinco niveles dentro de Carrera Magisterial, con el fin de que los maestros pudieran ir ascendiendo en ellos, sin necesidad de cambiar de función educativa (docente, directiva, supervisión) o de trabajo.

De esta forma, para las autoridades educativas, la Carrera Magisterial tiene cierta ventaja sobre el escalafón vertical, por que otorga mayor seguridad y certidumbre laboral al docente, ya que el maestro puede ser promovido a mejores niveles salariales, sin necesidad de haya una plaza vacante en el nivel superior

Esteban Moctezuma Barragán señala que otra de las ventajas que presenta la Carrera Magisterial frente al escalafón vertical, es que las remuneraciones que reciben los profesores inscritos en el nivel "A" de Carrera, son superiores en un 30% a los que percibe un docente que ocupa la plaza docente inicial de primaria. Así mismo, señala que aproximadamente se incorporaron 400,000 profesores en la primer etapa de Carrera, cantidad que para el escalafón vertical sería imposible de atender, ya que de querer realizarlo, le llevaría al escalafón vertical más de un siglo poderlo hacer, debido al ritmo histórico con el cual trabaja.¹⁵

Por otra parte, Las autoridades educativas consideran que Carrera Magisterial ha tenido mucha aceptación entre los maestros de educación básica, debido a que en cada una de sus etapas de incorporación se han inscrito la gran mayoría de los docentes (ver anexo No. 6); con respecto a esta afirmación, cabe hacer una reflexión al respecto, si aumenta el número de maestros que prefieren más a la Carrera Magisterial que al escalafón vertical, ¿qué tan conveniente sería que éste último desapareciera y fuera sustituido por Carrera?, a fin de que solo hubiera un sistema de promoción docente. El tiempo dirá que tan conveniente sería esta propuesta.

4.2 Carrera Magisterial como medio para desactivar al movimiento magisterial.

Durante los años 80's, los movimientos magisteriales fueron las acciones colectivas que tuvieron mayor fuerza y continuidad en el México contemporáneo. La lucha magisterial tuvo como ejes de acción reivindicaciones de tipo económico y laboral, como el otorgamiento de aumentos salariales y la democratización del SNTE; estas demandas constituyeron el catalizador del descontento magisterial en contra de las autoridades educativas y de la dirigencia sindical.

Si bien es cierto que el descontento magisterial se centraba principalmente en los bajos salarios que percibían los maestros, éste tenía un carácter político muy acentuado, debido a que, como comenta Aurora Loyo Brambila, en las huelgas de los trabajadores públicos (en

este caso los maestros), donde el Estado asume el papel de patrón, éstas pueden derivarse de movimientos económicos en movimientos políticos, ya éstas tienden a cuestionar las prácticas y políticas del Estado, que tienen un carácter netamente político, situación que no sucede con las huelgas de las empresas privadas, en las que solo se reivindican los derechos laborales de los trabajadores y no se cuestionan las acciones o políticas de las empresas.¹⁶

El control ejercido por el Estado sobre los trabajadores organizados, fue durante mucho tiempo una pieza clave de la llamada "estabilidad política" de los gobiernos posrevolucionarios, permitió largos periodos de depresión en los niveles salariales, sin que ello condujera a movimientos masivos de protesta; de esta forma fue como el gobierno pudo poner en práctica el modelo de desarrollo económico que había estado funcionando desde 1940 hasta los años 80's.

Uno de los mecanismos más efectivos de control que tiene el sistema político mexicano sobre los trabajadores consiste en que, las demandas planteadas por éstos sólo son atendidas si fueron presentadas a través de los sindicatos que tienen vínculos con el poder (CTM, CT, FSTSE, SNTE, etc.), de esa forma se asegura que las peticiones presentadas no rebasen los límites de lo que el patrón (sea el Estado o la iniciativa privada) considera razonable para iniciar el proceso de negociación. De esta manera, las demandas que son satisfechas así, se vuelven puntos a favor de los líderes sindicales, reafirmando con ello su legitimidad como auténticos representantes de los intereses de sus agremiados, convenciéndose de que a pesar de la corrupción de sus dirigentes, éstos les son necesarios, para obtener estos beneficios a través de su intervención.

Fue así como el SNTE creció en estrecha simbiosis con la SEP, en el sentido de que el centralismo y el verticalismo que caracteriza a esta organización sindical, resultaron funcionales y complementarias para el sistema político mexicano, ya que el Estado protegió celosamente los rasgos autoritarios y excluyentes del SNTE, para que éste fuera una estructura corporativa fuerte, beligerante, bien implantada en el medio escolar y en el medio burocrático encargada de controlar a los maestros para asegurarle votos y apoyo al gobierno.

Hasta 1988 el gobierno federal a través de las Secretarías de Hacienda (SHCP), Programación y Presupuesto (SPP) y de Educación Pública (SEP), había tenido con el grupo magisterial un trato casi igual como el que tenía con los otros grupos de trabajadores públicos, en lo que referente al otorgamiento de incremento salarial; ya que solo se les aumentaba el sueldo a los maestros, cuando se le autorizaba un incremento salarial a la burocracia en general, el cual resultaba muchas veces ser poco y no alcanzaba para cubrir de manera adecuada las necesidades materiales de los maestros.

Diversos grupos de maestros descontentos por los bajos salarios que recibían y por la antidemocracia que prevalecía en su sindicato, decidieron a participar en acciones colectivas de protesta (marchas, plantones, mítines o paros), con el fin de reivindicar sus demandas y llamar la atención de la opinión pública para que se sensibilizara sobre su problemática; de esta forma, en 1989 surgió un movimiento magisterial que fue promovido por la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), en el que participaron maestros de los estados de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, así como docentes de la sección IX del SNTE en el D.F.

Dicho movimiento tomó como banderas de lucha el otorgamiento de incremento salarial emergente al magisterio, (debido a la crisis económica y a la política de austeridad promovida por el gobierno, el salario de los maestros había perdido mucho su poder adquisitivo) y la democratización del SNTE (por la corrupción que imperaba en el gremio, auspiciada por el grupo de Carlos Jongitud Barrios "Vanguardia Revolucionaria"). Los maestros disidentes decidieron llevar a cabo varias movilizaciones en sus estados y en el D.F., con el fin de que las autoridades educativas les resolvieran sus peticiones, pero al ver que éstas no eran atendidas debidamente, decidieron efectuar un plantón indefinido en las puertas de la SEP como medio de presión, el cual duró varias semanas (inició el 17 de abril y terminó el 16 de mayo) y fue levantado hasta que las autoridades educativas resolvieron la mayoría de sus demandas.¹⁷

A raíz de del movimiento magisterial de 1989, los maestros de educación básica consiguieron los siguientes logros:

- El gobierno federal se comprometió a recuperar el poder adquisitivo de los maestros a través del otorgamiento de incrementos salariales, los cuales serían autorizados y otorgados cada año, a fin de que el salario magisterial lograra un valor equivalente a dos y tres salarios mínimos del D.F.
- La renuncia de Carlos Jongitud Barrios de la secretaría general del SNTE. Durante el sexenio de Salinas de Gortari esta organización sindical recibió presiones tanto internas como externas, en el sentido de que la caída de Jongitud (mayo 1989) se dio durante la coyuntura del movilización magisterial que exigía su renuncia, la cual fue auspiciada por el gobierno de Salinas de Gortari, el cual decidió destituirlo, haciendo un enroque a favor de Elba Esther Gordillo para que ocupara la dirigencia nacional del SNTE. Dicho enroque fue sorpresivo y sospechoso, ya que anteriormente, por medio de la fuerza policiaca había quitado al líder petrolero a Joaquín Hernández Galicia "La Quina" de la dirigencia del STPRM.

Estos cambios que se dieron en las dirigencia de los dos sindicatos más importantes de México, fueron llevados a cabo por el gobierno salinista con el propósito de abrir espacios importantes en el sector obrero para poder imponer un nuevo estilo de conducción sindical que fuera acorde con su proyecto modernizador. Esto implicó un debilitamiento del corporativismo tradicional, pero no su extinción, ya que el SNTE siguió jugando el mismo papel de apoyo subordinado al sistema político mexicano. Así mismo, una vez que Elba Esther Gordillo paso a ser la Secretaria General del SNTE, tuvo la tarea de transformar su gremio conforme a los nuevos tiempos y requerimientos que la "modernización educativa" exigía.¹⁸

Aurora Loyo Brambila considera que el movimiento magisterial de 1989 coadyuvó en el redimensionamiento del poder corporativo del gobierno, así como también en la limitación de la intensidad y radio de acción de la tecnocracia educativa, debido a que puso ciertos límites dentro del sistema educativo a la imposición brutal de la lógica administrativa. Ambas tendencias fueron posibles debido a que en ese momento se imponía en el sistema político nacional un proceso modernizador (Reforma del Estado), y porque también dentro del sistema educativo, la alta burocracia contó con los recursos necesarios y con aliados involuntarios que facilitaron estas transformaciones.¹⁹

Para poder consolidar el proyecto de "Reforma del Estado", el gobierno de Salinas de Gortari necesitaba por una parte que la economía mexicana se recuperara y que en el país hubiera cierta estabilidad política, que atraerla a los inversionistas extranjeros. Según el gobierno salinista, la recuperación económica se logró gracias a la renegociación de la deuda externa, al saneamiento de las finanzas públicas y a la reducción del gasto público; estos dos últimos aspectos fueron posibles debido a la venta de las paraestatales "no estratégicas" y a la asignación de recursos públicos solo en aquellas áreas que fueran realmente estratégicas, con las cuales el gobierno atiende las necesidades reales de la sociedad.

Por otra parte, el gobierno mexicano necesitaba que hubiera un ambiente de tranquilidad política en el país para poder consolidar su proyecto modernizador y al mismo tiempo lograr la recuperación económica; por ello, lo que menos necesitaba el gobierno era que surgieran movimientos que cuestionaran a dicho proyecto.

En este sentido, en 1989 el movimiento magisterial se encargó de cuestionar la política económica del gobierno, debido a los salarios bajos de los maestros y a los pocos recursos presupuestales dirigidos al sector educativo; así mismo, cuestionó al SNTE, por el control corporativo y por la antidemocracia que prevalecía en él; por ello, el gobierno de Salinas de Gortari tenía que desactivar o acabar con dicho movimiento, utilizando alguno de los siguientes métodos:

- **Represión:** Por medio de la policía, los granaderos o de grupos de choque, que intimide por medio de la fuerza a los maestros para que dejen el movimiento.
- **Desprestigiar al movimiento:** Por medio del uso de los medios informativos (televisión, radio, prensa), se declara que el movimiento es ilegal, por que está integrado por maestros "irresponsables" y "flojos", que no representan a todo el magisterio, además de estar que esta siendo manejado por partidos de oposición, principalmente de izquierda, que solo buscan crearle problemas al gobierno.
- **Corrupción:** Ofreciendo dinero, puestos o comisiones especiales a los dirigentes del movimiento, para crear entre ellos un fuerte divisionismo.
- **Atendiendo y haciendo suyas las demandas del movimiento:** El gobierno acepta otorgar a los trabajadores cierto aumento salarial, junto con otras prestaciones económicas y de mejoramiento laboral (como promociones, basificación de plazas, etc.); dando la apariencia dichos beneficios fueron otorgados como una concesión gubernamental, aunque el verdadero propósito fue el de obtener legitimidad por parte de la sociedad y al mismo tiempo controlar el descontento de los docentes.

El gobierno salinista al parecer utilizó uno o varios de estos métodos, pero se inclinó más por el último, ya que atendió la mayoría de las demandas planteadas por los maestros, con el propósito de quitarles sus banderas de lucha y al mismo tiempo presentar ante la sociedad una imagen modernizadora del presidente; de esta forma el gobierno absorbió dentro de sus causas algunas de las demandas del grupo inconforme, en este caso Carrera Magisterial, la cual era una de las demandas que recurrentemente solicitaban los maestros cada año a la SEP en sus pliego de peticiones.

Dicha demanda, después fue retomada y presentada por las autoridades educativas como un proyecto propio, con el fin de demostrar que el gobierno salinista estaba interesado en verdad de mejorar la situación del magisterio y que la modernización educativa se estaba llevando a cabo.

Cabe señalar que el establecimiento de la Carrera Magisterial no se hizo solo por que representara una justa demanda de los maestros, sino porque también esta decisión tenía una "utilidad" política para el gobierno salinista, ya que como señala la Ciencia Política, el Estado a través de la administración pública (en este caso la SEP) esta dedicado a satisfacer aquellas necesidades públicas que están políticamente definidas, es decir, que el gobierno atiende las demandas de la sociedad que reconoce como parte de sus funciones (servicios públicos, salud, educación, comunicación, etc.), pero que al mismo tiempo le proporcionan legitimidad (reconocimiento por parte de la sociedad civil, al poder que ejerce el Estado) y poder (facultad para imponer una decisión y que ésta sea llevada a cabo).²⁰

Considerando lo anterior, podemos decir que la Carrera Magisterial no solo representaba una estrategia administrativa dirigida a mejorar la situación laboral de los maestros de educación básica, sino que también constituyó una decisión de tipo político que le daba legitimidad al gobierno atendiendo una de las demandas docentes, con la que se demostraba a la sociedad que el proyecto modernizador del gobierno era un hecho y no solo retórica.

Una de las noticias más relevantes del sexenio de Salinas de Gortari fue la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el cual se fijaron los objetivos y los programas que formaron parte del proyecto educativo del gobierno salinista. La puesta en marcha de estos programas sirvieron para desactivar la bandera económica del conflicto magisterial, esta vez no con discursos, sino con el otorgamiento de aumentos salariales y con la implantación de una alternativa de mejoramiento profesional (Carrera Magisterial); ya que como se vio en el movimiento magisterial de 1989, el descontento y la impugnación de los maestros hacia el proyecto modernizador del gobierno se relaciono principalmente con el salario y las condiciones de promoción y mejoramiento profesional, por lo que arremeter contra el establecimiento del Acuerdo Nacional, así como con los programas que éste proponía, implicaría que dichos maestros perdieran cierta legitimidad y credibilidad que habían ganado durante el movimiento magisterial.

Ivonne Melgar se cuestiona al respecto; ¿qué viabilidad política tenía en aquel momento (1992) para la disidencia magisterial, el objetar sobre el reconocimiento que hacía la SEP sobre la existencia de fenómenos de burocratización, ineficiencia administrativa y pérdida de identidad en los propósitos de los maestros? o ¿con qué argumentos la disidencia podría rechazar el planteamiento de que esto debería solucionarse con la revaloración y aprecio social a la labor docente a través de la satisfacción de las necesidades materiales del magisterio y no con la entrega anual de medallas al mérito?.²¹

Así mismo, Ivonne Melgar señala que podemos ver en el discurso de la CNTE sobre la problemática de la educación básica, éste solo hace referencia a un problema financiero (incremento salarial), cuyo cuestionamiento no rebasa la retórica, manifestado su rechazo total a los programas del Acuerdo Nacional, sin presentar públicamente alternativas que mejoren o sustituyan a éstos.

Las propuestas de la CNTE para solucionar la problemática magisterial se han orientado básicamente a realizar paros nacionales para lograr mejores condiciones laborales; en cambio el SNTE, como siempre ha actuado dentro del sistema educativo como un fuerte grupo de presión que participa en decisiones educativas importantes, en el momento en que se anunció la modernización educativa, trató de ejercer su poder dentro del sistema educativo para influir en la realización de la reforma educativa, a fin de que ésta no afectará sus intereses corporativos y así no perdiera poder.

Cabe señalar que al implementarse la Carrera Magisterial, el diseño de ésta fue criticado fuertemente por la dirigencia de la sección IX del SNTE (en la cual se encuentra la mayoría de la disidencia magisterial), considerando a ésta como un esquema que pulveriza la lucha salarial y discrimina al docente que carece de plaza en propiedad, además de ser un espejismo la búsqueda del ascenso horizontal. Así mismo, considera que la Carrera Magisterial está lejos de elevar verdaderamente los ingresos de los profesores, sólo dispersa y mediatiza la lucha conjunta por mejores condiciones salariales y laborales, además plantea que la aceptación del SNTE a los criterios de este programa y a su planteamiento salarial correspondiente, cristaliza el proyecto gubernamental, al provocar divisionismo y competencia entre el magisterio y al mismo tiempo encasilla a los maestros en categorías separadas.²²

Así mismo, señala que para acceder en Carrera, es necesario cubrir requisitos tales como el amiguismo y el servilismo con autoridades educativas, además de acatar en forma irrestricta normas y lineamientos de los cursos establecidos por la SEP para tal fin; es por ello que considera que la Carrera Magisterial sólo beneficiará aquellos maestros que se sometan a los dictados de las autoridades educativas.

Por nuestra parte, podemos considerar que Carrera Magisterial constituye un proyecto del Estado mexicano, mediante el cual se pretendió renovar el sistema de promoción docente, aunque para el gobierno de Salinas de Gortari y para las autoridades educativas, este programa: la Carrera Magisterial representó, por una parte, la posibilidad de ampliar y depurar el control corporativo que el gobierno tiene sobre el sistema educativo a través de la SEP y del SNTE, mediante el recurso de presentar una opción de mejoramiento económico y profesional que otorga una inmediata recompensa escalafonaria; y por otra, una alternativa para poder desviar o encaminar las demandas laborales de los maestros hacia la competencia individual (el mejor maestro contará con una categoría de mayor nivel y ganará mejor sueldo), disminuyendo de esta manera el interés común por las reivindicaciones generales del magisterio en su conjunto.

Esto último resulta muy importante en momentos de crisis, ya que al compensar las restricciones salariales impuestas por la política de austeridad, otorgando ciertos aumentos salariales, y al poner en marcha un nuevo mecanismo de promoción, existía la posibilidad de que fuera menor el número de docentes inconformes, los cuales no tendrían pretexto alguno para realizar paros y movilizaciones en contra del proyecto educativo y de las políticas gubernamentales.

En suma, el proyecto de Carrera Magisterial presentó para las autoridades educativas las siguientes ventajas:

- Le permitió obtener cierta legitimidad por parte de la sociedad, y al mismo tiempo depurar su control corporativo, al reivindicar las aspiraciones de mejoramiento profesional y laboral de los maestros, las cuales habían sido solicitadas frecuentemente por los maestros a la SEP y que ésta presentó como un proyecto propio.
- Desactivar al movimiento magisterial, ya que junto con los aumentos salariales otorgados a los maestros, se presentó también una nueva opción de promoción laboral, con la cual se pretendió desviar las demandas grupales de los maestros hacia el interés individual.

Por otra parte, con la Carrera Magisterial la Secretaría de Educación Pública también aspiró a formar nuevos cuadros de educadores, pero con el inconveniente de que quienes aspiran a ingresar a ella deben enfrentar una serie de problemas que afectan el buen desempeño del docente frente a grupo, tales como la falta de actualización en la estructura orgánica y académica de las escuelas normales, así como un deficiente sistema de actualización docente y la falta de material en las escuelas, entre otros aspectos.

La Carrera Magisterial constituyó una medida política tomada por el gobierno salinista con singular habilidad, ya que con ésta se resolvería por una parte, una de las demandas que la organización sindical solicitaba reiteradamente para mejorar las condiciones laborales de sus agremiados (a parte de los aumentos salariales), sin que esto le restara legitimidad al gobierno; y por otra, se consolidaba el proyecto educativo del gobierno y se fortalecía la imagen del presidente "modernizador", además de que con ello se podía contar con un clima de tranquilidad en el país, especialmente en el sector educativo, con el fin de que se pudieran aplicar los convenios y programas establecidos en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

4.3 Evaluación a Carrera Magisterial.

Las autoridades educativas consideran que la Carrera Magisterial representa un elemento más con el cual se revaloriza la función del maestro, estableciendo a través de ella un mecanismo de promoción y de mejoría en la calidad educativa. Esteban Moctezuma Barragán afirma que entre las bondades que muestra este sistema, es que representa un programa permanente de ascenso laboral, ya que no fija el número de maestros que deben incorporarse o ser promovidos, siendo de esta manera una puerta abierta para la superación de los docentes en beneficio de la educación básica.²³

Al respecto, cabe señalar que la Carrera Magisterial no constituye por sí misma, la solución a los problemas de calidad de la educación básica en México, ya que el trabajo de los maestros depende de una serie de apoyos de tipo institucional y social (los cuales vimos al inicio de este capítulo), que le permiten realizar de la mejor forma posible su trabajo frente a grupo.

Para el SNTE, la Carrera Magisterial ha cambiado sensiblemente los siguientes aspectos laborales de los maestros:²⁴

- a) **Remuneración:** Los montos de las remuneraciones que se otorgan en cada uno de los niveles de Carrera Magisterial son superiores a los de las plazas obtenidas por medio del escalafón tradicional, ya que existe una diferencia aproximadamente del 30% entre las percepciones del nivel "A" de Carrera y el salario que un maestro recibe en la plaza inicial, y así mismo entre cada uno de los niveles de Carrera existe una diferencia salarial considerable (ver anexo No. 7). Actualmente la mayoría de los profesores que ingresaron a Carrera se encuentran en el nivel "A", y muchos de ellos ingresaron de manera automática al integrarse el Esquema de Educación Básica a Carrera, en cuyo caso el aumento salarial que recibieron éstos maestros no fue muy grande (casi del 2%).
- b) **Evaluación:** La evaluación de los docentes se hace por medio de un examen de conocimientos, una evaluación a los alumnos, y a través de la calificación que hace la autoridad educativa a los factores de antigüedad, preparación profesional, grado académico y acreditación de cursos.
- c) **Cambios en el uso del tiempo:** En el sentido de que ahora los docentes dedicarán más tiempo a realizar actividades que les otorguen puntos para cubrir los requisitos de Carrera Magisterial, lo cual hace que descuiden en cierta forma sus tareas. Esta situación ya ha pasado en el nivel superior del sistema educativo, siendo tal vez uno de los mayores riesgos que corre el sistema de evaluación de Carrera Magisterial, ya que esto puede derivar en lo que se define como "academia de baja intensidad", en la que el docente solo realiza aquellas actividades que le dan puntos, lo cual hace que la calidad de la educación vaya en detrimento.
- d) **Actualización y superación docente:** Dado que la Carrera Magisterial otorga un determinado puntaje por la acreditación de cursos de actualización y superación docente, es probable que la demanda de este servicio se incremente, lo cual hará necesario que se elaboren proyectos de actualización con calidad y al mismo tiempo se tendría que aplicar una evaluación a los maestros sobre los cursos a los que asisten, con el fin de controlar el mejoramiento efectivo de los conocimientos y las habilidades de los docentes.

En lo referente a las evaluaciones que se han hecho a la Carrera Magisterial, la Secretaría de Educación Pública en 1993 conformó varios grupos de trabajo encargados de validar a ésta en su primer etapa a nivel nacional, en la vertiente docente frente a grupo. Dichos grupos de trabajo acudieron directamente a la Comisión Paritaria de Carrera Magisterial de cada una de las entidades federativas, para evaluar los casos que fueron dictaminados como procedentes por la citada Comisión, con el propósito de verificar si su incorporación a Carrera había sido conforme a los criterios señalados en el documento "Lineamientos Generales de Carrera Magisterial".

Las inconsistencias generales que encontraron los grupos de trabajo en la operación de la incorporación de los maestros a Carrera Magisterial en las Entidades Federativas, fueron las siguientes:²⁵

a) Inconsistencia técnica:

- Desajustes en la programación del pago, que fueron resueltos por la Dirección General de Informática y por la Dirección General de Personal.

b) Inconsistencias Administrativas:

- Falta de coordinación entre las unidades responsables de la incorporación a Carrera Magisterial (recursos humanos, centro de cómputo, Coordinación de Carrera Magisterial y Comisión Paritaria).
- Emisión tardía de dictámenes por parte de las Comisiones Paritarias, en la mayoría de los estados.
- Falta de actualización de las fuentes de consulta (base de datos, Kárdex, alfabético de plazas, registro de tarjetones, listas de asistencia, etc.) para la depuración del archivo de Carrera Magisterial.
- Inadecuada difusión de la normatividad establecida para incorporar a los docentes a la Carrera Magisterial, entre las unidades responsables de llevar a cabo dicho trámite.
- Problemática con el requisito de anuencia de incorporación a Carrera debido a la dispersión geográfica del personal dentro de los estados, por tal motivo fueron las comisiones paritarias quienes determinaron en la mayoría de los casos lo que mejor convenía.

Así mismo, a principios de 1997 la SEP realizó una evaluación en forma general a los programas que conforman al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en especial al de Carrera Magisterial. Por tal motivo y con el propósito de que dicho programa fuera más eficiente en su operación y que al mismo tiempo se pudieran corregir aquellas inconsistencias que se presentan en el proceso de incorporación y de promoción, las autoridades educativas decidieron llevar a cabo una serie de acciones, entre las cuales destacan las siguientes: ²⁶

- Creación de una clave única de Carrera Magisterial, mediante el uso de códigos numéricos de identificación, que registrarán los datos principales de los maestros, a fin de poderle dar un mejor seguimiento a la participación de los docentes dentro del programa.
- Utilización de equipo de computo más ágil y moderno que permita a los Comités de Carrera Magisterial el uso de una gran cantidad de información; así mismo, se contará con una base datos más accesible y confiable.
- Revisión de la normatividad de Carrera que se encuentra vigente, con el propósito de que ésta se mantenga actualizada.
- Fortalecimiento de la difusión del programa por medio del mejoramiento del material informativo.
- Aumentar cada año el presupuesto destinado para dicho programa.
- Elaboración de un programa de supervisión que se encargue de evaluar las acciones de los Organos de Evaluación Escolar (OEE).

Por otra parte, se han hecho ciertas críticas hacia al programa de Carrera Magisterial, las cuales se han centrado en los siguientes aspectos:

- El poco presupuesto destinado para dicho programa. Al respecto Jesús Martín Del Campo señala que se han incorporado a la Carrera Magisterial menos de 300 mil maestros de los más de 800 mil que constituyen aproximadamente el universo de la planta docente de educación básica en el país debido al poco presupuesto destinado a

este programa (800 millones de pesos en su primer etapa, el cual no fue suficiente ya que dejó a fuera a más de 125,000 maestros), y que de no incrementarse el presupuesto destinado a éste, así como de abatir las trabas burocráticas para su incorporación, dicho programa dejará de ser atractivo para los maestros.²⁷

- La falta de coordinación que tiene Carrera Magisterial con el sistema de capacitación y actualización magisterial, ya que el único vínculo que tuvo Carrera Magisterial con el sistema de actualización docente, fue cuando se consideró a los cursos de actualización del PEAM como requisito para cubrir el factor de "Actualización y Superación del Magisterio"; aunque en muchos estados dichos cursos no fueron impartidos, por lo que se tuvo que reconocer otros que fueron dados por las autoridades educativas estatales.
- La forma de evaluar los factores; en el sentido de que algunos se les otorga un porcentaje bajo (a la Antigüedad se le dan 10 puntos); o que, por el ejemplo, para acreditar el factor de "Grado Académico", no son tomados en cuenta los grados académicos que se hayan obtenido en otras instituciones educativas

Por otra parte, el "Desempeño Profesional" es un factor cuyo puntaje es muy difícil de determinar, no sólo por el número de subfactores que aglutina, sino por que también puede orientar el proceso educativo hacia aquellas actividades que puedan ser documentadas en cuanto a puntos, además la evaluación de éste presenta un alto el grado de subjetividad, por que puede ser el proceso más transparente o el más viciado, debido a que es evaluado por sus compañeros docentes y por sus superiores inmediatos, los cuales toman en cuenta la relación personal o laboral que tienen con el maestro; por lo que respecta a la evaluación que se hace a los alumnos, ésta puede caer en la misma situación, sino no se toman en cuenta aquellos los factores externos que influyen en su aprovechamiento.

- La poca difusión e información que se hace a este programa, ya que no se ha dado a conocer suficiente y adecuadamente la difusión a los docentes lo que es Carrera Magisterial, ya que aún existen maestros que desconocen en que consiste este programa, considerando que este es alguna profesión impartida en alguna institución de educación superior. Una solución para resolver este problema sería la elaboración de carteles y trípticos informativos, que fueran distribuidos entre los docentes cada vez que se vaya a iniciar una etapa de incorporación o por lo menos fijar de manera permanente en cada escuela un cartelón informativo que señale los requisitos y las fechas para su incorporación.

Si estas inconsistencias que presenta Carrera Magisterial no son resueltas, este programa dejará de ser interesante para los docentes, y no pasará de ser otro programa educativo que resolvió parte de un problema en un momento dado (desactivo en cierta forma el movimiento magisterial); aunque como lo señaló el actual Secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas en el Foro sobre la Formación Profesional Docente realizado en 1995, la Carrera Magisterial aún presenta notables imperfecciones, pero ésta sigue siendo un instrumento considerable para apoyar el esfuerzo de los maestros que quieren superarse y mejorar la calidad educativa.²⁸

Cabe señalar por último que muchos maestros participan en Carrera Magisterial, porque ello implica completar sus percepciones y no tanto por que les interese la calidad de la educación (aunque si hay muchos que les preocupa), por ello van a los cursos de actualización no por convicción, sino para sumar puntos, ya que la competencia por los mejores salarios es muy fuerte; por otra parte habría que preguntarse, si la simple evaluación y premiación a los docentes elevaría la calidad de la educación básica o si más bien se requiere que se mejoren las condiciones institucionales, laborales, profesionales y de actualización del magisterio para que se eleve la calidad educativa.

4.4 Perspectivas de Carrera Magisterial.

Para poder determinar cuales serían las perspectivas de la Carrera Magisterial (cuyo estudio puede ser abordado desde el punto de vista de distintas ciencias como la pedagogía, la administración, la política, la sociología o el derecho) tendremos que reflexionar sobre algunos aspectos, tales como si este programa ha cumplido con los objetivos por los que se determinó su creación y cual sería su viabilidad a futuro.

Los dos principales objetivos por los cuales fue creada la Carrera Magisterial fueron, ser un medio de mejoramiento profesional y económico para los maestros de educación básica (en este caso, los docentes de primaria) y de estimular la calidad de la educación básica.

Sobre el cumplimiento del primer objetivo, podemos decir que el programa de Carrera Magisterial si representa un medio mediante el cual los maestros pueden mejorar su situación laboral y económica, en el sentido de que representa una alternativa de promoción laboral, que complementa al sistema escalafonario de la SEP, ya que los docentes pueden escoger entre el escalafón vertical y la Carrera para poder aspirar a mejores niveles de ingreso.

Así mismo, las percepciones económicas de los docentes que se encuentra dentro de Carrera, son superiores aproximadamente en un 30%, a las que reciben los maestros que cuentan con plaza inicial o escalafonaria. Considerando estas ventajas, al parece dicho programa a tenido gran aceptación entre los maestros, conforme pasa el tiempo (ver anexos Nos. 6 y 7).

En lo referente al segundo objetivo, consideramos que el cumplimiento de éste resulta muy difícil de comprobar, ya que los resultados obtenidos por este programa no son verificables en el corto plazo, debido a que dichos resultados no se pueden medir en función de los niveles de eficiencia terminal, de reprobación o deserción escolar, así como tampoco con las calificaciones de los alumnos que recibieron instrucción de maestros inscritos en Carrera; sino más bien, estos resultados serían comprobables cuando se vieran reflejados en el comportamiento y aptitud de dichos alumnos ante las situaciones que se den en su vida privada y social, es decir, en la manera en que se desarrollen y desenvuelvan como personas y ciudadanos; solo de esta forma se podría determinar que la Carrera Magisterial promueve en verdad la calidad de los servicios educativos.

En cuanto a la viabilidad a futuro que tenga este programa, podemos decir que para que la Carrera Magisterial continúe siendo una opción de mejoramiento laboral para los docentes de educación básica, ésta deberá de sujetarse a constantes estudios y evaluaciones por parte de las autoridades educativas, tomando en cuenta la opinión tanto de los maestros involucrados como de los padres de familia y alumnos (que son los principales beneficiados), a fin de que con ello se pueda perfeccionar dicho programa conforme a las circunstancias reales en las que se desenvuelven; así mismo se deberán analizar las actividades administrativas que intervienen durante su operación, para poder determinar si obedecen a lo establecido en la normatividad, y si ésta aún se encuentra vigente conforme a la práctica diaria.

Si las autoridades educativas quieren que la Carrera Magisterial siga siendo atractiva para los maestros y no pase a ser una "novedad sexenal", deberán de modernizar su sistema de trabajo para volverlo más eficiente, ya que la operación de este programa constituye un proceso dinámico debido a las constantes incorporaciones y promociones docentes que se dan en él, por lo que sería conveniente que se mejorará la forma de evaluar cada uno de los factores de Carrera, y que al mismo tiempo se agilizarán los tramites administrativos que se derivan de su operación.

Para que mejore la forma en que se evalúan cada uno de los factores de Carrera Magisterial, se propone que se lleven a cabo las siguientes acciones:

- **Desempeño Profesional:** Se sugiere que las Comisiones de Carrera Magisterial analicen y valoren la información que presentan los Organos de Evaluación Escolar sobre la calificación que hacen otros maestros y el director de la escuela sobre la labor docente del trabajador, además de que se tome en cuenta la opinión de los padres de familia sobre el desempeño del maestro calificado.
- **Aprovechamiento Escolar:** Se recomienda se amplíe el número de alumnos a los que se les aplica el examen de evaluación para conocer el desempeño del maestro.
- **Preparación profesional:** Se propone que sean entregados a tiempo a los maestros, los temarios y guías de estudio para presentar el examen correspondiente, a fin de que éstos los utilicen y se vayan preparando con tiempo.
- **Actualización del magisterio:** Se sugiere que sean impartidos nuevos cursos de actualización magisterial, los cuales deberán estar relacionados con la práctica diaria del docente; en caso de no poderse llevar a cabo esto, entonces que sean actualizados los cursos que actualmente son impartidos, o que sean considerados otros cuyo valor y contenidos sean equivalentes a los que se necesitan acreditar.

En lo que respecta a la agilización de los tramites administrativos, se sugiere que sean observadas y analizadas todas las actividades que intervienen en la operación de este programa, a fin de que se determine cuales son aquellas tareas que retardan la oportuna respuesta de las autoridades educativas, principalmente en lo que refiere al análisis de la documentación requerida a los maestros, la calificación de los exámenes aplicados a los maestros y alumnos, la comunicación de resultados y la respuesta a las inconformidades que presenten los docentes sobre los resultados.

Cabe hacer una reflexión final con respecto a este programa de promoción horizontal, si bien es cierto que éste presenta algunas inconsistencias en su operación (que al parecer las autoridades educativas están tratando de corregir para que funcione mejor), esto no quiere decir que dicho programa no sirva o que haya que desecharlo, ya que bien o mal la Carrera Magisterial representa una alternativa de promoción con la cual se pretende estimular la iniciativa individual de los maestros para que se superen profesionalmente y esto a su vez se traduzca en mejores ingresos y en un buen nivel de vida; además de que Carrera representa un aspecto adicional a los aumentos salariales y prestaciones que otorgan las autoridades educativas, con los cuales se pretende revalorar y reconocer la función del docente

Tanto las autoridades educativas como los maestros tienen la última palabra, para que la Carrera Magisterial no sea solo una moda sexenal y si un programa vigente y dinámico que permita efectivamente mejorar las condiciones laborales y económicas de los docentes de educación básica, particularmente en beneficio de los servicios educativos y en especial de la niñez mexicana.

NOTAS DEL CAPITULO IV

1. Vid. Federico Rosas Barrera y Antonio Gómez Nashiki, "La difícil reforma educativa", en El Libro del Año 1991, diario El Nacional, México, 1990, pág. 337.
2. Vid. Documento de trabajo para su discusión No. 7.2, Op.cit., pág. 3.
3. Vid. Gilberto Guevara Niebla, "El Malestar Educativo", revista Nexos No. 170, México, febrero 1992, pág. 28.
4. Cfr. Gilberto Guevara Niebla, Op.cit., pág. 23.
5. Cfr. Jaime Sánchez Susarrey, "Por fin reforma educativa", revista Epoca, 25 de mayo de 1992, pág. 25
6. Vid. Gilberto Guevara, Op.cit., pág. 25.
7. Cfr. Ibid., pág. 26.
8. Vid. Documento de Trabajo para su discusión No. 7.1. Formación de los nuevos maestros, calidad de su trabajo docente y su evaluación, 1er. Congreso de la Educación, SNTE, México, 1994, pág. 18.
9. Vid. Ibid., p.p. 17-21.
10. Vid. Alberto Aguirre, "Deficiente distribución de materiales: los maestros rechazan los cursos de modernización", revista Proceso No. 825, 24 de agosto de 1992, pág. 23
11. Vid. Rosa Elvira Vargas, "SEP: La Carrera Magisterial con notables imperfecciones. Foro sobre la Formación Docente en Jalisco", diario La Jornada, México, 20 de abril de 1995, pág. 16.
12. Lineamientos que regulan el Sistema de Administración de Personal, Dirección General de Personal, SEP, México, 1994, pág. 122.
13. Vid. Artículo 1 del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de La Secretaría de Educación Pública, Comisión Nacional Mixta de Escalafón SEP-SNTE, México, 1974, pág. 7.
14. Cfr. Ibid., artículos 11°, 92°, 93°, 97°, 98°, 99° y 100°, p.p. 9, 28, 29 y 31.
15. Cfr. Esteban Moctezuma, La Educación Pública ...Op.cit., pág. 169.
16. Vid. Aurora Loyo Brambila, El Movimiento Magisterial de 1958 en México, Ed. ERA, México, 1992, pág. 45.

17. Vid. "Maestros: compleja, difícil, controvertida democracia", en El Libro del año 1990, diario El Nacional, México, 1989, p.p. 108-111.
18. Cfr. Aurora Loyo Brambila, "¿Modernización Educativa o Modernización del Aparato Educativo?", Revista Mexicana de Sociología No. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1993, pág. 344.
19. Cfr. Ibid.
20. Vid. Mauricio Merino Huerta, Apuntes sobre el Curso de Administración Pública en México (ENEP Acatlán), copia fotostática, México, 1988, p.p. 6-11.
21. Cfr. Ivonne Melgar, "Educación: modelo para armar", El Libro del Año 1993, Diario El Nacional, México, 1992, pág. 35.
22. Cfr. Rosa Elvira Vargas, "Críticas en el SNTE al diseño de la Carrera Magisterial en sus cinco categorías", diario La Jornada, 28 de julio de 1992, pág. 13.
23. Vid. Esteban Moctezuma Barragán, "Carrera Magisterial: aprender a escalar", revista Mira, 1 de febrero de 1993, pág. 22.
24. Cfr. Documento de Trabajo para su discusión No. 7.2, Op.cit., p.p. 31-32.
25. Vid. Carrera Magisterial: Informe de Resultados. Vertiente Frente a Grupo "Incorporación 1º de septiembre de 1992" (documento interno de trabajo), Dirección General de Personal, SEP, México, 1993, p.p. 36-38.
26. Vid. Evaluación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1997 (Carrera Magisterial), (documento interno de trabajo), SEP, México, 1997, p.p. 30-35.
27. Vid. Jesús Martín del Campo, "15 de mayo: el malestar de los maestros", diario La Jornada, 15 de mayo de 1995, pág. 14.
28. Vid. Rosa Elvira Vargas, "SEP: La Carrera Magisterial con notables imperfecciones. Foro sobre la Formación Profesional en Jalisco", diario La Jornada, 20 de abril de 1995, pág. 16.

CONCLUSIONES

La educación no es un fenómeno que se encuentre aislado del entorno político y social que la rodea, o que solo pueda ser abordada desde el punto de vista de la Pedagogía, ya que ésta no solo implica aprender a leer, escribir y hacer cuentas, sino que también representa una de los aspectos que trata la Política Social del Estado, con la cual el gobierno pretende atender las necesidades principales de la sociedad. En este sentido, la educación también puede ser analizada desde el enfoque de la Ciencia Política y de la Administración Pública, ya que ésta es una de las más importantes responsabilidades del Estado, con la que se pretende superar las diferencias económicas y sociales de la población de un país; por ello, la educación es uno de los servicios más importantes que requieren los miembros de la sociedad para desarrollar sus facultades y habilidades, a fin de que puedan mejorar su nivel de vida. De esta forma, corresponde a la Administración Pública planear, organizar y coordinar la prestación de este servicio a través de las políticas educativas, las cuales son un elemento importante en la definición de los objetivos del desarrollo nacional, en el sentido de que la educación es considerada como uno de los factores que incide en la productividad y en el desarrollo del país.

La Reforma del Estado representa un proceso histórico en el que se da una redefinición del papel del Estado en la sociedad, debido al agotamiento del modelo económico y político que predominó después de la Segunda Guerra Mundial, así como por los fenómenos de globalización y regionalización que imperan en la actualidad; estas situaciones provocaron que durante los años 80's y 90's, los gobiernos del mundo tuvieran la necesidad de realizar una serie de cambios en sus arreglos y prácticas institucionales para poder enfrentar y adaptarse a las transformaciones internacionales y nacionales que se dieron en ese momento.

Teóricamente la discusión en torno al proceso de Reforma del Estado se centra en tres estrategias o proyectos de país. La primera basada en soluciones de corte neoliberal, que pretende disminuir al máximo la intervención estatal en la economía, dejando el control de ésta a las fuerzas del libre mercado, a fin de que sea controlada la inflación y se eleve la competencia comercial; la segunda estrategia busca soluciones de corte estatal o neointervencionista, que corrijan las fallas del modelo de desarrollo basado en la intervención del Estado, rediseñando las funciones estatales y controlando mayoritariamente a los agentes productivos con el propósito de atender mejor las demandas sociales. La tercera estrategia tiene un carácter mixto, ya que procura un equilibrio entre las tendencias neoliberales y estatistas, a fin de lograr un pacto negociado entre el Estado y los sectores productivos, generando así, un balance entre el sector público y el privado.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari propuso llevar a cabo el proyecto de Reforma del Estado como condición para modernizar al país. La propuesta del gobierno salinista consistió en revisar el papel del Estado, redefiniendo su tamaño y sus funciones conforme a la lógica neoliberal, ya que consideró que el desmedido e incontrolable crecimiento del gobierno no le permitió a éste atender de manera eficiente las necesidades de la sociedad, por ello decidió desincorporar empresas paraestatales como TELMEX, Altos Hornos, Cananea e Industrias Conasupo, entre otras, que consideró no prioritarias para el desarrollo del país o cuyo mantenimiento representaba grandes erogaciones del presupuesto público.

Así mismo, realizó una serie de reformas a la Constitución Política en sus artículos 3° (secundaria obligatoria), 27° (venta de ejidos) y 130° (personalidad jurídica a las iglesias), con el fin de adecuar estas normas a los tiempos actuales, además de firmar el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), con el propósito de consolidar en nuestro país el proyecto neoliberal, a fin de que, por una parte, México se incorporara en los actuales procesos de globalización y regionalización de la economía mundial, y al mismo tiempo posibilite al grupo gobernante conservar el poder político.

Por tal motivo, consideramos que la Reforma del Estado en México fue el proyecto del actual grupo gobernante dirigido a crear nuevos consensos internos, con el fin de obtener legitimidad por parte de la sociedad, y al mismo tiempo conservar el poder político, haciendo coincidir el momento histórico que vive el país con las características de la actualidad mundial. La Reforma del Estado mexicano fue el contexto en el que se desarrolló el proceso de modernización del país en sus aspectos económicos, políticos y sociales; en éstos últimos están consideradas la educación, la salud, la seguridad y los servicios públicos, los cuales inciden directamente en el nivel de vida de la población.

La educación, principalmente la básica, fue uno de los puntos más importantes que el gobierno considero necesario modernizar dentro de su Política Social, combatiendo las deficiencias y atrasos que la aquejan. La modernización educativa consistió en la reordenación de los servicios educativos a través de la descentralización educativa, la actualización de planes, programas y materiales de estudio y el mejorar las condiciones de capacitación y profesionalización del magisterio, con el propósito de mejorar la calidad de la educación básica que proporciona el Estado mexicano.

En este sentido, el gobierno salinista decidió impulsar la profesionalización de los docentes, con el establecimiento de un mecanismo de promoción dentro de la Secretaría de Educación Pública, con el cual los maestros de educación básica tuvieran una opción clara de progreso laboral que les permitiera mejorar económicamente y al mismo tiempo ayudara a elevar la calidad educativa; ese mecanismo fue la Carrera Magisterial, la cual fue uno de los programas que se derivaron de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el gobierno, las autoridades educativas y la organización sindical.

La Carrera Magisterial es un mecanismo de promoción horizontal dirigido al personal docente de educación básica, con el fin de que éste pueda acceder a niveles salariales superiores dentro de su propia categoría, considerando para ello la evaluación de una serie de factores que el docente debe acreditar a través de un examen de conocimientos, la asistencia a cursos de actualización y la presentación de documentos oficiales que avalen su antigüedad y grado académico. Este programa combina aspectos del Servicio Civil y de los sistemas de promoción de los niveles de educación superior, ya que se basa en un esquema de promoción horizontal y por que cuenta con un sistema de selección y promoción que considera los méritos laborales, conocimientos y habilidades que demuestre tener el trabajador.

De este modo sentimos que el programa de Carrera Magisterial representa uno de los intentos del gobierno mexicano para instaurar en nuestro país el Servicio Civil, ya que con él se pretende el mejor aprovechamiento de los recursos humanos del sector educativo para poder cumplir eficientemente con los objetivos gubernamentales en materia educativa, así como acabar con prácticas viciadas que impiden el buen funcionamiento de los servicios

educativos, estableciendo como requisito indispensable para el ingreso y ascenso del maestro, que deba someterse a un examen de conocimientos y se evalúen algunos factores que reflejan su labor frente a grupo, estimulando de esta forma su continua preparación y actualización académica, en beneficio de la calidad de la educación y de los propios maestros.

Antes del establecimiento de Carrera Magisterial en la SEP existían solo dos procedimientos de promoción docente, el escalafón vertical y el Esquema de Educación Básica. El escalafón vertical era el medio más utilizado por los docentes para ascender a una categoría superior, pero como este sistema ofrece muy pocas oportunidades reales de ascenso, debido a que las mejores plazas no se otorgan a los maestros que demuestren tener las mejores aptitudes académicas y laborales, sino a los que tengan nexos políticos o sindicales (compadrazgos, recomendaciones); además, la movilidad laboral que se da en este sistema es muy lenta, ya que para poder ocupar una categoría de mayor valor, debe haber plazas vacantes, las cuales se pueden obtener con la creación de nuevas plazas o cuando alguna sea desocupada por su titular, cuando éste se haya jubilado o muerto, o este incapacitado para trabajar. Esta problemática hizo a este sistema ineficiente y poco confiable, desanimando a los maestros de esta forma y orillándolos a buscar otro empleo más redituable.

Por otra parte, con el establecimiento de Carrera Magisterial se determinó desaparecer al Esquema de Educación Básica, debido a las deficiencias que este programa presentaba en su operación, ya que para determinar la incorporación o promoción de un maestro, solo se tomaba en cuenta la documentación comprobatoria que éste presentaba para cubrir con los requisitos establecidos, lo cual no significó un mejoramiento en la calidad de la educación; además, con el fin de no afectar ningún derecho laboral del personal inscrito en el Esquema, éste paso automáticamente a Carrera, sin necesidad de presentar examen de conocimientos, recibiendo un ligero incremento en sus percepciones.

La Carrera Magisterial no puede considerarse como un mecanismo de promoción que se encuentra aislado del entorno que rodea a la labor docente, ya que existen ciertos factores que condicionan en cierta forma la participación de los maestros en este programa; entre los cuales se encuentran las condiciones institucionales de trabajo docente (son aquellos elementos que el gobierno a través de la SEP, debe garantizar para que se desarrolle la labor educativa de buena forma y con calidad), las condiciones de formación y actualización (son las actividades encaminadas a mejorar la instrucción y capacitación de los docentes) y las condiciones de promoción (son los elementos que permiten a los docentes ascender jerárquicamente en una categoría superior, lo cual implica un incremento en sus percepciones).

De esta forma, creemos que estas condiciones influyen en el desempeño de los maestros en el salón de clases y por lo tanto en el aprovechamiento de los alumnos; por lo que si éstas se vuelven desfavorables, generaran en los docentes una visión pesimista sobre el sistema educativo, considerando a la Carrera Magisterial como un mecanismo más de las autoridades educativas para controlarlos y entretenerlos con promesas de mejoría laboral y económica, que solo beneficiarán a los maestros que se encuentren ligados al SNTE o a las autoridades educativas.

Así mismo, al inicio del sexenio de Salinas de Gortari, en 1989 surgió un movimiento magisterial cuyos ejes de acción se centraron en el otorgamiento de aumento salarial emergente y en la democratización del SNTE, a través de los cuales se cuestionaron las políticas y medidas emanadas del proyecto modernizador del gobierno, el cual en ese momento necesitaba consolidar dicho proyecto sin que hubiera descontento social; por lo que el gobierno salinista se vio en la necesidad de acabar o desactivar este movimiento magisterial, utilizando la fuerza de la policía o de los grupos de choque, desprestigiándolo en los medios de información, corrompiendo a los líderes, o cumpliendo con algunas de las demandas del grupo disidente.

En este sentido, creemos que la Carrera Magisterial fue un programa que retomó y puso en marcha el gobierno salinista, no solo porque fuera una demanda justa de los maestros, sino porque éste también le representó una utilidad política, ya que al reivindicar las demandas del movimiento magisterial sobre mejoramiento profesional y al presentar a este programa como parte de la Modernización Educativa y del proceso de Reforma del Estado en México, obtuvo legitimidad por parte de las sociedad para su proyecto "modernizador".

Por otra parte, en nuestra opinión, Carrera Magisterial coadyuvó, al igual que los incrementos salariales autorizados, a desactivar al movimiento magisterial, ya que al presentar a ésta como una alternativa de mejoramiento económico y profesional que otorga una recompensa escalafonaria a quienes participen en ella, provocó que las demandas laborales del grupo magisterial se desviarán hacia la competencia individual (se recompensa al mejor maestro), disminuyendo en cierta forma, el interés común por las reivindicaciones generales de los docentes, pretendiendo con ello que fuera menor el número de maestros inconformes, los cuales no tendrían pretexto alguno para realizar paros y manifestaciones en contra de la política educativa y del proyecto del gobierno salinista.

Por otra parte, consideramos que Carrera Magisterial sufre de ciertas deficiencias que afectan su buen desempeño, tales como el poco presupuesto destinado a este programa, aunque cada año se autoriza un incremento mayor al anterior año, el cual aún resulta insuficiente; así mismo, la falta de coordinación entre Carrera Magisterial y los cursos magisteriales impartidos por las autoridades educativas para cubrir el requisito correspondiente; también la inadecuada difusión que se hace de la misma, ya que todavía hay maestros que desconocen en que consiste éste. Cabe señalar que si estas deficiencias no son solucionadas por las autoridades educativas, este programa dejara de ser atractivo para los maestros y entonces será visto como un proyecto más del gobierno con el cual se ayudó a desactivar al movimiento magisterial y para distraer el descontento de los docentes.

Es cierto que Carrera Magisterial presenta estas inconsistencias, las cuales al parecer las autoridades educativas están tratando ya de corregir para que funcione mejor, por lo que esto no implica que haya que desechar a este programa o que no sirva ya, por que en buena medida, como hemos visto, Carrera Magisterial representa un medio y una opción de ascenso y mejoramiento para los docentes de educación básica, con el cual se pretende que éstos mejoren sus percepciones, y que al mismo tiempo se acabe con el favoritismo y los recomendados que tanto afectan al sistema de personal de la SEP.

Así mismo, consideramos que el programa fue puesto en marcha en forma apresurada debido a que se demostró mayor preocupación por ajustar el proceso de su establecimiento a los tiempos políticos prevaletentes en ese momento, que ha implementarla conforme a su desarrollo natural; ya que de esta forma, las autoridades educativas y los maestros tuvieron que conocer, analizar y dar su opinión sobre este programa a marchas forzadas y en poco tiempo. En muchos casos la premura impide poner en marcha una estrategia lo suficientemente calibrada y pulida, por lo que se sugiere que primero se hubieran hecho estudios piloto o previos, a fin de conocer bien cuales eran las posibilidades de éxito o fracaso del programa, estableciendo de esta forma cuales serían las acciones necesarias para mejorar su aplicación a los destinatarios.

Por otra parte, cabe señalar que los resultados obtenidos por la participación de los maestros en la Carrera Magisterial, se pueden ver tanto a corto, como a largo plazo. A corto plazo, en el sentido de que como este programa representa un medio con el que los docentes pueden mejorar su situación económica, porque las remuneraciones de Carrera son mayores en un 30% que las de un maestro no inscrito en este programa, por lo que los situaciones o problemas que se susciten pueden ser apreciados y corregidos satisfactoriamente en el momento en que se generen. En cambio, los resultados obtenidos por dicho programa a largo plazo, se verán reflejados a futuro en el comportamiento y aptitudes de los alumnos, ante situaciones que se presenten en su vida privada y social cuando éstos sean personas adultas.

En cuanto a la viabilidad a futuro de Carrera Magisterial, podemos decir que este programa deberá someterse a constantes estudios y evaluaciones en lo que respecta a su operación y a la normatividad que lo regula, tomando en cuenta también la opinión de los maestros involucrados, padres de familias y alumnos, a fin de que se corrijan las deficiencias o problemas que se presenten, para que pueda irse perfeccionando en la marcha y al mismo tiempo se encuentre vigente.

En este sentido, pensamos que siendo Carrera Magisterial un mecanismo de promoción dinámico y no pasivo como lo fue el escalafón vertical y el Esquema de Educación Básica, debería ser un tema de discusión orientado hacia los maestros y público en general, que pudiera ser enriquecido con las experiencias y sugerencias que fueran presentadas. La evaluación que se realice sobre este programa no deberá centrarse en el mero análisis de sus aspectos operativos, sino que también se deberá considerar el contexto en que se desarrolla éste, así como los elementos del proceso educativo que influyen en él, a fin de que dicho estudio sea completo.

Tanto las autoridades educativas como los maestros de educación básica (en este caso los de primaria) tienen la oportunidad y la decisión para que Carrera Magisterial contribuya en verdad, por una parte a mejorar las opciones de ascenso laboral y la situación económica de los docentes, y por otra, a elevar la calidad de los servicios educativos en beneficio de los niños mexicanos y del país.

ANEXOS

CRITERIOS CON LOS CUALES SE OTORGABAN LAS CATEGORIAS DE MAYOR VALOR A LOS MAESTROS DE EDUCACION PRIMARIA.

A los docentes frente a grupo se les podía otorgar tres tipos de plazas: la inicial (E0280), la de $\frac{3}{4}$ de Tiempo en Curso con Fortalecimiento Curricular (E0299) o la de Tiempo completo Mixto (E0285), conforme a lo siguiente:

- 1. Plaza inicial:** Se otorgaba la categoría E0280 (Maestro de grupo de primaria), al maestro que ingresa por primera vez al servicio docente.

Características:

- Valor: 25 horas-semana-mes
- Naturaleza: Plaza inicial.

Requisitos para su otorgamiento:

- Ser egresado de Normal Básica en Educación Preescolar o Primaria (con plan de estudio de 2 a 4 años) o bien de nivel licenciatura conforme al acuerdo del 23 de marzo de 1984 (ver inciso b del punto 2).
- No requiere antigüedad en el servicio.
- Su desempeño será necesariamente frente a grupo.

- 2. Plaza de jornada de $\frac{3}{4}$ de Tiempo en Curso con Fortalecimiento Curricular:** Se otorgaba por regularización la categoría E0299 al personal que contaba con la categoría E0280, conforme a los siguientes criterios:

- a) Para los egresados de Normal Básica de primaria, con plan de estudios de 2 a 4 años.

Características:

- Valor: 33 horas-semana-mes.
- Naturaleza: Plaza que se otorga por regularización.
- La relación 20-25 horas necesariamente deberían desarrollarse en el dictado de clases (actividades curriculares), mientras que el resto del tiempo debería desempeñarse en las siguientes actividades cocurriculares:
 - * Elaboración de material didáctico.
 - * Visitas domiciliarias de aquellos alumnos que presentan problemas de aprendizaje y/o conducta.
 - * Manejo de bibliotecas escolares.
 - * Regularización y nivelación del grupo en su conjunto.
 - * Formación, asesoramiento y supervisión de círculos de estudio.
 - * Revisión y preparación del avance programático.
 - * Aplicación de programas de prevención a la reprobación y/o de nivelación de reprobados.

Requisitos para su otorgamiento:

- Se otorga al egresado de normal básica de primaria, con estudios de licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional o su equivalente en estudios de Normal Superior conforme a los siguiente:
- Experiencia (o antigüedad) en la SEP:
 - * De 2 a 5 años de servicios ininterrumpidos, si contaba con segundo año de licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional o su equivalente en estudios de Normal Superior.
 - * De 6 a 10 años de servicios ininterrumpidos, si contaba con el primer año de licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional o su equivalente en estudios de Normal Superior.
 - * Con 11 años de servicios ininterrumpidos en el nivel correspondiente, si era egresado de Normal Básica de Educación Primaria pero sin estudios de Licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional o en la Normal Superior.

b) Para egresados de Licenciatura conforme al acuerdo del 23 de marzo de 1984.

Características:

- Valor: 33 horas-semana-mes.
- Naturaleza: Plaza que se obtiene por regularización.
- La relación 20-25 horas necesariamente deberá desarrollarse en dictado de clases (actividades curriculares), y el resto del tiempo se debería desempeñar en las siguientes actividades:
 - * Elaboración de material didáctico.
 - * Visitas domiciliarias de aquellos alumnos que presentan problemas de aprendizaje y/o conducta.
 - * Manejo de bibliotecas escolares.
 - * Formación, asesoramiento y supervisión de círculos de estudio.
 - * Revisión y preparación del avance programático.
 - * Aplicación de programas de prevención a la reprobación y/o de nivelación de reprobados.

Requisitos para su otorgamiento:

- Se otorga al egresado de licenciatura de acuerdo al acuerdo del 23 de marzo de 1984, el cual establece que la Educación Normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado de licenciatura (esto trajo como consecuencia que se estableciera a los estudios de bachillerato como requisitos para ingresar a la Normal de Maestros, y que se llevará a cabo una reforma a la estructura de la Normal Superior).
- Experiencia en la SEP: a partir de 2 años de servicios ininterrumpidos.

3. Plaza de Tiempo Completo Mixto: Se otorgaba por regularización la categoría E0285 al personal que fuera titulado en la licenciatura de Educación Primaria en la Universidad Pedagógica Nacional.

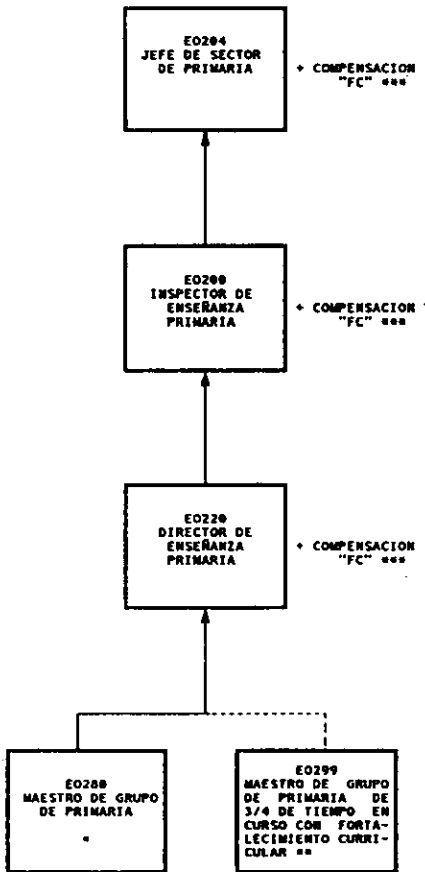
Características:

- Valor: 40 horas-semana-mes.
- Valor para efectos de remuneración: Equivalente al de educación superior.
- Naturaleza: Plaza que se obtiene por regularización.
- El desempeño de sus labores deberá efectuarse necesariamente medio tiempo en el dictado de clases (actividades curriculares).
- El desempeño del otro medio tiempo deberá llevarse a cabo en el desarrollo de las siguientes actividades:
 - * Estudios sobre las causas que ocasiona la reprobación, deserción y la eficiencia terminal en los subsistemas de educación elemental.
 - * Análisis y evaluación de planes y programas educativos.
 - * Estudios regionales para la elaboración de libros de texto y documentación de apoyo para el aprendizaje de la geografía e historia de la comunidad (localidad, municipio, estado).
 - * Desarrollar metodologías para el aprendizaje de la lectura-escritura congruentes con las características del niño y del idioma español de acuerdo al medio en que se desenvuelve.
 - * Evaluar el aprendizaje de los alumnos con el propósito de alcanzar niveles académicos homogéneos, uniformes, similares y generales, que servirán de base para la promoción, garantizando el mínimo de conocimientos necesarios para cada grupo escolar de la educación elemental.
 - * Promover la integración y funcionamiento del Consejo Técnico a nivel del sector, de zona escolar y de escuela.
 - * Desarrollo de seminarios y conferencias.
 - * Llevar a cabo las actividades cocurriculares propias de su función docente.

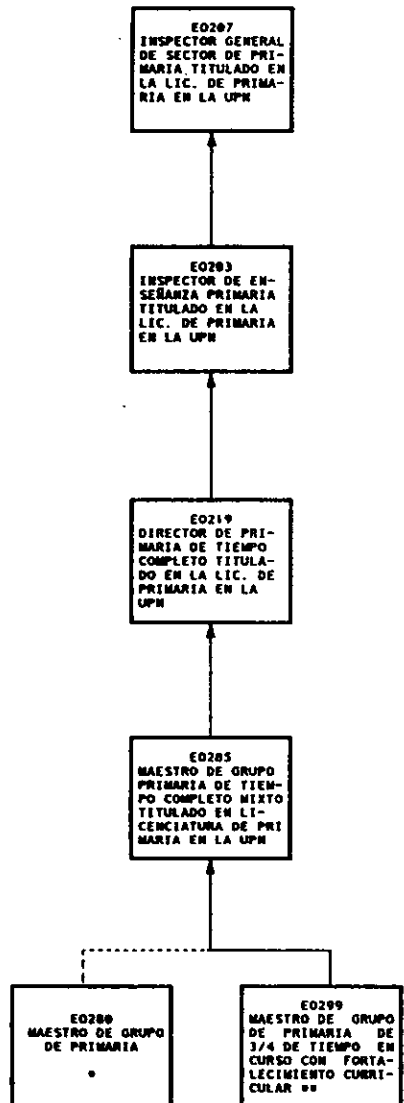
Requisitos para su otorgamiento:

- La categoría era otorgada por regularización a los egresados de la Normal Básica de Educación Primaria con Plan de estudios de 2, 3 y 4 años que fueran titulados en la licenciatura de Educación Primaria en la Universidad Pedagógica Nacional y se encontrarán frente a grupo.
- Antigüedad: la que tenga el trabajador, ostentado la plaza con alta definitiva (10) o provisional (95) sin titular.

LINEA ESCALAFONARIA TRADICIONAL



LINEA ESCALAFONARIA DEL ESQUEMA DE EDUCACION BASICA

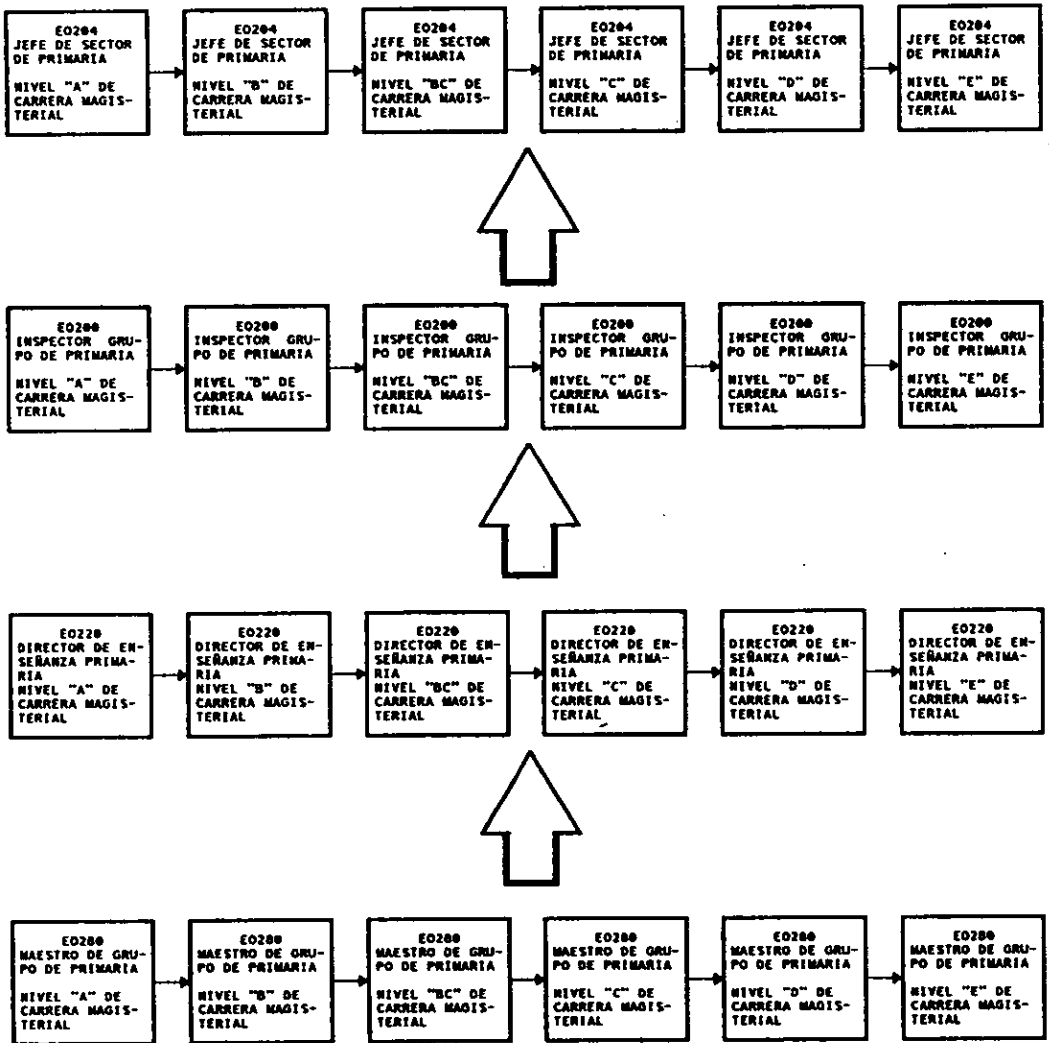


- * CATEGORIA INICIAL DE LA LINEA ESCALAFONARIA TRADICIONAL.
- ** PRIMER CATEGORIA DEL ESQUEMA DE EDUCACION BASICA QUE SE OTORGABA AL EGRESADO DE LA NORMAL SUPERIOR O DE LA UPM SIN TITULARSE.
- *** LA COMPENSACION FC PERTENECE AL ESQUEMA DE EDUCACION BASICA Y SE OTORGABA AL PERSONAL DIRECTIVO Y DE SUPERVISION QUE CONTABA CON ESA CATEGORIA DE LA LINEA ESCALAFONARIA TRADICIONAL.

NOTA: A LOS MAESTROS DE PRIMER INGRESO SE LE OTORGA LA CATEGORIA EO280, Y SI SE INCORPORABA AL ESQUEMA DE EDUCACION BASICA SE LE DABA LA EO299, CON LA CUAL PODIA ASCENDER TANTO EN EL ESCALAFON TRADICIONAL COMO EN EL DEL ESQUEMA.

LÍNEA ESCALAFONARIA DE CARRERA MAGISTERIAL PARA EDUCACION PRIMARIA

ANEXO No. 3



ELABORO: GUILLERMO HERNANDEZ YAZQUEZ, CONFORME A DATOS PROPORCIONADOS POR EL DEPARTAMENTO DE NORMATIVIDAD DE PERSONAL DIRECTIVO Y DOCENTE DE EDUCACION BASICA DE LA DIRECCION DE NORMATIVIDAD, DIRECCION GENERAL DE PERSONAL, SEP.

REQUISITOS PARA EL INGRESO Y PROMOCION A LA CARRERA MAGISTERIAL, PARA PREESCOLAR Y PRIMARIA 1/4

FACTORES DE CARRERA MAGISTERIAL

NIVELES	PREPARACION, ACTUALIZACION Y SUPERACION ACADEMICA	DESEMPEÑO PROFESIONAL Y CONOCIMIENTOS	AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO
A	<ul style="list-style-type: none"> - EGRESADO DE NORMAL BASICA (PLANES DE 2 Y 3 AÑOS): <ul style="list-style-type: none"> * CUBRIR TOTALMENTE EL PLAN DE ESTUDIOS CORRESPONDIENTE. * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE NORMAL (PLAN DE 4 AÑOS): <ul style="list-style-type: none"> * CUBRIR TOTALMENTE EL PLAN DE ESTUDIOS CORRESPONDIENTE. * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE NORMAL A NIVEL LICENCIATURA O DE LA U.P.N.: <ul style="list-style-type: none"> * CUBRIR TOTALMENTE EL PLAN DE ESTUDIOS CORRESPONDIENTE. * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. 	<ul style="list-style-type: none"> * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. 	<ul style="list-style-type: none"> * 10 AÑOS DE ANTIGÜEDAD EN EL SERVICIO O 5 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS. * 6 AÑOS DE ANTIGÜEDAD EN EL SERVICIO O 3 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS. * 2 AÑOS DE ANTIGÜEDAD EN EL SERVICIO O 1 AÑO EN ZONAS MARGINADAS.
B	<ul style="list-style-type: none"> - EGRESADO DE NORMAL BASICA (PLANES DE 2 Y 3 AÑOS): <ul style="list-style-type: none"> * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE NORMAL (PLAN DE 4 AÑOS): <ul style="list-style-type: none"> * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. 	<ul style="list-style-type: none"> * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. 	<ul style="list-style-type: none"> * 3 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "A" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "A". * 3 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "A" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "A".

FUENTE: "LINEAMIENTOS GENERALES DE CARRERA MAGISTERIAL", COMISION MIXTA SEP-SNTE DE CARRERA MAGISTERIAL, MEXICO, 1992.

REQUISITOS PARA EL INGRESO Y PROMOCION A LA CARRERA MAGISTERIAL, PARA PREESCOLAR Y PRIMARIA 2/4

FACTORES DE CARRERA MAGISTERIAL

NIVELES	PREPARACION, ACTUALIZACION Y SUPERACION ACADEMICA	DESEMPEÑO PROFESIONAL Y CONOCIMIENTOS	AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO
B	<ul style="list-style-type: none"> - EGRESADO DE NORMAL A NIVEL LICENCIATURA O DE LA U.P.N.: * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE POSTGRADO CON ESTUDIOS TERMINADOS (MAESTRIA): * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. 	<ul style="list-style-type: none"> * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. 	<ul style="list-style-type: none"> * 3 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "A" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "A".
C	<ul style="list-style-type: none"> - EGRESADO DE NORMAL BASICA (PLANES DE 2 Y 3 AÑOS): * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE NORMAL (PLAN DE 4 AÑOS): * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE NORMAL A NIVEL LICENCIATURA O DE LA U.P.N.: * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE POSTGRADO CON ESTUDIOS TERMINADOS: MAESTRIA: * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. 	<ul style="list-style-type: none"> * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. 	<ul style="list-style-type: none"> * 3 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "B" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "B". * 3 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "B" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "B". * 3 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "B" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "B". * 2 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "B" TANTO EN ZONA URBANA COMO MARGINADA.

REQUISITOS PARA EL INGRESO Y PROMOCION A LA CARRERA MAGISTERIAL, PARA PREESCOLAR Y PRIMARIA 3/4

FACTORES DE CARRERA MAGISTERIAL

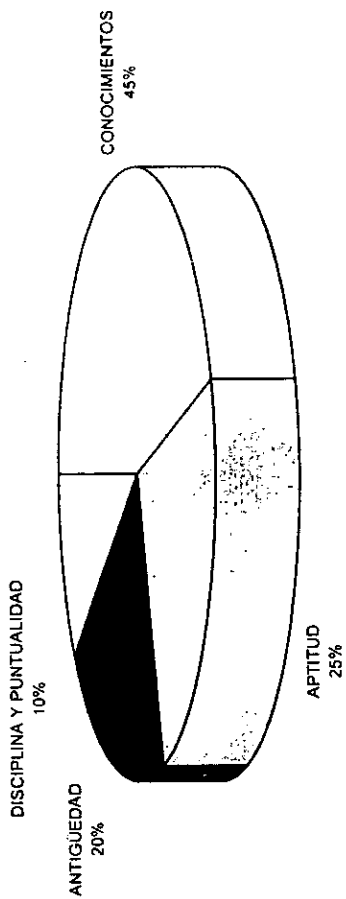
NIVELES	PREPARACION, ACTUALIZACION Y SUPERACION ACADEMICA	DESEMPEÑO PROFESIONAL Y CONOCIMIENTOS	AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO
C	DOCTORADO: * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN.	* CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO.	
D	- EGRESADO DE NORMAL BASICA (PLANES DE 2 Y 3 AÑOS): * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE NORMAL (PLAN DE 4 AÑOS): * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE NORMAL A NIVEL LICENCIATURA O DE LA U.P.N.: * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE POSTGRADO CON ESTUDIOS TERMINADOS: MAESTRIA: * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. DOCTORADO: * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN.	* CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO.	* 4 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "C" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "C". * 4 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "C" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "C". * 4 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "C" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "C". * 4 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL "C" O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL "C".

REQUISITOS PARA EL INGRESO Y PROMOCION A LA CARRERA MAGISTERIAL, PARA PREESCOLAR Y PRIMARIA 4/4

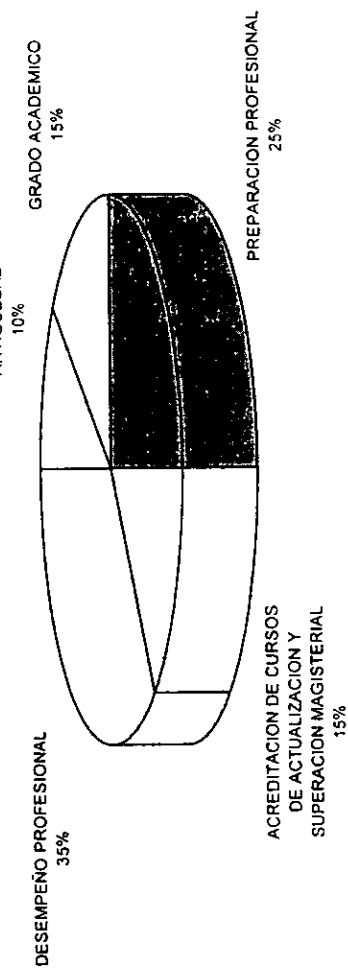
FACTORES DE CARRERA MAGISTERIAL

NIVELES	PREPARACION, ACTUALIZACION Y SUPERACION ACADEMICA	DESEMPEÑO PROFESIONAL Y CONOCIMIENTOS	AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO
E	<ul style="list-style-type: none"> - EGRESADO DE NORMAL BASICA (PLANES DE 2 Y 3 AÑOS): <ul style="list-style-type: none"> * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE NORMAL (PLAN DE 4 AÑOS): <ul style="list-style-type: none"> * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE NORMAL A NIVEL LICENCIATURA O DE LA U.P.N.: <ul style="list-style-type: none"> * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. - EGRESADO DE POSTGRADO CON ESTUDIOS TERMINADOS: <ul style="list-style-type: none"> MAESTRIA: <ul style="list-style-type: none"> * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. DOCTORADO: <ul style="list-style-type: none"> * ACREDITAR LOS CURSOS DE ACTUALIZACION, NIVELACION, CAPACITACION QUE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DETERMINEN. 	<ul style="list-style-type: none"> * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. * CONOCIMIENTOS Y APTITUDES CONFORME AL INSTRUMENTO DE EVALUACION PARA CADA NIVEL EDUCATIVO. 	<ul style="list-style-type: none"> * 4 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL 'D' O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL 'D'. * 4 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL 'D' O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL 'D'. * 4 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL 'D' O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL 'D'. * 4 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL 'D' O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL 'D'. * 4 AÑOS DE SERVICIO FRENTE A GRUPO EN EL NIVEL 'D' O 2 AÑOS EN ZONAS MARGINADAS EN EL NIVEL 'D'.

FACTORES ESCALAFONARIOS

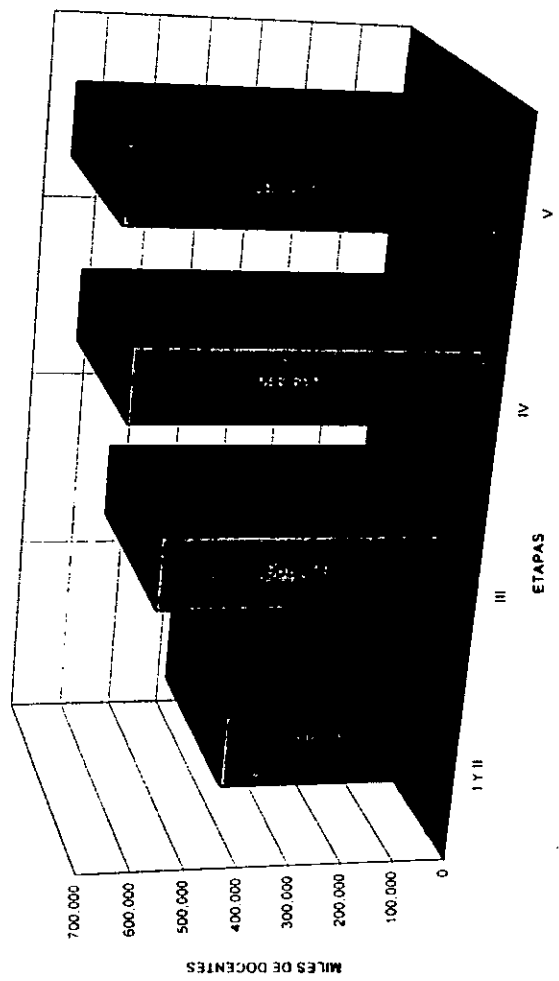


FACTORES DE CARRERA MAGISTERIAL



ELABORO: GUILLERMO HERNANDEZ VAZQUEZ

ACEPTACION DEL PROGRAMA POR ETAPA DE INCORPORACION



FUENTE: DOCUMENTO "EVALUACION DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA, 1997 (CARRERA MAGISTERIAL)"

CARRERA MAGISTERIAL (MAESTRO DE GRUPO DE PRIMARIA)

NUMERO DE SALARIOS MINIMOS QUE REPRESENTA LA PERCEPCION INTEGRADA Y PORCENTAJES DE INCREMENTO ENTRE LA PLAZA INICIAL Y CADA UNO DE LOS NIVELES DE CARRERA MAGISTERIAL (1° DE ENERO DE 1997)

TABULADOR REGIONAL D.F.

CONCEPTO	PLAZA INICIAL	7A	%	7B	%	7C	%	7D	%	7E	%		
07	1,991.85	2,709.00	36.00	3,630.00	82.24	4,210.85	111.40	4,791.55	140.56	6,133.25	207.92	7,850.50	294.13
38	42.80	42.80		42.80		42.80		42.80		42.80		42.80	
39	50.50	50.50		50.50		50.50		50.50		50.50		50.50	
44	53.50	53.50		53.50		53.50		53.50		53.50		53.50	
E9	320.70	378.65		382.55		528.45		530.90		536.55		543.85	
SC	205.30	205.30		205.30		205.30		205.30		205.30		205.30	
TOTAL	2,564.65	3,439.75	29.09	4,364.65	63.80	5,091.40	91.07	5,674.55	112.96	7,021.90	163.52	8,746.45	228.24

S.M.G. = SALARIO MINIMO VIGENTE EN EL D.F. A PARTIR DEL 1° DE ENERO DE 1997.

No. S.M.G. = NUMERO DE SALARIOS MINIMOS VIGENTES EN EL D.F. A PARTIR DEL 1° DE ENERO DE 1997.

BC = NIVEL TRANSITORIO PARA INCORPORAR A LOS DOCENTES QUE PROCEDIAN DEL ESQUEMA DE EDUCACION BASICA

07 = SUELDO COMPACTADO

38 = DESPENSA

39 = MATERIAL DIDACTICO

44 = PREVISION SOCIAL MULTIPLE

E9 = ASIGNACION DOCENTE GENERICA

SC = ASIGNACION POR SERVICIOS COCURRENDALES

FUENTE: DOCUMENTO "EVALUACION DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA, 1997 (CARRERA MAGISTERIAL)

BIBLIOGRAFIA

- Aclaraciones a las notas de prensa sobre la Carrera Magisterial (documento interno de trabajo), México, Secretaría de Educación Pública, 26 de enero de 1993.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, Secretaría de Educación Pública, 18 de mayo de 1992.
- Aguilar Camín, Hector; Después del Milagro, 2ª edición, México, Ed. Cal y Arena, 1989.
- Arias Galicia, Fernando; Administración de Recursos Humanos, 2ª edición, México, Ed. Trillas, 1977.
- Aspectos Laborales de Carrera Magisterial (documento interno de trabajo), Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial, S/F.
- Béjar Navarro, Raúl y Moctezuma N., David; Crisis Económica y Transición Política, México, coedición UNAM-CRIM (Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias), 1989, Col. Aportes de Investigación N° 32.
- Breve Diccionario Político, Moscú (URSS), Ed. Progreso, 1980.
- Carreño Carlón, José; "El debate del año: La Reforma del Estado" en El Libro del Año 1990, México, diario "El Nacional", 1989, p.p. 357-398.
- Ciencias Sociales: Primera Parte. Primaria Intensiva para Adultos, 6ª edición, México, SEP-CEMPAE, 1979.
- Ciencias Sociales: Primer Grado de Secundaria Abierta, 22ª edición, México, Ed. Porrúa, 1989.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 108ª edición, México, Ed. Porrúa, 1995.
- Cordera, Rolando y Tello Carlos; México: La disputa por la nación (perspectivas y opciones del desarrollo), 7ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1986.
- Cueli, José; Valores y Metas de la Educación en México, México, Ediciones de La Jornada, 1990, Serie: Papeles de la Educación N° 1.
- Curso de Administración Pública II, México, Dirección de Capacitación y Desarrollo de la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales, Secretaría de Educación Pública, S/F.
- Chruden y Sherman; Administración de Personal, México, Ed. C.E.C.S.A., 1985.
- De Ibarrola, María; Las Dimensiones Sociales de la Educación, México, Ediciones El Caballito en coedición con la SEP, 1985.

- Del Río, Eduardo; El Fracaso de la Educación en México, México, Ed. Posada, 1987.
- Documentos de Trabajo para su Discusión. N° 7.1. Formación de los Nuevos Maestros. Calidad de su Trabajo Docente y su Evaluación, México, Primer Congreso Nacional de la Educación, SNTE, 1994.
- Documentos de Trabajo para su Discusión. N° 7.2. Trabajo Cotidiano. Formación, Actualización y superación profesional: Carrera Magisterial, México, Primer Congreso Nacional de la Educación, SNTE, 1994.
- Educación y Cultura, México, Ed. F.C.E., 1988, Col. Cuadernos de Renovación Nacional N° 11.
- Enciclopedia Práctica del Estudiante. Tomo 10 (Ciencias Sociales), México, Ed. Promexa, 1984.
- Esquema de Educación Básica (Documento de Formalización), México, SEP, mayo de 1987.
- Galván, Ana; "Maestros: Compleja, difícil, controvertida democracia" en El Libro del Año 1990, México, diario El Nacional, 1989, p.p. 108-114.
- Glosario de Términos Administrativos, México, Presidencia de la República, 1982.
- Glosario de Términos de la Secretaría de Educación Pública (documento interno de trabajo), México, Dirección General de Personal, SEP, 1995.
- González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coordinadores); México Hoy, 8ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1983.
- Guillén Romo, Hector; Orígenes de la crisis en México, México, Ed. ERA, 1986.
- Gurrola Castro Gloria y Vázquez Reyna, José Luis; Educación Cívica 1 para secundaria abierta (conforme al nuevo plan y programa de estudios del INEA), México, Ed. Patria, 1993.
- Hamecker, Martha; Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico, 57ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1989.
- Hernández Puente, Adriana (coordinadora); Administración y Desarrollo de Personal Público, México, INAP, 1994.
- Horton, Paul B. y Hunt, Chester L.; Sociología, 2ª edición, México, Ed. Mc Graw-Hill, 1977.
- Informe de Resultados (agosto 1993). Vertiente Frente a Grupo. incorporación del 1º de septiembre de 1992 (documento interno de trabajo), México, Dirección General de Personal, SEP, 1993.
- Kaplan, Marcos; Estado y Sociedad, México, UNAM, 1983.

- Lacouture, Simone y Jean; Pequeña Enciclopedia Política, Tomos I y II, México, Ed. Grijalvo, 1973, Col. 70.
- Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, México, Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial, enero de 1992.
- Lineamientos Generales para la Operación de los Aspectos Administrativos de Carrera Magisterial, México, SEP, abril de 1993.
- Lineamientos Generales que regulan el Sistema de Administración de Personal, México, Dirección General de Personal, SEP, 1994.
- Líneas Escalonarias para el Personal Docente de Educación Básica, México, Dirección General de Personal, SEP, 1993.
- Loyo Brambila, Adriana; El Movimiento Magisterial de 1958 en México, México, Ed. ERA, 1992.
- Marco Conceptual del Servicio Civil de Carrera, México, SEP, S/F.
- Medina Peña, Luis, La Transición Mexicana, México, Miguel Angel Porrúa Editor, 1994, Col. Textos para el cambio N° 5.
- Melgar, Ivonne; "Educación: Modelo para Armar" en El Libro del Año 1993, México, diario El Nacional, 1992, p.p. 30-39.
- Merino Huerta, Mauricio; Apuntes sobre el Curso de Administración Pública en México (ENEP Acatlán), copia fotostática, México, 1988.
- Moctezuma Barragán, Esteban; La Educación Pública frente a las nuevas realidades, México, Ed. F.C.E., 1993, Col. Una Visión de la Modernización en México.
- Muñoz Amato, Pedro; Introducción a la Administración Pública, México, Ed. F.C.E., 1978.
- Nicolas Escudero, Miguel Angel; El Servicio Civil de Carrera en la Modernización del Servicio Público, Tesis presentada para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1995.
- Nieto López, Gerardo; Reforma y Transición en México 1982-1992: El Replanteamiento del Proyecto Nacional, Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, marzo de 1993.
- Notas sobre el Servicio Civil (documento interno de trabajo), México, Dirección General de Personal y Relaciones Laborales, SEP, 1984.
- Peláez Ramos, Gerardo; "Sindicalismo, crisis de nunca acabar" en El Libro del Año 1992, México, diario El Nacional, 1991, p.p. 79-83.

- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1989.
- Preguntas y Respuestas Específicas sobre la puesta en Marcha de la Carrera Magisterial (documento interno de trabajo), México, Comisión Mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial, S/F.
- Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México (documento interno de trabajo), México, Dirección General de Personal y Relaciones Laborales, SEP, S/F.
- Rebolledo, Juan; La Reforma del Estado en México, México, Ed. F.C.E., 1995, Col. Una Visión de la Modernización en México.
- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, México, Comisión Nacional Mixta de Escalafón, SEP-SNTE, 1974.
- Reyes Ponce, Agustín; Administración de Personal. Primera Parte (Relaciones Humanas), México, Ed. Limusa, 1982.
- Reflexiones sobre el Movimiento Magisterial (1989-1996), (documento interno de trabajo), México, SEP, junio de 1996.
- Robbins, Stephen P.; Administración: Teoría y Práctica, México, Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, 1987.
- Rosas, Federico y Gómez Nashiki, Antonio; "La difícil Reforma Educativa" en El Libro del Año 1991, México, diario El Nacional, 1990, p.p. 337-342.
- Sorokim, Pitirim; Estratificación y Movilidad Social, 2ª edición, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional, 1961.
- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge; Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 20ª edición, México, Ed. Porrúa, 1984.
- Validación de los casos dictaminados como procedente para ser incorporados a la Carrera Magisterial con efectos a partir del 1º de septiembre de 1992 (documento interno de trabajo), México, Dirección General de Personal, SEP, 1993.
- Villa Aguilera, Manuel, ¿A quién le interesa la democracia en México?. Crisis del Intervencionismo Estatal y Alternativas del Pacto Social, México, Miguel Angel Porrúa Editor en coedición con la Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1988.
- Villarreal, René, Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno, México, Ed. F.C.E. en coedición con Nacional Financiera, 1993.
- Zorrilla Martínez, Pedro, La Administración Pública Federal. Tomo I, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1972, Serie: Estudios N° 26.

HEMEROGRAFIA

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983.
- Aguirre, Alberto; "Deficiente distribución de materiales: los maestros rechazan los cursos de modernización", México, Proceso N° 825, 2 de agosto de 1992, pág. 22.
- Aguirre, Alberto; "Elba Esther Gordillo enjuicia: inadecuada conducción del modelo educativo", México, Proceso N° 851, 22 de febrero de 1993, p.p. 6-9.
- Ayala Espino, José; "Reforma Económica del Estado. Modelos y Estrategias (elemento para un marco conceptual)", México, suplemento Política N° 155, El Nacional, 23 de abril de 1992, p.p. 10-13.
- Calleja, María Eugenia y Patiño, Fernando; "La Nueva Escuela Mexicana", México, Epoca N° 51, 25 de mayo de 1992, p.p. 8-13
- "Carrera Magisterial", suplemento SEPERATA, Revista Mexicana de Pedagogía, México, febrero, 1993.
- "Carrera Magisterial, hacia el segundo año, en beneficio de los maestros", suplemento SEPERATA, Revista Mexicana de Pedagogía, México, enero, 1994.
- Cordera Campos, Rolando, "¿A quién le interesa la educación en México?", México, Cuadernos de Nexos N° 44, Nexos N° 170, febrero de 1992, p.p. I y II.
- Cordera Campos, Rolando; "Estatolatría y Estatismo: del cielo a la tierra", México, Nexos N° 145, enero de 1990, p.p. 33-35.
- Córdova, Arnoldo, "¿Un nuevo Estado?", México, Nexos N° 145, enero de 1990, p.p. 36-37.
- Del Campo, Jesús Martín; "15 de mayo: El malestar de los maestros", La Jornada, 15 de mayo de 1995, pág. 14.
- Encuesta para incorporarse al Esquema de Educación Básica, México, Secretaría de Educación Pública, 1988.
- García Colín, Margarita; "El Esfuerzo Educativo a marrado a la Constitución", México, Epoca N° 83, 14 de diciembre de 1992, p.p. 10-14.
- González Pedrero, Enrique; "La Reforma del Estado", México, Nexos N° 146, febrero de 1990, p.p. 45-53.
- Guevara Niebla, Gilberto; "Educación y Modernización", México, suplemento Política N° 68, El Nacional, 23 de agosto de 1990, p.p. 7-8.

- Guevara Niebla, Gilberto; "El Malestar Educativo", México, Nexos N° 170, enero de 1990, p.p. 21-30.
- Laveaga, Gerardo; "Modernización Educativa, los límites del optimismo", México, Mira N° 203, 31 de enero de 1994, p.p. 25-27.
- Ley General de Educación, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.
- Loyo Brambila, Aurora; "¿Modernización Educativa o Modernización del Aparato Educativo?", Revista Mexicana de Sociología N° 2. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1993, p.p. 339-349.
- Moctezuma Barragán, Esteban; "Carrera Magisterial: Aprender a Escalar", México, Mira N° 152, 1 de febrero de 1993, p.p. 18-23.
- "Pide Educación y Cambio, revisar las normas de la Carrera Magisterial", México, La Jornada, 19 de octubre de 1996, pág. 18.
- Programa para la Modernización Educativa (información para los maestros), México, SEP-CONALTE, 1991.
- "La Reforma de la Revolución. Propone Salinas la doctrina del Liberalismo Social", México, Epoca N° 38, 9 de marzo de 1992, p.p. 14-15.
- Rubio, Luis; "El Estado Salinista", México, Nexos N° 145, enero de 1990, p.p. 39-40.
- Salinas de Gortari, Carlos; "Los Pilares de la Sociedad Democrática", discurso de CSG al recibir el Doctorado Honoris Causa, que le concedió la Universidad de Brown, el 5 de octubre de 1989, México, Partido Revolucionario Institucional.
- Salinas de Gortari, Carlos; "Primer Informe de Gobierno", México, La Jornada, 2 de noviembre de 1989.
- Salinas de Gortari, Carlos; "La Modernización en México", Palabras pronunciadas por CSG como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 1º de diciembre de 1988, México, Partido Revolucionario Institucional.
- Salinas de Gortari, Carlos; "La Transformación Educativa", Palabras pronunciadas por CSG al instalar la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, el 16 de enero de 1989, México, Partido Revolucionario Institucional.
- Salinas de Gortari, Carlos; "Reformando al Estado", México, Nexos N° 148, abril de 1990, p.p. 27-32.
- Sánchez Susarrey, Jaime; "Por fin, Reforma Educativa", México, Epoca N° 51, 25 de mayo de 1992, p.p. 14-15.

- Solís Camara, Fernando; "El proyecto educativo para México", México, suplemento Política N° 206, El Nacional, 19 de abril de 1993, pág. 6.
- Tello Macías, Carlos; "Reforma del Estado y Justicia Social", México, Nexos N° 145, enero de 1990, p.p. 38-39.
- Triptico de Información General sobre Carrera Magisterial, México, SEP, 1993.
- Ugalde, Luis Carlos; "Servicio Civil de Carrera", México, EL Financiero, 10 de junio de 1996, pág. 56.
- Vargas, Rosa Elvira; "Crítica al Centro de Estudios Educativos el regreso a lo básico", México, La Jornada, 7 de julio de 1992, pág. 21.
- Vargas, Rosa Elvira; "SEP: La Carrera Magisterial con notables imperfecciones: Foro sobre la Formación en Jalisco", México, La Jornada, 2 de abril de 1995, pág. 16.
- Vargas, Rosa Elvira; "Críticas en el SNTE al diseño de la Carrera Magisterial en cinco categorías: pulveriza la lucha sindical, señala la sección IX", México, La Jornada, 28 de julio de 1992, pág. 13.
- Vargas, Rosa Elvira; "Existe descuido en la formación de los maestros, afirma el Consejo Mexicano de Investigación Educativa", México, La Jornada, 20 de abril de 1995, pág. 16.
- Vera, Rodrigo; "Claro que corremos riesgos, el SNTE cambiará, pero seguirá siendo nacional: Elba Esther Gordillo", México, Proceso N° 812, 25 de mayo de 1992, p.p. 6-10.
- Woldenberg, José; "Trazos para una Reforma del Estado", México, Nexos N° 145, enero de 1990, p.p. 47-48.
- Xelhuantzi López María; "Reforma del Estado y Sindicalismo", México, suplemento Política N° 102, El Nacional, 18 de abril de 1991, pág. 6.