



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN



“EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL DOCENTE,  
BAJO EL SISTEMA DE CARRERA MAGISTERIAL PARA  
ELEVAR EL NIVEL DE CALIDAD EDUCATIVA EN EL ESTADO  
DE MÉXICO, 2002 - 2003”

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
P R E S E N T A :  
**MARÍA MAGDALENA PÉREZ RIVERO**

ASESOR: MTRO. JOSÉ ALBINO HERNÁNDEZ ESCOBEDO

NOVIEMBRE 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*"...sólo he deseado  
estudiar para ignorar menos..."*

*Sor Juana Inés de la Cruz*

#### DEDICATORIA

*A mi hijo por motivarme a seguir luchando, a mi madre por su apoyo eterno, a mi  
hermana por auxiliarme en los peores momentos, a mis tíos por su respaldo  
incondicional. Con todo mi amor.*

*David Emmanuel, Beatriz, Ma. De la Paz, Lucio y Andrés*

#### AGRADECIMIENTOS

*A los profesores del Seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno: Mtra.  
Araceli Parra Toledo, Mtro. Juan Montes de Oca Malvárez, Mtro. Enrique Bailleres  
Helguera, Lic. Martín de Jesús Díaz Vázquez y en Especial a mi asesor, Mtro. José  
Albino Hernández Escobedo.*

*A dos personas especiales por su gran calidad humana y ayuda que nunca dejaré de  
agradecer: Mtro. Mario Alfredo Uribe Torres y al Profr. Gilberto Zavala Guzmán*

*A mis compañeros del seminario por el tiempo compartido para lograr esta meta  
profesional, en especial a Miguel Pantoja, Guadalupe Valdez, Juana Vázquez, Olivia  
Martínez y en especial a Ana Ma. Alcántara por brindarme su apoyo y amistad cuando  
más desesperada estaba así como los tiempos de trabajo compartidos.*

GRACIAS

## INDICE

	Pag
Introducción	1
<b>Cap. 1. Aproximación conceptual sobre el Estado y la Educación en México.</b>	5
1.1 Reforma del Estado y su entorno educativo.	6
1.2 Políticas Públicas y Magisterio en México.	15
1.3 La Reforma Social en la Educación del Estado.	30
<b>Cap. 2. Carrera Magisterial: Expresión de la política educativa en México.</b>	35
2.1 Aspectos del Sistema Educativo en el Estado de Bienestar.	35
2.2 Sindicalismo y Magisterio, una necesidad corporativista.	49
2.3 Agotamiento y crisis del modelo estatista magisterial.	61
<b>Cap. 3.Hacia un servicio magisterial de calidad. Referentes y perspectivas.</b>	74
3.1 Modelos estratégicos para el desarrollo magisterial.	74
3.2 Carrera Magisterial y Desempeño Profesional: un marco comparado.	94
3.3 Alternativas para mejorar la evaluación del desempeño magisterial. Caso de estudio: El Estado de México 2002-2003.	106
<b>Conclusiones</b>	129
<b>Bibliografía</b>	135
<b>Anexos</b>	144

## **Introducción.**

La educación ha jugado un papel importante dentro de la trayectoria de la historia del hombre, como medio para transmitir el aprendizaje y lograr los fines de la cultura.

El Estado debe cumplir tal responsabilidad social, establecida constitucionalmente, así como el derecho a la salud, seguridad, vivienda, alimentación y empleo de la sociedad, garantizando de esa manera su permanencia.

En este sentido el gobierno coordina su cumplimiento, y a través de la Administración Pública se ejecutarán las acciones que garanticen condiciones óptimas de educación para la sociedad. Con este antecedente el presente estudio, posee un carácter retrospectivo y comparativo, se exploran, las condiciones en que se desarrollo el desempeño del magisterio mexicano y que para su rescate y profesionalización, se establece la aplicación de una política pública gubernamental.

De esa manera, cobra gran relevancia, la fase de evaluación del desempeño docente, bajo el programa innovador de Carrera Magisterial, como un programa de promoción horizontal. El presente estudio alude al resultado del proceso público-administrativo, registrado en el Estado de México en el período 2002-2003.

El propósito de este trabajo es analizar bajo el enfoque de las políticas públicas, las razones que han evitado la funcionalidad de un proceso fundamental para elevar la calidad en la educación; la evaluación del desempeño profesional del docente. Analizarlo solo bajo el momento histórico presente y el programa de Carrera Magisterial sin evocar a aspectos determinantes que caracterizan al Sistema Educativo Mexicano, sería parcial.

La investigación se basa en formas propias de la actuación del Estado y sus políticas públicas, que entre lo teórico y lo práctico se originan conocimientos a

través de un estudio de caso, como el de la presente investigación, por ello, se pretende demostrar que el proceso corporativista estatista mexicano, afecta la calidad educativa al coptar los procesos de evaluación magisterial, lo que implica un rezago en este rubro.

El presente trabajo se compone de tres capítulos: el primero de ellos establece un marco teórico-conceptual, cuyo objetivo es permitir una comprensión más amplia de nuestro estudio. Inmersos en un momento histórico lleno de transformaciones ocurridas en un cruce de siglos y de milenios, la sociedad globalizada impone entre sus exigencias una carrera entre la educación y su catástrofe.

De hecho, se plantean consideraciones conceptuales como Reforma del Estado, Políticas Públicas, en donde se hace énfasis en la etapa de evaluación, también se hace referencia a la Reforma social, enmarcada en la educación y finalmente se plantea la Carrera Magisterial, como un programa para elevar la calidad de la educación básica a través del reconocimiento y estímulo de la labor docente.

En cuanto al segundo capítulo, consideramos relevantes, la evolución y comportamiento de la política educativa, bajo el tipo de Estado anterior inmediato al actual, los mecanismos para agrupar al magisterio, su relación sindical-corporativa e institucional.

Con respecto al sistema educativo, hemos de tratar como históricamente ha estado atrapado en la interacción tirante de fuerzas que han determinado su futuro: institucional y corporativista, así como el agotamiento y crisis del modelo estatista magisterial.

Destacando la exacerbación de un corporativismo que a la fecha influye en los sistemas de evaluación del magisterio. Con sustento teórico conceptual de la

Administración Pública, el objeto de estudio son las instituciones públicas, en un amplio sentido, bajo el análisis comparado de períodos históricos determinados.

Finalmente, en el tercer capítulo se distingue al siglo XXI, por el tránsito de una economía de la cantidad a una economía de la calidad. Por lo que se presentan experiencias de otros países que han logrado alternativas que eleven su expectativa educativa y aunque en forma general se describen, no deja de ser valiosa su implementación innovadora a sus sistemas educativos. Tratamos de diversificar este parámetro de comparación por lo que incluimos experiencias de China, Nueva Zelanda, Australia, Japón, Chile, Estados Unidos de Norteamérica y Cuba.

Se establecen comparaciones entre los tres sistemas por los que el docente puede ser evaluado, sin dejar de conceptualizar ampliamente a qué le llamamos evaluación. Escalafón Tradicional, Esquema de Educación Básica y Carrera Magisterial; el primero de ascenso vertical, el siguiente con propósito de apoyo cocurricular y el último y más reciente, el de promoción horizontal.

En forma concluyente se ofrece una alternativa propuesta a la legitimación de una política pública, basándonos en los resultados de una entidad federativa: El Estado de México, que consideramos importante por ser el que tiene el mayor número de docentes incorporados al Programa de Carrera Magisterial: de los 119 163 profesores que tiene en educación básica, 65 531 están en el Programa (no estamos afirmando sea el mayor porcentaje). Se confrontan los resultados de preparación profesional con los de aprovechamiento de los alumnos y los docentes promocionados. Si los resultados son satisfactorios el Programa comprueba su efectividad.

Se termina con una serie de conclusiones, resultado de la reflexión de la investigación y con la bibliografía desarrollada.

## **CAPITULO 1**

### **APROXIMACIÓN CONCEPTUAL SOBRE EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.**

## Capítulo I

### **Aproximación conceptual sobre el Estado y la Educación en México.**

En el presente capítulo se plantean consideraciones que contextualizan las acciones del gobierno en materia de políticas públicas, en el ámbito educativo; específicamente sobre el desempeño profesional del docente en Carrera Magisterial, en educación secundaria. Ubicándonos geográficamente en el Estado de México.

En el mundo contemporáneo ha habido cambios científicos, tecnológicos; de formas de pensar y actuar, que han modificado la forma de concebir las diversas ciencias (como la filosofía, psicología, pedagogía, sociología, antropología, etc.), así como las políticas que sustentan los gobiernos actuales de cada país. Las cuales se han reflejado en la dinámica nacional, originando reformas sustanciales en el Estado.

De tal forma, describiremos políticas gubernamentales en el renglón educativo que hacen referencia a su modernización desde 1992 y sobre todo, a la obligación social del Estado en el aspecto educativo.

Al respecto, este capítulo presenta tres aspectos fundamentales que conducirán al análisis de la evaluación del desempeño profesional del docente, después de más de una década de la implantación de Carrera Magisterial. Así, el presente capítulo considera :

- Establecer desde que perspectiva se conceptualiza al actual tipo de Estado, en el que se desenvuelve el sistema educativo mexicano. La necesidad de reforma del mismo y su impacto en la esfera educativa.
- Dar un panorama de las políticas públicas, como la ejecución de programas del gobierno, establecidos en su agenda, para su implantación. Sobre todo dirigido a la fase de evaluación.

- Tratar de explicar a qué responde una reforma educativa, así como algunos antecedentes de la reforma al artículo tercero constitucional y cuál es la base normativa de la educación en México.

### 1.1 Reforma del Estado y su entorno educativo.

Es de primordial importancia, establecer algunas consideraciones conceptuales, importantes en relación con el Estado y su Reforma, pues es necesario no correr el riesgo, de que la línea de investigación se deje al arbitrio, de cualquier enfoque ya que podría sufrirse la descontextualización, al momento de declarar los impactos que sobre la educación se han manifestado últimamente.

En primera instancia, se hablará del Estado, haciendo alusión al concepto abstracto o la noción del Estado Nacional y se hablará de estado (con minúscula) cuando se considere a una entidad de la federación.

En el objetivo de mejorar el nivel de vida, deben considerarse la creación de medios, con ese fin, así como su mantenimiento y perfeccionamiento, pues el Estado se sobrepone a cualquier otra organización social en ese papel. Las siguientes definiciones aluden la responsabilidad del Estado, como rector legal de la actividad social, respondiendo al proceso histórico que le dio origen.

Ignacio Burgoa, "...define al Estado como una persona moral, suprema y omnicomprensiva creada y organizada por el derecho primigenio que un pueblo determinado se haya dado en su vida histórica..."<sup>1</sup>.

En cuanto a su justificación como rector legal Kelsen dice: "...El Estado se diferencia de las demás ordenes sociales, en que es coactivo, es decir consiste en la vigencia objetiva de las normas..."<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, **Teoría del Estado**, México, editorial Porrúa, 1998, p. 72

<sup>2</sup> Kelsen, Hans, **Teoría General del Estado**, México, Biblioteca Jurídica, 1990, p. 122

Creado por la sociedad y para la sociedad, debe vigilar que las necesidades básicas de esa sociedad sean desarrolladas y perfeccionadas en el área de salud, educación, seguridad, trabajo, esparcimiento, etc., con el fin de elevar la calidad de vida y lograr niveles exigidos por las esferas económica y política a nivel nacional e internacional.

Gramsci, nos auxilia a fundamentar lo anterior, cuando define de una manera integral y sintetizada, el origen y objetivos del Estado moderno:

"...El Estado es concebido como organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del mismo grupo; pero este desarrollo y esta expansión son concebidos y presentados como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías <nacionales>. Así mismo debe cumplir una tarea educativa (...) y formativa del Estado que tiene siempre el fin de crear nuevos y más elevados tipos de civilización, de adecuar la <civilización> y la moralidad de las más vastas masas populares a las necesidades del continuo desarrollo del aparato económico de producción y por ende, de elaborar también físicamente los nuevos tipos de humanidad..."<sup>3</sup>.

Ese desarrollo "civilizador" debe apoyarse principalmente en el desarrollo educativo de la población, pues consideramos es el detonador para el dinamismo de las otras esferas de la sociedad.

Salvador Allende, manifestaba como tarea principal del Estado, educar a su población. Y vamos que sí tenía razón, ya que uno de los factores determinantes del desarrollo de cualquier país es su nivel educativo; el desarrollo de la ciencia y tecnología, el desarrollo de las ciencias sociales, de la economía, siempre tendrán su base en los conocimientos institucionalizados y pragmáticos de dicha población.

---

<sup>3</sup> Gramsci, Antonio, **La Política y el Estado Moderno**, México, Premia Editora, 1978, pp. 43 y 75

Pero no avancemos sin tratar de definir al objeto que ocupa al presente trabajo; la educación<sup>4</sup>, puede considerarse, como un proceso vital por el cual el hombre invierte su esfuerzo para el desarrollo de su potencialidad, su capacidad, su creatividad. Es el medio por el cual ha transmitido la mayor parte de su herencia cultural, por el cual se incorpora activamente a la sociedad <socialización><sup>5</sup>. La educación, es el proceso que le ha permitido al hombre reflexionar y actuar sobre su mundo para transformarlo.

Responsabilidad del Estado es que el proceso educativo prosiga, mejore y se imparta a todos, para que todos participen en el desarrollo global del país, contando con las herramientas básicas e indispensables para el logro de sus intereses individuales pero también de la sociedad.

De ahí que deberá estar siempre presente en la agenda del Estado, como asunto de gobierno, y además por la responsabilidad que le confiere nuestra máxima ley.

La misión del Estado es precisamente, garantizar el servicio educativo a sus habitantes, como parte de su desarrollo integral, dicho objetivo, lo establece el artículo tercero constitucional : "...Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado (Federación, Estados y Municipios) impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

---

<sup>4</sup> El término de "educación", en cada época, según el desarrollo técnico y cultural, ha sido entendida en formas diversas. En forma general es el conjunto de actividades destinadas a conseguir el máximo desarrollo moral, intelectual y físico de las personas. Actualmente se basa en el desarrollo de las posibilidades y de la personalidad del niño para proporcionarle los instrumentos necesarios para realizar una función dentro de la sociedad, debido a que el desarrollo técnico ha exigido una mayor especialización en el trabajo, una mayor preparación profesional, la educación se ha convertido en uno de los factores básicos para el desarrollo económico del país. La Pedagogía liberadora considera que la educación no se limita a transmitir a un individuo al conocimiento, sino en hacer posible que el educando sea el artífice de su propio desarrollo. Extaído de Burrel i Floria, Guillem, **Enciclopedia de la enseñanza**, España, Plaza & Janes, 1983 y de Ander-Egg, Ezequiel, **Diccionario de Pedagogía**, Argentina, Editorial Magisterio del Río de la Plata, 1999, p. 102 y 103.

<sup>5</sup> En un sentido amplio, la educación se identifica con la socialización, en cuanto proceso de transmisión de valores, normas, creencias y comportamientos, pero generalmente, la educación es sólo una parte del proceso de socialización. Ander-Egg, Ezequiel, **Op. cit.**, p. 103

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..."<sup>6</sup>.

El artículo tercero constitucional, es el resultado de un largo proceso histórico, tanto de cambios, transformaciones y hasta de proyectos no concluidos, el tipo de educación ha respondido a las exigencias de los tipos de Estado que hemos vivido en nuestro desarrollo histórico.

Hemos experimentado tipos de Estado como el de bienestar, el populista, el paternalista, el interventor, etc. Y cada modalidad ha dado paso a otra, ante crisis de gobernabilidad del Estado y la búsqueda de seguir en vigencia, ante las condiciones históricas prevalecientes.

De esta forma el Estado Mexicano ha modificado su orientación hasta llegar a constituirse en un Estado Neoliberal, que se caracteriza por: liberación económica, reducción del gasto público, privatización de empresas paraestatales, la desregulación financiera de la inversión extranjera y el fortalecimiento del mercado como instrumento de crecimiento económico.

Ante este panorama fundamentalmente neoliberal, resultado de la necesidad del Estado de redefinir sus relaciones entre los órganos del Estado, instituciones públicas, (entre ellas la SEP) y las instituciones privadas, se hace necesaria la Reforma del Estado.

No dejemos de considerar, que de estos procesos de reforma del Estado, el Sistema Educativo Nacional (SEN), ha sufrido, poco, nada o mucho, transformaciones superficiales o de fondo, por lo que debe quedar claro qué significa. No tiene una definición terminada, ya que cada reforma es única por sus características individuales, es decir, por el contexto en que se da.

---

<sup>6</sup> **CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, Grupo Editorial San Lorenzo, 2003, p. 4

Por ejemplo Carlos Ornelas, en su obra " El Sistema educativo mexicano"<sup>7</sup>, nos ilustra la reforma de 1934, la cual trató de introducir una educación socialista y que hasta la fecha no ha existido otra <y no existirá, ante la depuración del sistema socialista> que tuviera tal tendencia igualitaria. Proclamaba por un apoyo económico para los hijos de obreros y campesinos para que accedieran a la educación media y superior, ofreciendo además becas alimenticias.

Tal vez por la fascinación del triunfo bolchevique y la revolución rusa, fue que la propuesta de una educación socialista pudo servir como estrategia para otros fines: "...Congresos de normalistas, de maestros, de estudiantes y de sindicatos obreros se manifestaban abiertamente a favor de la educación socialista. Fue solo una maniobra inteligente para desviar a las masas de demandar tierras y reivindicaciones obreras o una concesión gratuita de los caudillos revolucionarios de aquel tiempo. Fue también una demanda popular sentida y con arraigo entre grupos de maestros que habían experimentado con la educación racionalista..."<sup>8</sup>.

Claro que existieron oposiciones, pero no cristalizaron por intereses políticos y económicos, inclusive la misma iglesia actuó recatadamente ante dicha reforma educativa. Así entre oposiciones y simpatías, Cárdenas logro gran apoyo tanto en las cámaras como entre los grupos magisteriales y populares. Pero tuvo poca vigencia y conquista en la conciencia de masas y solo fue – como lo dice Carlos Ornelas – "un interregno ideológico", es decir un espacio en que se necesitaba una novedad pero que no se implantó<sup>9</sup>.

Tomemos en cuenta el ejemplo anterior, tanto para considerar que una Reforma del Estado se da o no según el contexto como para señalar como se puede implementar o no en el campo educativo, alguna transformación.

---

<sup>7</sup> Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano*, México, CIDE-NF-FCE, 1995

<sup>8</sup> Ornelas, Carlos, *Op. cit.*, p. 64

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

También es básico establecer que siendo una reforma no se rompen las estructuras de la sociedad, Marcos Kaplan define y diferencia al termino reforma de lo que es una revolución. "Reforma", dice Kaplan: 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 esta dirigido a conservar las bases actuales del régimen social existente. A estos cambios, el sector oficial les quiere dar el carácter de transformaciones profundas que afectan a las estructuras fundamentales de la sociedad, para demostrar con ello que el país progresa.<sup>10</sup>

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.

Una reforma, es un proceso de transición de largo plazo, en el que la actuación del Estado en la economía se va limitando para dar paso a las fuerzas de mercado imperantes.

Contextualizando un poco más a la reforma educativa actual, no podemos dejar de referir al sexenio de Miguel de la Madrid, 1982-1988, ya que en el, se dieron los primeros pasos para transformar al Estado; en reformas económicas estructurales y abrieron las puertas a la participación de políticos jóvenes, con una formación política distinta a la predominante que funcionó por más de sesenta años y que implicó también la forma de evaluación magisterial.

Para el gobierno Salinista, la reforma del Estado tuvo como propósito arribar a un Estado de calidad, en base a la corresponsabilidad social y económica, buscando mayor legitimidad política.

---

<sup>10</sup> Cfr. Kaplan, Marcos, **Estado y Sociedad**, México, UNAM, 1983, p. 127

Fue también la oportunidad de insertar al país en la economía mundial, propiciando la reestructuración de los factores internos y el reagrupamiento de las fuerzas productivas.

Se fue dejando al Estado benefactor para apoyarse en un Estado neoliberal, que ha presentado variadas contradicciones, pero la más relevante, por su impacto, es la excesiva concentración de la riqueza en un sector y la creciente pauperización de la mayoría de la población.

Pareciera que el valor de la equidad se perdiera ante el juego económico mundial. Para fines de la investigación, conviene retomar la definición de Andrés Serra Rojas, en el sentido de la consideración de valores sobre el carácter político de la reforma del Estado.

"...La Reforma del Estado es, seguramente, un problema de gran actualidad, pero si no nos equivocamos es ante todo un problema moral que implica una reforma de las costumbres tanto de los gobernantes como de los gobernados, y solo secundariamente político, en el sentido de que la reforma debe afectar no tanto las líneas esenciales de la construcción cuando los detalles de la organización, cuya importancia práctica es, a menudo más considerable que la de aquellos..."<sup>11</sup>.

Problema moral y reforma de costumbres de gobernantes y gobernados son variables principales, que reflexionando, nos hacen formular preguntas como la siguiente: ¿ si las acciones gubernamentales se dan con honestidad y los pobladores se rigieran en ese sentido, que tipo de resultados cristalizarían?

Los resultados seguramente serían más agradables, justos y equitativos. Es así que se va configurando el paisaje dentro del cual la educación en México, se desarrolla.

---

<sup>11</sup> Serra, Rojas, *Op.cit.* p. XV

Sin embargo, no hemos terminado, ya que nuestro presente nos tiene inmersos en una cadena de acuerdos comerciales continentales e internacionales, que nos ha obligado a actuar en un mundo globalizado, que tiende sus redes de influencia en la estructura educativa. No se destaca a la educación por ser la única esfera en la que se influye, sino por ser el objeto de la investigación.

El Neoliberalismo ha demandado un nivel mayor de competencia y capacitación en la esfera educativa, es decir, ser competentes en el proceso de enseñanza-aprendizaje con respecto a sus educandos y una buena parte de este aspecto viene a recogerlo un sistema de evaluación magisterial, que eleve su nivel de capacitación, conforme a la dinámica de modernización que exige la sociedad hoy en día.

Las siguientes consideraciones sobre globalización nos ubican sobre la responsabilidad del Estado en la forma de integrarse en este proceso y la incidencia en la esfera educativa y sus interrelaciones con las otras esferas de la sociedad.

David Held nos dice: "...Porque aunque la globalización este alterando la relación entre los Estados y los mercados, esto no se produce claramente a expensas del Estado. Fueron los Estados y las autoridades públicas las que iniciaron muchos de estos cambios fundamentales..."<sup>12</sup>.

Por su parte, Susana Cepeda argumenta: "...El concepto de globalización desde un punto de vista más amplio es considerado como: un proceso multidimensional que actúa sobre todas las esferas de la sociedad y que se manifiesta principalmente a través de la esfera económica, afectando las relaciones de todo tipo entre los diferentes actores que forman parte de la sociedad nacional e internacional. Dichas relaciones se caracterizan por su

---

<sup>12</sup> Carbonell, Miguel, **Estado Constitucional y Globalización**, México, Editorial Porrúa, 2001, pp. 36-37

creciente complejidad e interdependencia, donde los límites de las diferentes esferas se confunden entre sí, de tal manera que es imposible determinar hasta donde llega una esfera y hasta donde las otras..."<sup>13</sup>.

El Estado debe así protagonizar, para un bien común, todas sus acciones, evitando que el abismo entre grupos globales (ricos) y grupos locales (pobres), se haga cada vez más grande, presentándose antagonismos por sus perspectivas tan diferentes.

Es decir, el Estado, deberá cuidar muy bien el equilibrio de los beneficios, entre los grupos tan extremos de la sociedad y que hasta nuestra días parece inalcanzable.

Como afirma Zygmunt Bauman, "...tal vez a todos les asignen el papel de consumidor; tal vez todos quieran ser consumidores y disfrutar de las oportunidades que brinda ese estilo de vida. Pero no todos pueden ser consumidores. No basta desear; para que el deseo sea realmente deseable, una auténtica fuente de placer, es necesario tener la esperanza razonable para algunos, es fútil para muchos. Todos estamos condenados a elegir durante la vida, pero no todos tenemos los medios para hacerlos..."<sup>14</sup>.

Extrapolemos lo que afirma Bauman a la esfera educativa; consumidor del servicio educativo, de la actividad docente, en realidad, ¿todos podemos ser consumidores?, ¿todos pueden acceder a la educación?

La educación es una esfera medular y sensible a los impactos de las Reformas del Estado, ya que esta no debe carecer de acciones democráticas que arriesguen el verdadero papel del Estado.

---

<sup>13</sup> Material proporcionado por Cepeda Islas, Susana, **Trabajos en desarrollo**, para obtener el grado de maestría, UNAM, abril 2003, pp. 66 y 67

<sup>14</sup> Bauman, Zygmunt, **La Globalización**, México, F.C.E., 1999, p. 9

En la proposición de Held, lo que se quiere destacar, más que el proyecto, es la base que hace válido a cualquier buen proyecto, resume la esencia de su proyecto cosmopolita, de la siguiente manera: "...Lo que dicho proyecto sostiene es que en el próximo milenio todo ciudadano de un Estado tendrá que aprender a ser también 'ciudadano cosmopolita', es decir una persona capaz de mediar entre tradiciones nacionales, comunidades de destino y estilos de vida alternativos. El proyecto cosmopolita es favorable en cuando se sostenga en un derecho público democrático, es decir en derechos y obligaciones democráticas de gran alcance..."<sup>15</sup>.

Elegir la herramienta apropiada, la acción pertinente y democrática es clave del éxito del Estado en la modernización Educativa y para ello se recurre a las políticas públicas.

## **1.2 Políticas Públicas y Magisterio en México.**

El enfoque por el que se guiará la investigación, será el de políticas públicas; por lo que a continuación se exponen, diversas ideas, de lo que son, se proseguirá exponiendo algunas aportaciones teóricas relevantes y finalmente se presentan las etapas o fases que se distinguen en el ciclo de elaboración de una política pública; en la cual se destacará la fase en la que se concentra la investigación.

En el segundo módulo, "Diseño y Formulación de Políticas Públicas", bajo la conducción del profesor Martín de Jesús Díaz Vázquez, se derivaron de la discusión en seminario, los siguientes comentarios, sobre las políticas públicas:

- Es un programa de acción del gobierno.
- Es un conjunto de procesos y cada uno tiene a su vez parte de otros procesos.

---

<sup>15</sup> Carbonell, Miguel, *Op. cit.*, p. 451

- La cumple y la hace cumplir la administración pública.
- Acciones de gobierno que pueden aplicarse a lo privado pero más a lo público y la sociedad participa en ella.
- Se dan en el espacio público, en la vida pública.
- Es un megamétodo, porque un problema determinado puede ser analizado por cualquier vertiente.
- Es la aplicación del tiempo a la realidad, tiempo oportuno para decidir.
- No es teoría, pues es dirigida, a la acción

Recordemos que política, llanamente debe de entenderse como la organización y gobierno de los asuntos públicos. Es decir, es la manera de dirigir los asuntos, mientras que, "...Las políticas públicas surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva. Se les identifica a través de los actos y no actos de una autoridad pública frente a un problema..."<sup>16</sup>.

"...En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes..."<sup>17</sup>

Con respecto a las fases de la construcción de las políticas públicas, comparemos lo que propone Eugene Bardach y Jesús Tamayo, en este último apoyaremos la mayor parte del trabajo.

Según Eugene Bardach:

- 1.-Definición del problema.
- 2., Obtención de la información.
- 3.-Construcción de alternativas.

<sup>16</sup> Montes de Oca Málvaez, Juan, **Material de Seminario de Políticas Públicas para asuntos de Gobierno**, México, FES Acatlán, 2003

<sup>17</sup> Aguilar Villanueva, Luis, **EL Estudio de las Políticas Públicas**, México, Miguel Angel Porrúa, 2000, p. 36

- 4.-Selección de criterios.
  - 5.-Proyección de los resultados.
  - 6.-Confrontación de costos.
  - 7.-¡ Decida ¡ ( puesta en marcha).
  - 8.-Cuenta su historia.
- \* se repite el ciclo \*.<sup>18</sup>

Según Jesús Tamayo:

- 1 Identificación y definición del problema.
- 2 Formulación de las alternativas de solución.
- 3 Adopción de una alternativa.
- 4 Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.<sup>19</sup>

Concretizar, al Estado es como pedir que alguien mostrará en alguna conferencia al amor, sabemos que existe, lo sentimos, vemos sus manifestaciones pero nadie lo puede presentar.

Al Estado lo delatan, lo justifican sus acciones y una de esas grandes manifestaciones son las políticas públicas.

El siguiente cuadro nos brinda información básica, que al analizarla detenidamente podemos obtener una visión global del proceso de las políticas públicas en forma esquemática se presentan las fases y algunas interrogantes del enfoque de dichas políticas públicas<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. Bardach, Eugene, **Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas**, México, CIDE, 2001, p. 14

<sup>19</sup> Cfr. Tamayo Jesús, *El Análisis de las políticas públicas*, en Bañón, Rafael, y Carrillo, Ernesto (comps.), **La Nueva Administración Pública**, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 281

<sup>20</sup> Cfr. Tamayo, Jesús, **Op. cit.**, p. 285

**Cuadro 1: Fases del Proceso de las Políticas Públicas y sus Interrogantes.**

Fases del Proceso de la Política Pública	Preguntas que plantea el Análisis de Políticas Públicas.
1 LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	¿CUÁL ES EL PROBLEMA? SUS CAUSAS, A QUIÉN AFECTA, CÓMO PUEDE EVOLUCIONAR.
2 LA FORMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA.	¿CUÁL ES EL PLAN DE ACCIÓN? CUÁLES LOS OBJETIVOS, QUÉ ALTERNATIVAS TENEMOS, CUÁLES SON LOS MENORES EFECTOS NEGATIVOS.
3 LA ELECCIÓN DE UNA ALTERNATIVA	¿ES VIABLE TÉCNICAMENTE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA? ¿LO ES POLÍTICAMENTE?
4 LA IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ELEGIDA.	¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE LA IMPLANTACIÓN? QUÉ MEDIOS SE USARAN PARA EL PLAN.
5 LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS	¿PODEMOS ASEGURAR QUE HEMOS ALCANZADO LOS OBJETIVOS? ¿QUÉ CRITERIOS HAY QUE TENER EN CUENTA PARA JUZGAR LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA? ¿HAY QUE CONTINUAR O TERMINAR LA POLÍTICA? ¿PODEMOS DECIR QUE LA POLÍTICA HA SIDO JUSTA?

Fuente: Tamayo, Jesús, Op. Cit.

Datos modificados de forma personal.

\*Se ha destacado con negritas, la fase que nos ocupa.

Basándose en Jesús Tamayo brevemente, se describirá cada una de las fases de las políticas públicas.<sup>21</sup>

Definición de los problemas públicos.

Es fase eminentemente de carácter político, en donde el analista de políticas descubre a los actores interesados en el problema, el cual no surge de la nada pues los problemas son construidos, decidiendo a quienes se les considerará y en que grado. Utilizará consultas, reuniones, intercambios de información, técnicas instrumentales que delimiten el problema hasta conseguir su gravedad.

<sup>21</sup> *Ibidem.* pp. 287-309

Formulación de las políticas públicas.

Es requisito indispensable; que pertenezca al ámbito público. En esta fase se han desarrollado principalmente dos corrientes de análisis: el Racionalismo y el Incremental.

El Racionalismo; se basa en técnicas y métodos precisos que ayuden, no a encontrar cualquier decisión, sino la mejor, y estas decisiones son como ejemplo las que adopta un ingeniero industrial, un estratega militar; son decisiones cuantificables, guiadas por la eficacia y establece no solo lo que se hará sino también de cómo hacerlo.

Este modelo adoptado puramente, es impracticable en la realidad, al dejar de lado, las capacidades del que decide. Es un modelo rígido y lineal.

El Incremental, es de carácter elusivo, complejo, fragmenta y llega a ser incomprensible. Se distingue por ser más descriptivo que prescriptivo, se basa en la observación del actuar cotidiano de los policy makers.

Las decisiones deben ser sobre todo pragmáticas y no basadas en cálculos exhaustivos de costo-beneficio, por lo que el "decisor" al elegir alguna alternativa, ésta no se alejará mucho de las políticas ya aplicadas, hay un tinte de resistencia a la innovación, el cual debe irse solucionando.

Jesús Tamayo, aclara que sería un gran dilema elegir exclusivamente una de estas corrientes, por lo que recomienda: "...seamos racionales cuando sea posible, utilicemos el incrementalismo lógico cuando sea oportuno..."<sup>22</sup>.

Es decir se deben tomar en cuenta los valores de eficacia y eficiencia económica, pero también la legitimidad y el valor de la sensibilidad democrática; quién gana y hasta donde y quién pierde con esa alternativa.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*. p. 298.

Es por lo anterior que aunque se recurra a los dos modelos lo claro es que predominará el modelo incremental, en esta investigación.

La elección de una alternativa.

Tamayo, establece que deben distinguirse bien las metas y objetivos de la política pública, el decisor ante varias opciones debe identificar las que puede concretizar, ahora bien las alternativas no siempre son excluyentes entre sí, por lo que puede haber la combinación de ellas. Antes de implantarlas, se deben valorar los efectos de cada una, para ordenarlas a partir de la más deseable y que se descubre al comparar y relacionar los objetivos.

Implantación de la alternativa.

Ésta, "...ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta..."<sup>23</sup>.

Este proceso debe considerarse desde la formulación del problema y aunque antes la política pública se construía solo hasta la fase de alternativas, desde los ochentas y noventas se incluye la implantación.

Según Tamayo, el diseño de implantación, facilita u origina efectos perversos, como pueden ser, paralizar el programa, falta de cumplimiento de acuerdos, desviación del plan, etc. Se han dado dos modelos principalmente para la implantación. Sin querer ahondar en ellas, solo se les refiere.

El modelo Top-down; lo que importa es la decisión y que se aplique drásticamente.

El modelo Bottom-up; intenta mostrar la utilidad de crear la decisión desde el contexto local, "desde abajo".

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 304

La Evaluación de los resultados obtenidos.

En base a Jesús Tamayo, se resume: la sociedad como mosaico de múltiples relaciones, crea un mundo de gran incertidumbre, en donde las políticas públicas quedan a expensas de: la información deficiente o parcial para definir el problema, la elección incorrecta, de alguna alternativa, compromisos políticos, incapacidad ó inoperancia de alguna organización pública en la implantación, etc. En "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", John Forester, describe algo similar cuando se refiere a las condiciones para la acción administrativa planificadora a la que él denomina, restricción de la racionalidad de tipo pluralista"<sup>24</sup>.

La evaluación se hace necesaria, como la última fase, pero a su vez, como la primera del seguimiento de esa misma fase, el cambio o cancelación, según el caso. El proceso de la política pública es cíclico.

El carácter de los problemas públicos, hacen que rara vez tengan soluciones definitivas. Regularmente una evaluación lleva a variaciones del problema que demandan la sucesión de las políticas públicas.

En los gobiernos democráticos, la evaluación y rendimiento de cuentas de los logros obtenidos, legitiman la toma de decisiones, para justificarse políticamente ante los ciudadanos.

En México, la gestión intergubernamental, hace necesario el control de las actuaciones y dar a conocer los resultados.

La evaluación toma de las disciplinas científico-sociales, lo necesario para realizar y evaluar a su vez cada fase del proceso.

---

<sup>24</sup> Cfr. Forester, John. *La Racionalidad limitada y la política de salir del paso*, en Aguilar Villanueva, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, México., Miguel Angel Porrúa. 1992, p. 324

Recurriendo a Jesús Tamayo, en "Análisis de las Políticas Públicas" nos proporciona un cuadro muy sencillo de los tipos de evaluación, que se pueden dar en cada etapa.<sup>25</sup>

**Cuadro 2: Tipos de Evaluación según la fase de la Política Pública.**

Fases del proceso de la política pública	Tipos de evaluación
IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	ANTICIPATIVA. DE LA EVALUABILIDAD. DE NECESIDADES.
FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE UNA ALTERNATIVA	TEORÍA Y DISEÑO. VIABILIDAD POLÍTICA/CONTEXTO.
IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ADOPTADA.	DE IMPLANTACIÓN. ESTUDIOS DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMA.
<b>EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS</b>	<b>DE IMPACTO.</b> <b>DE CALIDAD</b>

Fuente. Tamayo, Jesús, **Op. Cit.**

Datos modificados de forma personal.

\*Se destacó con negritas la fase que nos ocupa analizar.

La evaluación de impacto.

Debe mostrar que los resultados obtenidos se deben a la política pública implantada y no a otros factores, ajenos a ella.

Su objetivo es medir la eficacia de la política pública, comparando lo esperado con lo que resultó.

Tamayo, explica que, esta evaluación puede llegar a considerar la eficiencia, al relacionar los beneficios logrados por la política con los costos de la misma.

Los resultados arrojados por este tipo de evaluación fortalecen el criterio para continuar con la misma política o buscar la adecuación oportuna.

<sup>25</sup> Cfr., Tamayo, Jesús, *El Análisis de las Políticas Públicas*, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, (comps.), **La Nueva Administración Pública**, Madrid, Edit. Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 307

Evaluación de la calidad.

En especial nos sobre interesa esta fase, expuesta por Tamayo, por ser objeto de la investigación.

La evaluación de la calidad, busca conocer los beneficios obtenidos por los actores participantes en el proceso.

Considera, no solo a una fase, sino desde una perspectiva general de todo el proceso; relacionando los distintos elementos con la satisfacción de los usuarios así como el cliente de la política pública.

La evaluación de calidad se basa en los objetivos y valores de los usuarios, para valorar la política y no en los objetivos y valores de los responsables de las políticas públicas.

Su conexión es directa con el marketing de servicios públicos. Los resultados serán útiles en el diseño y desarrollo de la intervención pública, en cuanto se integren procesos de evaluación, en los procesos organizativos destinados a ello.

En base al panorama anterior, es posible ubicar los elementos de análisis elegidos, que guiarán la investigación.

El sistema educativo vive una transformación muy especial; el proceso de descentralización y la reforma educativa, han originado grandes cambios y también otros problemas, (¿perversos?) escenarios inéditos y heterogéneos, así como una combinación inestable de consensos, rechazos o resistencia al cambio, incertidumbre, etc.

Se integran nuevos actores a su escenario y se presenta una política pública muy ambiciosa, como resultado del consenso que culmina con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, (ANMEB); de la que surge el programa de Carrera Magisterial.

El reconocimiento de las grandes deficiencias y el agotamiento del sistema educativo, evidenciado por la Reforma educativa, hace continuar después de esa evaluación, el proceso cíclico de las políticas públicas.

Al implantarse, Carrera Magisterial, como alternativa elegida, para ayudar a lograr elevar la calidad del servicio educativo, ésta debe evaluarse y adecuarse a las exigencias del desarrollo de la misma política pública.

Nuestros actores principales, serán todo ese conjunto de maestros que tienen a su cargo facilitar la apropiación de conocimientos a la población estudiantil del nivel básico; el magisterio mexicano de educación básica.

Brevemente, se presentara el antecedente que impulsa la necesidad de transformar a la educación básica: "...La profunda reforma educativa realizada por México ha respondido a la necesidad de establecer nuevas metas y estrategias para universalizar una educación básica pertinente y de calidad para todos, pero también ha ido acorde con las aspiraciones de la comunidad internacional plasmadas en la Declaración de Jomtien..."<sup>26</sup>.

Esta cumbre mundial en la que participaron 155 Estados en Jomtien, Tailandia en 1990, apoyada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño, concluyeron que niños, adolescentes y adultos deberán gozar de una formación que satisfaga sus necesidades educativas fundamentales, que les permita llevar una vida mejor y colabore a transformar a la sociedad en la que viven.

A lo largo de los años noventas se hicieron varios compromisos por la comunidad mundial a favor de la educación básica en diversos foros: "...Cumbre Mundial para los Niños (1990), Conferencia sobre el Medio Ambiente y el

---

<sup>26</sup>En [http://www.sep.gob.mx/work/appsite/dgri/4\\_fr\\_jom.htm](http://www.sep.gob.mx/work/appsite/dgri/4_fr_jom.htm), **La Educación para Todos a lo largo de la vida**, consultada el 20 de diciembre del 2003

Desarrollo (1992), Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (1993), Conferencia Mundial sobre las Necesidades Educativas Especiales: acceso y calidad...<sup>27</sup>.

Al final de la década, el alcance de lo establecido en Jomtien solo había incluido a las niñas y niños, y no así a los jóvenes y los adultos.

Al realizar la evaluación mundial de la Educación para Todos en el año 2000, muestra que aunque se han tenido algunos progresos importantes, es inaceptable que por ejemplo, 113 millones de niños no accedan a la educación básica. Lo anterior dentro del marco del Foro Mundial sobre la Educación, en Dakar (Senegal).

En dicho Foro los gobiernos, organizaciones, agencias grupos y asociaciones , reunidos se comprometen entre otras acciones a:<sup>28</sup>

- *Asegurar que la sociedad civil participe en la implementación y seguimiento de las estrategias de desarrollo de la educación.*
- *Desarrollar sistemas de gestión y de gobernabilidad educativa que originen reacción, participación y responsabilidad.*
- *Mejorar la condición, la motivación y el profesionalismo de los docentes.*

Se han destacado las anteriores acciones a conveniencia de señalar, a que va respondiendo la Carrera Magisterial, como un medio de Modernizar la Educación y elevar su calidad.

En el ámbito internacional, éstos dos foros entre otros fueron la punta de lanza hacia la modernización educativa.

---

<sup>27</sup>Revista Iberoamericana de Educación, "**La educación para todos: cumplir con nuestros compromisos colectivos**", en <http://www.campus-oei.org/revista/rie22ao9.htm>., consultado el 30 de diciembre del 2003.

<sup>28</sup> *Ibidem.*

A nivel nacional, no fue sino hasta el sexenio de Carlos Salinas, que la cuestión educativa parece entrar de lleno en las prioridades de la agenda política. Pareciera que por primera vez, en las últimas décadas se dan las condiciones para que se implementen un conjunto de políticas públicas en el ámbito educativo que produzcan efectos prácticos estructurantes, es decir, que modifiquen el contexto socio-político global.

Es enero de 1990, durante el primer congreso extraordinario, realizado en Nayarit, cuando se plantea 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 establece la Comisión SEP-SNTE de Carrera Magisterial, como el máximo órgano de gobierno del programa, teniendo como primera misión el diseño de la propuesta sobre el sistema.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el 18 de mayo de 1992, se integran otros actores a la arena educativa; firman en concertación, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, los gobiernos de cada entidad federativa y el poder ejecutivo federal, a través de la SEP, comprometiéndose a llevar a cabo una reforma en el Sistema de Educación Básica.

El ANMEB, se establece como estrategia principal para elevar la calidad de la educación básica, revalorar la función social del magisterio, ya que el docente es el protagonista de la transformación educativa.

Así, Carrera Magisterial inicia en enero de 1993, con efectos retroactivos a septiembre de 1992, como "un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse si cubren los requisitos y se evalúan conforme a lo indicado en los lineamientos normativos."<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> SEP, **Lineamientos Generales de Carrera Magisterial**, México, 1998, p. 4

A la par de la firma del Acuerdo, los gobiernos de cada uno de los Estados de la República firmaron un convenio de transferencia con el gobierno federal y otro con el SNTE para formalizar el marco bajo el cual se establecerían las relaciones laborales de los trabajadores transferidos. Estamos refiriéndonos al proceso de federalización, es decir la descentralización de los servicios educativos y que para el caso del Estado de México, la instancia es llamada, Servicios Educativos Integrados al Estado de México, (SEIEM).

Hemos de aclarar que este proceso, si es actualmente confuso y muy parcial, en sus principios fue demasiado difícil, Aurora Loyo nos dice: "...La desconcentración, que se retomó como descentralización fue la medicina con la que se quería curar y/o adelgazar al paquidermo. Pero el paquidermo se rebelaba, daba patadas y embestía con su trompa; escupía la mitad de la medicina. Los intentos de cambio fueron en gran parte anulados o desvirtuados por las resistencias internas que las reformas encontraron en la SEP y en el SNTE..."<sup>30</sup>.

El máximo órgano de Carrera Magisterial es la Comisión Nacional SEP-SNTE, la cual se encargará de emitir tanto las normas, los lineamientos, disposiciones y acuerdos y además supervisará y evaluará el desarrollo del Programa Nacional de Carrera Magisterial.

En las entidades, la Comisión Paritaria Estatal, será la responsable de hacer cumplir y dar a conocer las normas y lineamientos, disposiciones y acuerdos que realice la Comisión Nacional. Entre sus atribuciones tiene la de, "...Dictaminar el número de plazas y horas a incorporar o promover en cada etapa, con base en los resultados obtenidos por los docentes en su Evaluación Global, ajustándose al presupuesto disponible en la Entidad..."<sup>31</sup>.

La Normatividad se encuentra en los "Lineamientos Generales de Carrera

---

<sup>30</sup> Loyo Brambila, Aurora, **Políticas Públicas y Modernización Educativa**, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, Ponencia presentada para el XVII Congreso Internacional de LASA. Latin American Studies Association 24 al 27 septiembre 1992, Los Angeles California.

<sup>31</sup> SEP-SNTE. **Lineamientos Generales de Carrera Magisterial**, México, 1998, p. 12

Magisterial”, especificando todo lo concerniente a la participación y evaluación de los participantes en el programa.

Antes la forma de ascender de los maestros era solo por escalafón y lo determinante era la antigüedad en el servicio. Hoy la Carrera Magisterial establece un conjunto de incentivos que recompensan el buen servicio educativo del maestro en base a la evaluación de seis factores que consideran su preparación, capacidad y eficiencia en el desempeño de sus labores. Es un tipo de esquema de Servicio Civil de Carrera que da la posibilidad de ascenso laboral y consecuentemente de mejoramiento económico como incentivos para elevar la calidad de la educación.

Sin pretender detallar todos los factores, sus requisitos y consideraciones, se presentan aquellos que se evalúan a los docentes frente a grupo, es decir la Primera Vertiente, (la segunda integra al personal directivo y de supervisión, mientras que la tercera considera al personal docente que realiza actividades técnico-pedagógicas).<sup>32</sup>

**Cuadro 3: Puntajes Máximos de cada factor evaluado a los Docentes en Carrera Magisterial.**

	<b>PUNTAJES MÁXIMOS</b>
<b>FACTORES</b>	<b>1° VERTIENTE</b>
Antigüedad	10
Grado Académico.	15
Preparación Profesional.	28
Cursos de Actualización y Superación Profesional.	17
Desempeño Profesional.	10
Aprovechamiento Escolar.	20
Total.	100

Fuente: Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, 1998.

<sup>32</sup> SEP-SNTE, Op. cit. ,p. 25.

Si se compara, el desempeño profesional, con los otros factores es junto con la antigüedad al que se le asigna el más bajo puntaje.

El Desempeño Profesional, célula de la investigación, se define como. "...el conjunto de acciones cotidianas que realizan los docentes en el desempeño de sus funciones. (...), se eligieron para la estimación del Desempeño Profesional, aspectos considerados como fundamentales para la formación de los alumnos..."<sup>33</sup>.

Los aspectos evaluados en este factor a la primera vertiente son: planeación del proceso enseñanza-aprendizaje, desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje, participación en el funcionamiento de la escuela y su participación en la interacción escuela-comunidad.

La ponderación de este factor la realizará el Órgano de evaluación, apegándose a las Normas y Procedimientos para la Evaluación del Desempeño Profesional.

El órgano de evaluación se constituye por todos los profesores del Consejo Técnico Escolar, regularmente se elige a una comisión de la base docente un representante sindical y el director de la escuela.

La descentralización, de la educación básica, ha provocado que los estados, se responsabilicen del servicio educativo de su entidad.

La investigación centra, su atención en el nivel básico, específicamente en el Estado de México y en especial en la evaluación del factor desempeño profesional del docente, considerando que es punto medular, de gran impacto en la calidad educativa.

---

<sup>33</sup> SEP-SNTE, Normas y Procedimiento para Evaluar el Factor Desempeño Profesional, México, 2000, p. 2

### 1.3 La Reforma Social en la Educación del Estado.

A manera de introducción, las siguientes definiciones serán útiles para el desarrollo de este apartado.

"...Reforma: en general, en la sociedad, innovación parcial que conserva lo esencial de la situación existente y no afecta los fundamentos del régimen social y político..."<sup>34</sup>.

Si enmarcamos a la Reforma, dentro del mundo globalizado que estamos viviendo: "...La reforma del Estado es producto de la necesidad de adecuar las metas públicas a las nuevas condiciones de la globalización..."<sup>35</sup>.

Recordemos que una de esas metas permanentes, es educar a la población.

La reforma, nace del análisis de los proyectos; económico, político, social y cultural del momento histórico que se vive. La Reforma educativa puede ser la gran oportunidad de manifestar; cómo la sociedad y los involucrados en el proceso educativo, valoran el papel que desempeña la educación, en la sociedad.

En el campo educativo, Margarita Zorrilla nos ubica perfectamente al plantear:

"...El sistema educativo sufre cambios relevantes a causa de demandas educativas más exigentes, por los cambios económicos, políticos, tecnológicos y culturales en el ámbito nacional como internacional.

Por Reforma Educativa nos referimos a las intervenciones de política propuestas y conducidas "desde arriba", a nivel macrosistémico y son diseñadas o impulsadas desde los estados/gobiernos o los organismos internacionales..."<sup>36</sup>.

Ahora bien, no podríamos continuar sin antes señalar, los pilares legales de la educación en México: "...la conducción de la política educativa nacional se ha

<sup>34</sup> Arévalo, Oscar, et. al., **Breve Diccionario Político**, México, Editorial Cartago, 1989, p. 117

<sup>35</sup> Villareal, René, **Liberalismo Social y Reforma del Estado**, México, FCE, 1993, p. 206

<sup>36</sup> ZORRILLA, Margarita, *Diez años del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México.*, en <http://redie.ens.uabc.mx/vol4No2/contenido-zorrilla.htm>, página consultada el 17 de junio del 2003

guiado por los principios que establecen el Artículo Tercero Constitucional y la Ley General de Educación...<sup>37</sup>.

A finales de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari, envió una iniciativa para reformar el artículo tercero constitucional, haciendo a la educación secundaria obligatoria como parte del nivel básico.

Tal iniciativa incluía que el Estado impartiera desde preescolar hasta la secundaria a quien lo solicite; pareciera en esta última parte, que el Estado se desligara de su obligación ya que los sectores marginados, su lucha diaria es obtener un alimento para sobrevivir y no representa para ellos nada relevante, solicitar un servicio educativo que imparte con "gratuidad" el Estado, cuando no están resueltas sus principales necesidades humanas y sociales.

Dicha iniciativa siguió ratificando el monopolio del Estado, para determinar los planes, de primaria, secundaria y normal.

En 1991, "...junto con las reformas al artículo 130, que redefine la relación entre el Estado y las iglesias, a iniciativa del presidente, se derogó la que era la fracción cuarta del artículo tercero., que prohibía la intervención de las corporaciones religiosas en la educación primaria, secundaria y normal, así como en la destinada a obreros y campesinos. De la misma manera descartaba a los ministros de los cultos religiosos como maestros o directivos de planteles..."<sup>38</sup>.

Después de casi un siglo, se permite la enseñanza religiosa en las escuelas privadas.

Para 1993, en el Diario Oficial se publica la Nueva Ley General de Educación que sustituye a la Ley de Educación de 1973.

Reformas anteriores, del artículo tercero constitucional, no habían incidido tan ampliamente como la de 1992. Por ejemplo, de 1946 a 1980 estuvo intacto y solo se modificó una fracción sin relevancia.

---

<sup>37</sup> SEP, **El Desarrollo de la Educación. Informe Nacional de México**, México, 2001, p. 4

<sup>38</sup> Ornelas, Carlos, **El sistema educativo mexicano**, México, CIDE-NF-FCE, 1995, p. 80

En 1968, Díaz Ordaz, para tratar de explicar el movimiento estudiantil del 68, uno de sus argumentos fue que la educación superior no cumplía sus fines adecuadamente y proclamó una reforma educativa.

Después, el presidente Luis Echeverría emprendió su propio proyecto de reforma educativa, inclinada hacia una economía mixta, se creó una comisión que coordinara dicha reforma, pero las acciones se iniciaron sin una estrategia específica; el artículo tercero siguió intacto.

Con el presidente López Portillo se prosiguió la desconcentración administrativa; que había significado en el sexenio anterior, la creación de varias delegaciones regionales que se dedicaron a resolver problemas burocráticos, pero no intervinieron en la elaboración de planes ni programas de estudio.

La crisis de los ochentas frenaron el proceso de desconcentración administrativa, otra vez se había experimentado una reforma que no cuajaba, para llegar a ser hegemónica.

Momentos históricos internacionales, coyunturas nacionales, políticas de sexenio, intereses de grupo en el poder, etc., influyeron en esas reformas, pero un común denominador estuvo presente: no se consideró la opinión de los normalistas o maestros, sino la de los intelectuales destacados, sobre todo en el período echeverrista.

No es la intención especificar cada período o toda reforma educativa, por lo que solo se presenta una visión general del tipo de reformas hechas anteriormente. La Reforma de 1992, presenta innovaciones que por exigencia mundial y nacional, es más amplia, más de fondo, que surge de un Acuerdo Nacional, que se espera incida en los métodos educativos.

Que destaquen, "...la experiencia, la innovación, la participación del educando en el aprendizaje y otros más. Ese proyecto tendrá que contemplar, también como

una demanda central, que la educación contribuya efectivamente a disminuir las desigualdades sociales y a promover la democratización del país...<sup>39</sup>.

Considero como docente, que la economía es determinante, ya que sostiene a las demás esferas de la sociedad, pero ubicándonos en la educación, ésta puede ser la herramienta perfecta o eficaz para sembrar las innovaciones y gestiones necesarias que podrían germinar en una mayor competitividad y sobre todo, en beneficios más equitativos en nuestra calidad de vida.

José Gimeno, dice a propósito lo que debe ser una reforma educativa: "...si son analizadas y evaluadas rigurosamente, constituyen un motivo valioso de conocimiento acerca de la realidad del sistema educativo como tal, al ponerse de manifiesto en ellas el comportamiento de la totalidad del mismo y de sus componentes ante los programas que tratan de implantarse..."<sup>40</sup>.

Es de suma importancia entonces, que dicha reforma logre que la hagan suya los actores principales, es decir autoridades educativas, docentes y alumnado así como los que se encargan de su implementación, evaluación y de todo el proceso.

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 78-79

<sup>40</sup> Sacristán, José Gimeno, **Docencia y Cultura Escolar**, Buenos Aires, IDEAS, 1997, p. 25

## **CAPITULO 2**

### **CARRERA MAGISTERIAL: EXPRESIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO.**

## Capítulo 2

### **Carrera Magisterial: Expresión de la política educativa en México.**

Para entender al actual Sistema Educativo Mexicano (SEM), requerimos conocer por lo menos algunos aspectos de su evolución histórica, ante las decisiones gubernamentales que le imprimieron, características singulares, bajo las que se implanta la Carrera Magisterial, en 1992.

Podríamos habernos remontado hasta la época prehispánica y hacer un recorrido de cómo los actores principales del sistema educativo, han sido proporcionados de elementos, (no siempre), que ayuden a divulgar y fortalecer los objetivos educativos del Estado.

Esos objetivos serán compatibles al tipo de Estado que prevalezca y por lo tanto creemos que dar un panorama del tipo de Estado anterior al actual, (en transición) Estado neoliberal dará elementos para entender las dificultades en la implantación del programa de Carrera Magisterial, para elevar la calidad educativa, así como la influencia del carácter del sindicato magisterial, el cual se trata en el siguiente apartado, para finalmente considerar los sucesos representativos de la crisis de esa relación estatista con el magisterio.

#### **2.1 Aspectos del Sistema Educativo en el Estado de Bienestar.**

Conceptualmente, el Estado de Bienestar debería ser aquel, que un grupo o la sociedad, decide, al convencerse que el bienestar del individuo es tan importante como para dejarlo a mecanismos informales o interpretaciones individuales y confiere ésta responsabilidad al gobierno; "...Es el resultado institucional de la adopción por parte de la sociedad, de la responsabilidad legal, formal y explícita, del bienestar básico de todos sus miembros..."<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Martínez Silva, Mario, (coordinador), **Diccionario de Política y Administración Pública**, México, Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública, a.c., 1982, p. 346

Ya en el contexto del fortalecimiento del sistema capitalista, podemos entender lo que distingue al Estado Benefactor:

Se caracteriza primordialmente por la irrupción del Estado en la esfera económica.

También suele llamársele socializador, redistribuidor-pacificador.

Tiene una administración moderna que provee a las masas, a tal grado que no se llegue a niveles de gran necesidad que provoquen una crisis social que lo arriesgue a usar la represión.

Benefactor, porque brinda los elementos que conserven el nivel social global, el diccionario de ciencia política, aclara: "...seguros sociales, suministros públicos, instalaciones de tráfico, así como, en términos generales, toda satisfacción de necesidades que se realice por acto administrativo, implica una limitación del poder y de la dominación a fin precisamente de mantener y estabilizar a uno y a otra..."<sup>42</sup>.

En otras palabras, representa una especie de autocontrol que no rompa el modelo capitalista y de adiestramiento de las instituciones y agrupaciones para que actúen fijamente, como pueden ser, los sindicatos. Se previenen los que podrían ser riesgos para el capitalismo.

El Estado de bienestar conserva el nivel social global para mantener una ordenación económica de sostenimiento del capitalismo. Logrando establecer así, las bases de un sistema estatista en lo económico y en lo político, inhibiendo la iniciativa social. Se convierte en el rector del destino de los mexicanos.

Es así, que al sistema estatista, "...Max Weber lo caracterizaba concretamente como: es el que mejor caracteriza al desarrollo racional del Estado moderno..."<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Görlitz, Axel, (dir.), **Diccionario de Ciencia Política**, España, Alianza Editorial, 1980, p. 251

<sup>43</sup> Martínez Silva, Mario, **Op. cit.**, p. 355

Es decir se convierte en instrumento de las necesidades económicas y esa es su primordial función.

En virtud de que el Estado a través de sus instituciones, ha conservado un papel socializador, distribuye las acciones en materia educativa como parte primordial para dicho fin, ya que constitucionalmente le es conferida esta responsabilidad ante los ciudadanos. Esas acciones van acordes a la política vigente, aunque paradójicamente no cumplan siempre en su totalidad con los proyectos nacionales en educación.

Predominaba el interés de integrar la dinámica nacional a la internacional, ante lo verdaderamente agendable y no se realizaba un verdadero análisis de la política educativa ajustada a las necesidades de esos momentos.

El análisis de políticas implica un estudio y explicación de la óptima opción de política frente a un problema específico de gobierno.

Por lo anterior, se puede observar que los proyectos iniciados en una administración no se prosiguen en la del siguiente secretario de educación, es decir encontramos discontinuidades y hasta rupturas a veces hasta en la misma administración.

Tal parece que el presidencialismo imperante hizo que las percepciones personales o la falta de no solo ser político sino estadista, ha repercutido en el sistema educativo y por ende en la preparación magisterial, dando como resultado la baja calidad educativa y con un carácter integral.

Para el desarrollo de este apartado creemos conveniente apoyarnos en la división por proyectos que ha tenido la evolución de la educación básica, diseñada por la maestra Maricela Olivera:<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup>OliveraCampirán, Maricela, en <http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec6.htm>, p. 1, consultada el 16 de marzo del 2004 **Evolución histórica de la Educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999**

- 1.- *El proyecto de educación nacionalista.*
- 2.- *El proyecto de educación rural.*
- 3.- *El proyecto de educación socialista.*
- 4.- *El proyecto de educación técnica.*
- 5.- *El proyecto de unidad nacional.*
- 6.- *El plan de once años.*

Destacar en cada uno de los proyectos, algunas de las acciones que las distinguieron, delataran la naturaleza del Estado de Bienestar.

#### 1.- Proyecto de Educación Nacionalista

Aunque este período realmente no pertenece al interés del trabajo en investigación, es importante señalar su aportación como antecedente.

Nos atrevemos a suponer que de culminar este proyecto y seguir su desarrollo, el SEM podría haber encontrado autenticidad y mejores logros en tan importante aspecto del desarrollo social y haber repercutido en la esfera política y económica.

El primer Secretario de Educación Pública, José Vasconcelos, basaba este proyecto en concientizar, que éramos, resultado de una mezcla de las herencias culturales; indígena e hispana y que ello nos hermanaba con los países latinoamericanos.

Era un proyecto acorde a las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas de México, no había copia de otros modelos ; era un proyecto original ;

Vasconcelos, consideró necesario:<sup>45</sup>

- 1.- *basarse en una gran participación social.*
- 2.- *Llevar a cabo una educación humanista integral.*
- 3.- *integración de la educación con la cultura, el trabajo , la organización social y la política con las creencias, tradiciones y costumbres del pueblo, etc.*

---

<sup>45</sup> Olivera Campirán, Maricela, *Op. cit.* p. 1 y 2

4.- *necesidad de una superestructura encargada de la educación con una adecuada estructura orgánica que la dejara operar adecuadamente. Se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921.*

5.- *no actuar en perjuicio de la jurisdicción que los estados y municipios tenían en sus propios sistemas escolares.*

6.- *que los estados y municipios contaran con los recursos financieros propios, así como asociaciones civiles que llevarían a una integración de todos en el proceso educativo, requisito indispensable del proyecto.*

El proyecto tuvo obstáculos como el de 1924, en que el presidente Obregón presionado por los gastos militares y la campaña de sucesión presidencial, recortó en más del 50% el presupuesto para la educación,( Vasconcelos había conseguido aumentar el presupuesto educativo del 5% al 15% en menos de cuatro años por medio de recursos fiscales, provenientes de las compañías petroleras y mineras).

Vasconcelos renunció ante impedimentos como el anterior, para una educación nacionalista.

Recordando que Vasconcelos se preocupó por las escuelas rurales, destacaba un gran problema: los maestros, cualquiera que sean sus orígenes, se siguen negando a ir o regresar a las áreas rurales y ayudar al desarrollo de nuestra provincia.

A las escuelas rurales se les llamó "casas del pueblo" y se les estableció rápidamente, lo que ocasionó adiestrar a profesores de manera inmediata.

Los candidatos para ser maestros se seleccionaban entre jóvenes de la región, aunque luego el problema era que con el tiempo se requería una mayor preparación de esos jóvenes y las escuelas normales urbanas no podían satisfacer la demanda rural ni reunían las características para la educación rural.

Las normales rurales deberían preparar maestros para los centros indígenas e incorporar al progreso del país a los núcleos rurales en donde se establecían. Sus instalaciones deberían cubrir aulas, oficinas, dormitorios, cocina, etc., pero también tierra de cultivo de buena calidad y área de granja. Para 1926 este Plan se daría para todas las normales rurales.

En 1923 se reformaba la forma de enseñanza al llegar corrientes pedagógicas europeas y de Estados Unidos, se aplicó la doctrina Delcroy, basada en cuatro centros de interés: nutrición, la defensa, la vida comunal y la correlación mental.

En 1924, se darían problemas al no tomar en cuenta los principios básicos de implantación de una innovación pedagógica: "...la realidad nacional y las capacidades de los maestros para asimilarla y aplicarla..."<sup>46</sup>.

## 2.- Proyectos de Educación Rural e Indígena.

Ahora consideremos el proyecto de Educación Rural e Indígena, a partir de la fase de la consolidación del sistema capitalista en México.

Durante el Cardenismo, las escuelas rurales se desarrollaron grandemente, se crearon internados mixtos que eran organizados no por grados sino por los conocimientos adquiridos en su formación integral.

Ya desde su campaña, Cárdenas señalaba que se vincularía a las escuelas normales y rurales, así como a las de agricultura práctica, en instituciones regionales con el fin de proporcionar a los maestros, destinados a los centros agrícolas, la preparación profesional más conveniente.

Fue de esa manera que las escuelas normales rurales se transformaron en escuelas regionales campesinas.

---

<sup>46</sup> Solana, Fernando, **Historia de la educación pública en México**, México, F.C.E., 1997, p. 444

Un maestro de ese tiempo y para ese programa, estudiaba tres años después de la primaria, los dos primeros para estudios y prácticas y el tercero para materias profesionales. Más tarde serían cuatro años de preparación.

En 1942 a las escuelas normales tanto urbanas como rurales tenían los mismos planes de estudio, la única diferencia era que las rurales agregaban algunas materias como la de industria agrícola.

Las condiciones locales, eran desaprovechadas como materia prima del conocimiento y como impulsor del desarrollo.

### 3.- Proyecto de Educación Socialista 1934-1942.

En cierta manera, la educación socialista surgió de maestros principalmente rurales, líderes de organizaciones populares, y aunque un sector de la sociedad simpatizaba con los ideales socialistas, el gobierno maniobró inteligentemente esa demanda, para desviar las demandas de tierras y reivindicaciones obreras.<sup>47</sup>

Más que sentir que esa educación fuera para una revolución socialista se tomaba como la expresión de tener un espíritu anticapitalista que los unía en colectividad.

Solo fue un momento de transición; era una expresión demagógica en una realidad de fortalecimiento capitalista.

La capacitación de los maestros, vinculaba las metas generales de la educación socialista con la docencia a través por ejemplo de publicaciones que fueran base para los maestros en sus procedimientos de enseñanza, así como conferencias que los familiarizara con la pedagogía socialista. Se creó el Instituto de Orientación Socialista que tenía la tarea de supervisar que se aplicará dicha orientación educativa.

---

<sup>47</sup> Cfr. Omelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano*, México, CIDE-N.F.-FCE, 1995, p. 64

Los libros contenían ataques a la religión por considerarla fanatismo y defendían los derechos de los trabajadores contra el sistema capitalista.

Para los maestros rurales en servicio, hubo un adiestramiento de solo tres semanas en cada lugar, con el tiempo las escuelas regionales campesinas se multiplicaron en el período cardenista; su labor se volvió sistemática, en base a conocimientos prácticos de agricultura y oficios rurales.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), centralizaba las decisiones, para "garantizar" la unidad programática.

Naturalmente los logros fueron escasos y la confusión entre los maestros era demasiada, la educación socialista no concordaba con las condiciones económicas y sociales de México.

Buscando ser eficientes, un maestro en su comentario demuestra dicha disposición. "...Comencemos por proletarizar a la escuela tanto en sus teorías, como en sus prácticas, a fin de que el proletariado encuentre en ella los ideales de su propia rehabilitación, así como los instrumentos apropiados para lograr estos ideales..."<sup>48</sup>.

#### 4.- Proyecto de Educación Técnica.

Se crean en 1932, las preparatorias técnicas para varones, cuyos estudios duraban cuatro años, después de la primaria.

La preparación obtenida giraba en torno a las matemáticas, la mecánica, la física, química, dibujos y talleres. Algún alumno que se viera no fuera esa su vocación se le consideraba prospecto para ser un buen obrero y ya no un inútil. Los alumnos de esta escuela podrían pasar a las escuelas para maestros técnicos y viceversa.

---

<sup>48</sup> Olivera Campirán, Maricela, **Op. cit.**, p. 6

Cárdenas depositaba su confianza en que la infraestructura educativa, impulsaría al desarrollo: "deberá darse preferencia a capacitar al hombre para utilizar y transformar los productos de la naturaleza, a fin de mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano"<sup>49</sup>.

En momentos en que las relaciones entre el gobierno y la Universidad Nacional de México eran de lo más ásperas, el Presidente Lázaro Cárdenas, decide apoyar el desarrollo del Instituto Politécnico Nacional (1937), como otra opción de estudios superiores para la educación de los trabajadores como para la educación general, ofreciendo también niveles de prevocacional y vocacional<sup>50</sup>.

Tiempo después se daría el rompimiento del gobierno con el Politécnico, cuando éste, en 1958 apoya al movimiento ferrocarrilero y después en 1968 apoya al movimiento estudiantil de 1968, dándose una franca confrontación con el gobierno federal.

Para la década de los sesentas la educación técnica llegaría a la primaria y secundaria, aplicando los métodos, "aprender haciendo" y "enseñar produciendo", el auge industrial determinaba la política educativa.

Para los años setentas se creaba el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), como organismo descentralizado del gobierno federal que debería cumplir con el propósito de retener el flujo de estudiantes hacia la educación superior, y proporcionar personal técnico a la industria.

#### 5.- Proyecto de Unidad Nacional 1940-1958.

Este proyecto inició con Lázaro Cárdenas y culmina con los gobiernos de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines.

---

<sup>49</sup> Solana, Fernando, *Op. cit.*, p. 479

<sup>50</sup> Nótese que la decisión presidencial, en un Estado de Bienestar, es centralizada y queda supeditada al personaje y no a la institución; la medida de apoyar al desarrollo del IPN, se basa en la ruptura con la Universidad y no por el desarrollo educativo. Olivera Campirán, Maricela, *Op. cit.* p. 8

Cárdenas destinó el 12.6% a fomentar la instrucción popular.

Ávila Camacho la disminuye a 10.2%.

Miguel Alemán a 8.3%.

Ruiz Cortines dedicó el 8.9%, estando en pleno apogeo financiero privilegiando el progreso de la industria y estancando las manifestaciones culturales en la mayoría de la población<sup>51</sup>.

Ávila Camacho, retoma la idea de la Unidad Nacional, que consideraba necesaria la colaboración de todas las clases sociales para lograr la democracia social.

Con el fin de evitar pugnas ideológicas, reformaría la orientación educativa con cambios graduales, inicio reglamentando el artículo tercero constitucional, bajo el principio del socialismo revolucionario y no del socialismo científico., después en 1943 se llevó a cabo la federalización del sistema educativo, para 1944, estando como secretario de educación Torres Bodet, se reformó al artículo tercero, estableciendo como grandes lineamientos de la educación: la paz, la democracia y la justicia social.

Tiempo después, se reformaron los nuevos programas educativos a nivel nacional, pero dicha programación era evidentemente, una programación urbana que se impondría también al medio rural.

Así, el magisterio tuvo que impartir en las escuelas rurales materias como: cosmografía, mineralogía, psicología, lo que quitaba su sentido a la escuela rural.

Afortunadamente, Jaime Torres Bodet salvo la situación al establecer campañas contra el analfabetismo, editar gran número de libros que ayudaron mucho al magisterio para impartir sus clases, construyó edificios escolares y creó para la preparación magisterial, el Instituto de Capacitación del Magisterio y la Escuela Normal Superior de México.

---

<sup>51</sup>Cfr., Robles, Martha, **Educación y Sociedad en la Historia de México**, México, Edit. S. XXI, 1996, p. 181

En el gobierno de Miguel Alemán se creó la Universidad Iberoamericana, cuyo antecedente fue la Escuela Berzélius de Química que surgió por la necesidad urgente de químicos que requería la recién expropiada industria petrolera. Es decir la exigencia industrial motivó crear a la educativa y no surgió de un proyecto cultural.

Se mantuvieron los planes unificados para la educación rural y urbana. Seguía el magisterio en las redes de la generalidad y aunque se reconocían sus deficiencias, lo que se optó por hacer fue crear la Dirección General de Enseñanza Normal.

En 1946, se establecen principios que perduran todavía como; fomentar la democracia, la independencia nacional, contribuir al desarrollo económico y cultural, teniendo carácter estatal, de gratuidad y unificar al sistema educativo.

Lógico que para 1958, los problemas llegaban a traducirse en deserción escolar, por ejemplo "...de cada 1000 niños que ingresaban a la escuela primaria, solamente la concluían 114, lo que representaba una deserción de 88.6% en los seis años de primaria"<sup>52</sup>.

En los cincuentas, la población masculina en edad de trabajar estaba empleada a pesar de ser analfabeta. Estando en bonanza, la función educativa era importante como factor de desarrollo, pero no se le dio la dirección idónea en el momento adecuado.

#### 6.- Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria (1959-1970).

Para los años cincuentas a pesar de los esfuerzos hechos en la educación pública, el rezago educativo era considerable, había cerca de diez millones de analfabetas y más de tres millones de niños no asistían a la escuela, sobre todo en el medio rural.

---

<sup>52</sup> Solana , Fernando, *Op. cit.*, p. 452

Durante el período del presidente Adolfo López Mateos, autorizó al presupuesto de educación que en 1958 era de 15.8% al 23% en 1964, además de promover la participación de los estados y de los particulares.

Así que al ver resultados positivos, el secretario de educación Agustín Yáñez promovió un aumento de 1965 que era del 23.4% para que en 1970 aumentará al 28%<sup>53</sup>.

Se debería partir de un personal docente competente, y que cada vez se hacía más numeroso; durante las campañas de alfabetización surgían colaboradores espontáneos se integraban al sistema educativo, pero era un personal improvisado por lo que el gobierno de López Mateos, creó cuatro centros de enseñanza normal, fortaleció las existentes y amplió los servicios de capacitación para el magisterio.

Se buscó formar a un maestro con las siguientes características:<sup>54</sup>

- Con una ideología clara, basada en los postulados de la Revolución y la Constitución: conquistar la libertad y la justicia social.
- Su formación profesional debería de desarrollar su capacidad para enseñar, creando virtudes ciudadanas, impulsar el gusto artístico, fomentar las fuerzas productoras, la iniciativa y espíritu de progreso.
- Tener una conciencia social como conciencia de trabajador, dada por su función social así como por su condición económica y social.

La preparación para ser docente era de tres años de estudio y uno de práctica, de la cual debería dar un reporte. Mientras que para ser maestro rural se debería estar en los dos turnos para poder tomar actividades específicas del maestro rural. A la falta de interés por impartir en las áreas rurales se agregaba este requisito.

---

<sup>53</sup>Cfr. Olivera Campirán, Maricela, *Op. cit.*, p. 10

<sup>54</sup>Cfr. Solana, Fernando, *Op. cit.*, p. 454

El Plan tuvo resultados satisfactorios, si se considera que se atravesó por la depresión económica de 1952-1958. Se pudo mantener cinco años, ya que después se tuvo que establecer nuevos rumbos en la educación.

A finales de los años cincuentas el desarrollo industrial se incremento, consolidando al Estado burgués, dando paso a la relación con el desarrollo internacional capitalista.

Grandes avances se tuvieron con el Plan de Once Años, en los periodos de López Mateos y Díaz Ordaz (1959-1970).

Ahora estaremos en un escenario en que el Estado, mostrara su puño para solucionar conflictos derivados de la falta de un adecuado proyecto educativo.

La forma de solucionar del Estado, conflictos que marcan la desatención a la clase estudiantil y trabajadora la resume perfecto, Martha Robles: "...en 1958 terminó, en cuanto conflicto obrero, con la intervención del ejército y los jueces; 1968, con el ejército y los jueces; en el primer caso, contra los trabajadores; en el segundo frente a los estudiantes..."<sup>55</sup>.

En 1968 los estudiantes comprobaron que el régimen que definía la libertad solo en conceptos jurídicos, era un régimen represor. Esos estudiantes eran resultado de un proceso educativo que enfrentaba nuevos retos y condiciones profesionales.

En 1929, la UNAM había conseguido su autonomía. Pero siguen las puertas abiertas a la influencia del gobierno a través de mecanismos de planeación, en la determinación de la vida económica. El contexto internacional reorienta al nacional hacia determinaciones de los grandes poderes financieros de carácter supranacional.

El Estado prosiguió su estrategia en la educación, llamada hoy básica, Marícela Olivera, menciona una serie de aportaciones entre las cuales estaban; "...La

---

<sup>55</sup> Robles, Martha, *Op. cit.*, p. 203

distribución de libros de texto gratuito para la primaria, se dieron desayunos escolares, logrando que aumentara la población estudiantil en un 60%,. Mientras que en preescolar se duplicó, se alfabetizó a más de un millón de adultos cada año, se reformaron los planes y programas de estudio desde preescolar a secundaria además de actualizar y lograr la titulación del docente en servicio...”<sup>56</sup>.

Deficiencia, reprobación, deserción y deficiente preparación magisterial seguían siendo las variables en 1969. Maestros improvisados, indiferentes, sin conciencia social derivaban resultados de baja calidad.

Fue así, que el Congreso, señalando que el maestro no recibía asignaturas de cultura general y que al egresar sus conocimientos pedagógicos, no se relacionaban con los que requerían sus alumnos, sugirieron, que la educación normal tuviera como objetivos generales:<sup>57</sup>

- a).- La formación de maestros de enseñanza primaria, que consideren la profesión como terminal y no como estación de tránsito hacia otras carreras.
- b).- La incorporación de la educación normal al nivel profesional.
- c).- Dotar al futuro maestro de una cultura general sólida.

La propuesta de exigir el bachillerato para ingresar a la normal no fue implantada en ese tiempo, pues se provocaría un conflicto con los ya egresados, que se encontrarían en desventaja, por lo que mejor se optó por aumentar la preparación del maestro a cuatro años de estudio. Se tendría que lograr, que el futuro maestro recibiera materias que le permitieran saber “qué enseñar” y no solo “cómo enseñar”.

La educación normal mejoraría al tener retabulación de salarios, modificación en la ley de escalafón, dando prioridad a la preparación profesional y a la calidad de los servicios prestados. Además se haría el estudio de la ubicación de todo tipo

---

<sup>56</sup> Olivera Campirán, Maricela, *Op. cit.*, p. 10

<sup>57</sup> Solana, Fernando, *Op. cit.*, p. 457

de escuelas para crear las que faltaran y quitar las que eran innecesarias, a nivel nacional.

El Plan anterior tuvo una vigencia limitada, pues en 1972, una reforma establecía que los estudios de bachillerato y de la profesional de maestros se cursaran simultáneamente, realmente no lesionó mucho al Plan del 1969, pero sí con la reforma de 1975.

Se impartieron materias como, Español y su didáctica, Danza y su didáctica, etc. Pero sin tener en la educación normal, nunca cursos previos de didáctica. Poco después se corrigió esto.

Este tipo de acciones han dado su toque especial a la educación normal y actualización del docente frente a grupo: confusión, dispersión e improvisación, en el mejor de los casos, si no es que hasta malas interpretaciones, que provocan fatales resultados en el campo educativo.

## **2.2 Sindicalismo y Magisterio, una necesidad corporativista.**

El molde que ha representado el único sindicato que agremia al magisterio en México, imprime características sobre los actores en los que se implanta Carrera Magisterial, por lo que será importante señalar dicha relación. Ya que de ella se desprenden razones para entender por qué del fracaso o parcialidad del desarrollo de las políticas públicas o sus programas, incidiendo hasta el ámbito de la práctica docente.

Una de las facetas más grandes de representación social sindicalista, se ha establecido en función del proceso de la corporativización magisterial en México, el cual se encuentra representado en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Esta organización sindical, como representante legal de los intereses de sus agremiados, debe justificar su existencia en tal responsabilidad.

Los intereses de este sindicato, sin menosprecio de los demás, han sido manipulados desde su nacimiento, y podría decirse que inclusive antes de su gestación.

Norberto Bobbio, define elegantemente lo que es o debiera ser un sindicato: "...acción colectiva para proteger y mejorar el nivel de vida propio por parte de individuos que venden su fuerza de trabajo..."<sup>58</sup>.

Efectivamente, la unión de los que comparten en común vender su fuerza de trabajo, lo menos que pueden pedir es un salario justo, buenas condiciones de trabajo y exigir que el patrón cumpla con esas obligaciones. El sindicato debe también actuar ante el Estado, en lucha porque su papel regulador lo realice y sea justo.

Con tal fin se enfatizará, la manera corporativa de conducirse, del SNTE, en una relación, que de alguna manera, representa gran poder, por el número de sus agremiados. El SNTE, como una segunda cabeza, acompañara al magisterio, permitiendo, obstaculizando, manipulando, las políticas públicas de mejoramiento al sistema educativo.

Al hablarse de corporativismo, en el caso de nuestro país, es conocer como se crean algunos de los mecanismos de sometimiento, creados por el Estado para consolidarse y legitimarse ante la sociedad mexicana y el mundo de la casi mitad del siglo XX, a través del sector educativo.

Es así que entenderemos al Corporativismo de Estado, cuando las "...corporaciones son creadas por el Estado, que busca en ellas un instrumento dócil. La afiliación es obligatoria. Los "sindicatos" reúnen a los patronos y a los

---

<sup>58</sup> Bobbio, Norberto, **Diccionario de Política**, México, S. XXI, 1983, p. 1446

obreros, porque el Estado pretende dominar los antagonismos de clases. El Estado determina las estructuras de la corporación y nombra los cuadros y es el único que tiene poder de decisión...<sup>59</sup>.

Hay quien establece dos tipos de corporativismo con el fin de destacar la gran magnitud del significado de la intromisión del Estado en el ámbito sindical. El corporativismo estatal, consiste en organizaciones del propio Estado, que representarían los intereses sociales. En México se consolidó en los años treinta, mediante el cual el partido oficial se integra por los sectores obrero y campesino, el sector militar desaparece y se crea el sector popular.

En cambio el corporativismo social es en el que la sociedad se organiza y el Estado reconoce a estas organizaciones, el monopolio de representación. Fomentar el corporativismo social, exigirá a la sociedad, prepararse, organizarse, tener conciencia social, participar, de tal manera que se rompa con esquemas de toma de decisiones verticales, (top down), conquistando formas más horizontales. Ante el corporativismo estatal, (el fascismo estaba organizado en forma corporativa), muy bien implantado durante el Cardenismo, respondía a las exigencias económicas del momento, Rogelio Hernández lo expresaría así: "...Los orígenes mismos del corporativismo están más relacionados con la necesidad de reproducir las fuentes de acumulación y regular el conflicto social que con una competencia de intereses políticos; por lo cual resulta un eficaz mecanismo para racionalizar la toma de decisiones..."<sup>60</sup>.

El corporativismo, surgido en el Cardenismo, un régimen dedicado a una política de masas, ha normado cuando y por donde deberían de fluir las demandas, se ha articulado al centralismo político administrativo; se presenta

---

<sup>59</sup> Martínez Silva, Mario (coord.), **Diccionario de Política y Administración Pública**, México, Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública a.c., 1982, p. 322

<sup>60</sup> Hernández Rodríguez, Rogelio, *¿Del corporativismo a la contienda electoral?*, en Luna, Matilde, **Relaciones Corporativas en un periodo de transición**, México, UNAM, 1992, p. 151

como adversario a la toma de decisiones de la base. El corporativismo es la combinación de representación pero con control.

Las relaciones entre el SNTE y el gobierno se han convertido comúnmente en subordinación e incluso en capitulación. Las expresiones de los trabajadores en los liderazgos gremiales han quedado supeditadas a intereses que no necesariamente son los suyos.

La estructura corporativa uso por mucho tiempo el espacio político por lo que inhibió una práctica competitiva entre partidos y de la ciudadanía. Los actores sociales han dependido mucho del Estado, hay una ciudadanía en estado embrionario.

La historia y naturaleza del SNTE, hacen de él un sindicato con participación, en la alta esfera política.<sup>61</sup>

El modelo neoliberal rompe con estructuras viejas, que impidan integrarse al juego económico mundial, por lo que entra en crisis la economía pero también la política y lo social.

El actual corporativismo, representa intereses clientelares y antidemocráticos que no dejan se dé una efectiva competencia política. Representa por sus características, un obstáculo a la modernización educativa.

El corporativismo social se puede dar en un sistema político como el mexicano cuando este último se democratice realmente.

En su origen el corporativismo mexicano tendió a facilitar el desarrollo de la economía, sobre todo en los cuarentas y cincuentas. Hoy debe llegar a una real reestructuración que impacte en el desarrollo social con políticas gubernamentales, más incluyentes.

---

<sup>61</sup> El gran apoyo al candidato en turno a la presidencia, así como para las políticas gubernamentales, dio a dirigentes sindicales, cargos como gobernadores de algún Estado o ascensos dentro del sindicato, reforzaban más los lazos de compromiso Gobierno-SEP. Abrego Ayala, Octavio, **Op. cit.**, p.230

En la transición que vivimos, se han dado aperturas de participación política y social, que de madurar deberán beneficiar al desarrollo de las políticas públicas. El carácter actual del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, puede entenderse mejor si marcamos algunos aspectos importantes de su génesis.

Hablar del sindicato magisterial, no es hablar de cualquier sindicato, las características de los integrantes de este gremio son particulares.

El grupo docente no es un grupo como los otros empleados públicos o como cualquier burócrata que se despoja de su identidad laboral cuando esta fuera del trabajo, el maestro sigue siendo maestro, tiene impregnadas cualidades que se dan en su labor.

La enseñanza le da su vínculo con la sociedad y aunque se diferencia por su profesión de esa sociedad a la vez se relaciona con otros grupos.

La escuela es el ámbito en que autoridad y obediencia se refuerzan diariamente, siendo la base de la moral corporativa.

Una de las ideas rectoras del magisterio es la existencia de jerarquías, el respeto a la autoridad y la obediencia a las normas.

Así, la relación del profesor con respecto al SNTE, contribuye a representar y practicar el corte corporativista.

La fuerza externa de la corporación se sustenta en 3 firmes pilares: es un aparato siempre en expansión, reforzando la legitimidad del Estado; su carácter público, y su vinculación orgánica con el partido del Estado, el PRI, aunque a partir del 2000, no ocupe la representación del poder ejecutivo.

Fue durante el Cardenismo y a la sombra de la CTM, que se encasilla al gremio magisterial.

La agrupación de los trabajadores en sindicatos y centrales obreras, así como la política de masas impulsada por el general Cárdenas, condujeron a crear un régimen de dominación política, de carácter corporativo.

La CTM vio claramente la necesidad del hacer político de los trabajadores para llevar a cabo su programa que no solo contemplaba reivindicaciones de clase sino también objetivos políticos como la "emancipación".

Recordemos, que el cardenismo desarrollo los cambios institucionales que formaron la base del moderno sistema político mexicano.

El magisterio no era un gremio unido por lo que Cárdenas en septiembre de 1936 crea un comité organizador del congreso de unificación magisterial con representantes de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza, la (CNTE), y la Confederación Mexicana de Maestros, la (CMM), así como un representante del ejecutivo, como observador oficial, el propósito era adherir al magisterio a la central obrera, pero surgió de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza ( FTE), del D. F. —miembro de la CTM— la observación de que tanto la CNTE y la CMM eran del partido comunista y adeptos a la SEP , por lo que buscarían controlar al magisterio y lo más conveniente era la intervención completa del Comité Nacional de la CTM, la comisión dictaminadora así, lo faculto con la condición de que fuera en base a los estatutos de la central.

Pero en forma independiente, la CNTE y la CMM realizaron su congreso en 1937 dando origen a La Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza (FMTE), pidiendo su ingreso a la CTM, la cual no la reconoció y convocando a otro congreso.

"...Mientras tanto la CTM creó el Comité de Coordinación y Defensa de los Maestros de la República Mexicana, para que los maestros "disciplinados" a la CTM contaran con un órgano de defensa de sus intereses y para llevar a cabo — junto con el comité nacional— la unificación del magisterio..."<sup>62</sup>.

En febrero de 1938 se reunieron todos los trabajadores de la enseñanza en un congreso, con excepción de los universitarios, es cuando nace el Sindicato de

---

<sup>62</sup> Aguilar García, Javier, **Historia de la CTM 1936-1990**, México, UNAM, 1990, p. 109

Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), afiliado a la CTM., pero para 1941 este sindicato se disgregaría bajo las presiones del Frente Revolucionario de Maestros (FRM).

Entre varias pugnas como la anterior, del 28 al 30 de octubre de 1938, surge en un Congreso, "La Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.

El STERM, perteneció a la CTM, hasta fines de 1941, pues se incorporaría a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Y fue hasta 1943, que el magisterio, se unifica creando el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, (SNTE).

La lucha entre la diversidad del magisterio y el aparato "corporativizador", fue realmente una lucha de titanes, que las políticas para consolidar al Estado mexicano, inclinaron la balanza hacia el segundo.

El SNTE, llevará impreso su origen oficialista que lo llevara a estar reforzando las disposiciones gubernamentales.

Para ubicar con más claridad el tipo de sindicalismo oficialista al que nos referimos, existen tres tendencias que Benavides destaca claramente:<sup>63</sup>

1.-El gobiernista-negociador, es el más tradicional carente de propuestas específicas, negociando frente al gobierno presentando un apoyo casi incondicional al gobierno, en esta tendencia podríamos ubicar a la, FSTSE.

2.-La tendencia Revolucionaria, es combativa y cuestiona inclusive la política gubernamental, defiende regresar a los principios básicos de la Revolución Mexicana, su mayor representante es la CTM.

---

<sup>63</sup> Benavides, Ma. Eulalia y Velasco, Guillermo, **Sindicato Magisterial en México**, México, IPE, 1992, p. 24

3.-El sindicalismo modernizador son aquellos en los que el Estado ha encontrado el vehículo para impulsar su modernización, aquí encontramos a la FSEBS (Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios), por ejemplo; pero también a dos organizaciones tremendamente importantes por su esencia modernizadora; PEMEX, por facilitar la transformación contractual y el SNTE al facilitar la descentralización educacional y la modernización de las viejas estructuras sindicales.

El SNTE, especialmente, parece combinar la primera y segunda tendencia. Tal vez por ello presenta dos formas de organización dentro de la misma organización sindical, creando redes interorganizacionales que serían dignas de un trato de investigación especial.

La primera, es creada el 22 de septiembre de 1972, apoyada por el gobierno echeverrista, bajo pretexto de ser un movimiento reivindicador que tendrá como misión corregir "...los planteamientos y las acciones del Sindicato, haciéndolas legítima interpretación de nuestros documentos rectores: Estatutos y Declaración de Principios y expresión consciente del sentir magisterial, lleva a la acción concreta los pensamientos que motivaron la creación de Vanguardia Revolucionaria del S.N.T.E..."<sup>64</sup>.

Tal aseveración dicha por el que sería el líder vitalicio de Vanguardia; el profesor y licenciado Carlos Jonguitud Barrios y en el período de 1974-1977, fungiría como secretario general del SNTE, y sería hasta 1989 que dejaría de controlar el teje y maneje del sindicato, servilmente hacia el gobierno.

Vanguardia siempre delato en sus planteamientos relación ideológica con el echeverrismo, y más claro no puede ser, el 15 de mayo del 74, Jonguitud expreso:

---

<sup>64</sup> Jonguitud Barrios, Carlos, **Teoría y Acción del Sindicalismo Magisterial 1974**, México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez", 1976, p.5

"Parafraseando una expresión de usted, señor Presidente, le decimos: ¡siempre nos verá usted a su lado, luchando juntos por México!"<sup>65</sup>.

Si bien la corporación tenía ante el corporativismo estatista cierta autonomía interna y que se reflejaba en su normatividad, la realidad era que se tenía una subordinación al Estado. En su autonomía externa los límites eran bien claros, al aceptar el orden social y político vigente, dado que en la esfera estatal era en donde se definían las relaciones intercorporativas. Se inició la disfuncionalidad del discurso vanguardista.

El 3 de octubre de 1982, Jonguitud en una reunión de evaluación vanguardista, aseveró que "...tarde o temprano se sentarán los maestros a la mesa donde se discuten los problemas nacionales, porque representan una fuerza extraordinaria, una autoridad moral y una permeabilidad que no se da fácilmente en esta época..."<sup>66</sup>.

Vanguardia confiando en su control de las masas magisteriales, dilapido su legitimidad, cuando al ampliarse el sistema educativo se dieron "dobles plazas", que con el tiempo al agotarse esa estrategia se agotaron alternativas para vanguardia y menos ante la situación coyuntural internacional.

Había iniciado la brecha entre el líder sindical y el gobierno, además la modernidad y la globalidad ante la rigidez del SNTE encontraría serios tropiezos, ya que deberían romperse, monopolios y privilegios de poder.

La existencia de desafección de los cuadros medios, como pueden ser los secretarios seccionales, con respecto al liderazgo de Jonguitud, provocaba enfrentamientos que delataban pérdida de control sobre el magisterio.

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 49

<sup>66</sup> Loyo Brambila, Aurora, *De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros*, en Luna Matilde, *Relaciones Corporativas en un periodo de Transición*, México, UNAM, 1992, p. 254

El 30 de marzo de 1987 en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, maestros democráticos fueron baleados por vanguardistas resultando maestros heridos y muerto el profesor Celso Wenceslao López Díaz, esto como un ejemplo de la clara represión a acciones que no se ajustaran al apoyo obligado que presto el magisterio nacional a la campaña presidencial del PRI en 1988 por parte del SNTE a través de Vanguardia Revolucionaria.

En febrero de 1989, con Salinas como presidente y Manuel Bartlett como secretario de educación se realiza el XV Congreso Nacional Ordinario en Chetumal, lo relevante es que se elige al profesor Refugio del Ángel como secretario general del SNTE, pero en ese congreso estuvo la secretaria de la sección 36 del Valle de México con un claro apoyo del gobierno federal; la profesora Elba Esther Gordillo Morales, que será pieza clave posteriormente. El profesor Araujo, enfrente problemas fuertes como confrontaciones con el secretario de educación, la presencia del grupo disidente y la caída de las últimas piezas de Vanguardia.

El 23 de abril de 1989, Carlos Salinas recibe la renuncia del profesor Carlos Jonguitud como presidente Nacional de Vanguardia Revolucionaria y como asesor del CEN. (Comité Ejecutivo Nacional). Había terminado la existencia de Vanguardia Revolucionaria, pero había dejado a sus miembros en una arena política complicada; Araujo y Gordillo fueron ejemplo de ello.

La práctica tradicional sindical de Vanguardia, chocaba con la modernización de la administración pública, del gobierno federal, y la Reforma del Estado, exigida para subsistir por la globalización mundial.

La educación secundaria pasaría a ser parte de la educación básica pero el proceso de modernización requería de la descentralización de los servicios educativos a lo que el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), presidido por Araujo del Ángel, se opuso rotundamente ya que la unidad sindical se fragmentaría así como

el poder económico y político, logrado por las cuotas sindicales obligatorias del 1% de su salario mensual.

Comprendamos el porque de tal actitud: "...En diciembre de 1990 alcanzó la cifra de \$ 7,022 152 832.00, lo que significó que al año, el CEN percibió la suma de \$ 84,265 833 984.00, patrimonio sindical que el CEN ejerce a discreción. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)..."<sup>67</sup>.

El Estado de México se encontraba dentro de los de mayor aportación mensual en cuotas sindicales, junto con Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Michoacán.

Después de la renuncia de Jonguitud, ésta fue seguida de la petición de licencia indefinida de Araujo del Ángel a la Secretaría del SNTE; ante la Secretaría de Gobernación y lo todavía más sorprendente es que casi de inmediato se convocó al XVI Consejo Nacional Extraordinario en la ciudad de México, en donde se nombraría como Secretaria General a la Profesora. Elba Esther Gordillo Morales.

"...La profesora Gordillo no fue electa por las bases magisteriales o por sus representantes legítimos; desde Los Pinos fue designada..."<sup>68</sup>.

Las estrategias de la profesora Gordillo fue trabajar para legitimarse ante los agremiados y aunque era claro el entendimiento con el ejecutivo federal, presentaba una actitud combativa, como ella lo sabe hacer. Ya con Ernesto Zedillo como secretario de educación mejoraron las relaciones, determinándose en un Congreso que la profesora Gordillo sea secretaria general por dos años más.

La profesora Gordillo debía completar la reestructuración del sindicato que fue de la mano con la modernización de la educación.

---

<sup>67</sup> Benavides, Ma. Eulalia, *Op. cit.*, p. 95

<sup>68</sup> *Ibidem.*

Así, nuevos estatutos normarían la estructura orgánica y operacionalidad del SNTE.

Dicha transformación permitía se diera, el voto directo y secreto, sin presiones. Se abrieron espacios de pluralidad pero también estratégicamente se establecieron candados para que el SNTE no sea un terreno de contiendas amenazantes.

La segunda organización interorganizacional fue el del grupo disidente. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, (CENTE). En 1970 un maestro de primaria ganaba 3.5 veces el salario mínimo, mientras que para 1988 remuneraba el equivalente de 1.5.

El crecimiento del descontento del magisterio por bajos salarios y la falta de democracia dio origen a la Coordinadora Nacional.

Entre los periodos presidenciales de López Portillo y Miguel de la Madrid, se dieron movilizaciones de grupos que buscaban su autonomía, estos grupos forman actualmente la CNTE.

Los maestros agrupados en el SNTE, son un grupo muy heterogéneo, al grado que los disidentes, forman parte de él.

La disidencia ocupa un espacio institucional marcado por el viejo corporativismo del SNTE, lo cual demuestra que es difícil innovaciones radicales en las prácticas de la dirigencia. Lo que si no deja de ser una gama de parcelas de poder.

El SNTE sostiene un gran gremialismo ya que ante sus inconformidades, los movimientos magisteriales, y en especial los grupos disidentes realizan su lucha dentro de la estructura sindical del SNTE. Claro que el marco jurídico en que se

dan las relaciones laborales no dejan otra opción para el intento de algún paralelismo sindical. El corporativismo ha formado parte del sistema educativo nacional, de la identidad colectiva de los maestros, disidentes o no disidentes, les brinda seguridad en un mundo en que todo parece tambalearse.

### **2.3 Agotamiento y Crisis del Modelo Estadista Magisterial.**

Entre las causas internas que determinaron la necesidad de una Reforma del Estado Mexicano, (iniciada en el período 82-88 y que en el Salinismo tomo la orientación hacia la búsqueda de un Estado de calidad para insertarse en el nuevo orden económico mundial), podemos considerar el agotamiento del modelo de desarrollo económico, así como el debilitamiento de las concertaciones institucionales de carácter político, que comenzaron a demostrar poca capacidad de solución del Estado a las demandas de la sociedad.

En las últimas décadas del siglo pasado, la sociedad mexicana experimentó grandes transformaciones, cambiando el tipo y cantidad de sus necesidades y por lo tanto de demandas que plantearía al gobierno, no serían solo necesidades básicas sino de autonomía y participación en la vida pública. Fue en los años setentas y ochentas 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 que se hacía más compleja con el mundo.

Era necesario realizar las transformaciones que articularan mejor a las diversas fuerzas sociales surgidas de la Revolución Mexicana; en otras palabras, se necesitaba sustituir a los tradicionales modelos de consenso político y de atención a las necesidades ciudadanas, de una sociedad que cambiaba rápidamente.

Para Héctor Aguilar Camín, las características más representativas del modelo de desarrollo en México, basado en una intervención estatal en la economía, son los siguientes:<sup>69</sup>

- 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 grandes 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 elite 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 las 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.

---

<sup>69</sup> Cfr. Aguilar Camín, Héctor, **Después del Milagro**, México, Cal y Arena Editores, 1989, p. 29

Rolando Cordera y Carlos Tello, por su parte consideran cómo ese modelo de desarrollo, al pasar del tiempo, generó entre otras las siguientes contradicciones:<sup>70</sup>

- Un crecimiento sostenido en la economía, que paralelamente tenía varias décadas de iniquidad en el 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.
- Altos niveles de desempleo en la población.
- La industria se diversificó y creció, pero gracias a una gran penetración de capitales extranjeros y una marcada concentración de los medios de producción en pocas manos, (concentración oligopolica).
- 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.

Las contradicciones del modelo económico anexada a la caída de los precios internacionales del petróleo, el sobreendeudamiento externo y el incremento de las tasas de interés, dieron como resultado el agotamiento del mismo, lo cual dio como resultado, una severa crisis de endeudamiento externo, recesión productiva, imposibilidad de mantener subsidios, abrumadora improductividad y crisis del

---

<sup>70</sup> Cfr. Cordera, Rolando y Tello, Carlos, **México, la disputa por la Nación**, México, S.XXI, 7° edición, 1986, p.44

proteccionismo económico e industrial que se convirtió en la apertura económica a la competencia externa con pocas restricciones.

La reacción del gobierno mexicano, como en otros casos en el mundo fue, sanear las finanzas públicas, recortando la inversión estatal, privatizando y también se basó en la desregulación de la economía, es decir, regreso de las reglas del libre mercado. La cúpula gobernante tuvo que replantear los límites y dimensiones del Estado, conforme a otro modelo de desarrollo diferente al que se había construido y modernizado y que se sostenía en el intervencionismo y tutelaje del Estado, en la economía a través del gasto público para promover el crecimiento económico.

Con Miguel de la Madrid, el mercado interno estaba plenamente agotado y los recursos económicos no eran los necesarios, ya que los dos gobiernos anteriores abusaron de ellos para maniobrar la crisis económica.

Ante una sociedad más compleja y menos homogénea, se tenían que innovar las formas de los consensos institucionales.

Para Raúl Bejar y David Moctezuma, la crisis reveló el agotamiento de la forma de solucionar los conflictos de interés, haciendo transferencias de poder, el tiempo ha marcado al gobierno, formas más viables; abrir espacios de participación y representación con los diferentes grupos sociales es decir hacer nuevos consensos.<sup>71</sup>

Aunque, ante una tradición de Estado Paternalista, autoritario y con prácticas antidemocráticas, se creó y reforzó, la cultura política del conformismo y poca participación de la sociedad, además de que el gobierno ha utilizado mecanismos de control como la represión, las concesiones, los privilegios, etc.

---

<sup>71</sup> Cfr., Bejar Navarro, Raúl y Moctezuma N. David, *Crisis Económica y Transición Política*, México, UNAM, 1989, p. 6

Un aspecto que actualmente es de gran preocupación es la incapacidad que está manifestando el gobierno para la oferta y seguridad laboral, lo cual podría ser el detonador de graves conflictos.

Pues tal parece que la sociedad mexicana despierta ante golpes fuertes como lo manifestó en el período De la Madrista, cuando ante un gobierno insensible socialmente, ante la pérdida del nivel de calidad de vida de los mexicanos, el pueblo se organizó e intervino en los sismos de 1985, también respondió en la urnas con enojo para las elecciones de 1988, en donde del padrón electoral más de la mitad votó por otras opciones y por ello Carlos Salinas de Gortari recurrió a la concertación con el PAN para que se reconociera como válida dicha elección.

La decisión electoral de quitar la hegemonía al partido revolucionario institucional en las elecciones para el período presidencial 2000-2006, antecedida de una crisis del PRI, que en 1988 sufre la disidencia de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, los cuales canalizan el descontento social para su causa política.

Ante esta dinámica nacional el Estado debe realizar reformas en sus relaciones con los diferentes sectores de la sociedad, para nuestro interés con el sector educativo.

Ya en el anterior apartado se estableció la naturaleza de Vanguardia Revolucionaria como el agente que cumplió, dentro del SNTE una doble función; control interno y colaboración con el régimen.

Refiriéndonos a la figura de los líderes magisteriales, su duración es corta relativamente, en comparación con otros sindicatos, pero eso sí, con un poder muy fuerte aunque compartido con otros líderes de la organización. El líder pasa por un poder absoluto por cierto tiempo, pues dicha posición empieza a deteriorarse o compartirse.

Los resultados negativos de este monopolio de poder y que cada vez son más visibles exigen una reestructuración tanto de la SEP como del SNTE, se dio la descentralización como válvula de escape.

La descentralización política del SNTE fue de facto, debida principalmente al crecimiento de sus células regionales y a la heterogeneidad de sus grupos profesionales, ya que profesores de educación básica, no solo eran normalistas sino también de otras profesiones, además de contar con normalistas actualizados en escuelas de educación superior.

En la historia del SNTE, se distinguen sus negociaciones exitosas para brindar a sus agremiados, aumentos adicionales, que van desde ayuda para material didáctico (que por cierto son cantidades simbólicas), compensaciones, prestamos, etc., impactando en la vida cotidiana de los maestros e incrementando su influencia en ellos, al determinar adscripciones, ascensos, nombramientos, obteniendo control en decisiones educativas. Dichas atribuciones pueden caer en la legalidad pero también eran de facto.

Así, la vida profesional de los maestros era más en torno a que se premiará su lealtad sindical, más que de estímulo al desempeño de su labor y a la superación profesional.

Con el transcurso del tiempo, el SNTE comenzó a tener problemas; al afectarse su presupuesto con la situación de finales de los ochentas, provocada por la crisis económica del país.

Descendieron los salarios, ante la incapacidad del gobierno de responder a las demandas educativas.

El sindicato antes controlador gubernamental, después obstaculizaba las acciones del gobierno. Lo anterior ocasionó que el SNTE gozará de menos

puestos de confianza así como los comisionados que la SEP le asignaba, además de perder posiciones dentro del PRI, como fue la cartera de Acción Social.

Paradójicamente al darse el proceso de desconcentración el SNTE perdía posiciones a nivel nacional, pero quedó favorecido al obtener posiciones políticas a nivel estatal.

Últimamente el SNTE, ha demostrado disfuncionalidades, como es el control que tiene sobre la educación nacional al enfrentarse, sobre todo durante el proceso de descentralización de la educación, cuando la SEP quería establecer su dirección en tal proceso, pero eso no es lo más grave, sino que la oposición no se respaldaba en alguna propuesta de un proyecto educativo alternativo o algo relacionado con la educación sino que era en base a proteger sus intereses creados.

Ante la crisis económica y las medidas de control presupuestario y de austeridad, recordemos que en 1979, en suroeste de la República, Chiapas, tomaron fuerza, contingentes magisteriales y estudiantiles que apoyaban un incremento salarial del 100%.

El Comité Ejecutivo Nacional (CEN), del SNTE, había perdido legitimidad ante maestros chiapanecos, el movimiento se fue propagando. El 5 de diciembre de 1979, se convocó al primer Foro Nacional de Trabajadores de la Educación y Organizaciones democráticas del SNTE, en Chiapas, realizándose el 17 y 18 de diciembre. Surge de este evento la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, la CNTE.<sup>72</sup>

La coordinadora controló algunas secciones estatales y ciertas carteras en otros estados, se fue consolidando. La CNTE disputaba el monopolio del SNTE, significando así, un movimiento en contra de las políticas gubernamentales, era un movimiento fuertemente deslegitimador.

---

<sup>72</sup> Gómez Nashiki, Antonio, "Historia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación", *Educación 2001*, febrero 2002: 43 y 46

La coordinadora centro su actividad en demandar democracia sindical y aumentos de salarios, dos reclamos que no podía resolver el SNTE, la primera por su gran autoritarismo y la segunda por la situación económica del país.

Los intereses del SNTE contrapunteaban con los de la SEP por controlar al sector educativo y cuando la segunda, para mejorar los servicios educativos impulso la desconcentración y la descentralización, fue rechazada por el sindicato, dejando al descubierto la debilidad de la SEP y el gran control que el SNTE ejercía en la parte operativa del sistema educativo.

La CNTE fue el polo en que se aglutinó el descontento de los trabajadores de la educación; entre 1979 y 1989, protagonizó luchas que permitieron el rescate del SNTE: la sección sindical 7 y 40 de Chiapas ( 50 000 afiliados), y de la sección 22 de Oaxaca ( 45 000 afiliados), apoyarían a las acciones de la coordinadora.

En aquel entonces, Carlos Jonguitud y su alumna predilecta Elba Esther Gordillo; "...Estos caciques con la fuerza que les da manejar más de 800 millones de pesos en cuotas sindicales al año, compraban voluntades y apoyados en la fuerza del Estado, con policías, grupos de choque y pistoleros a sueldo, enfrentaron a la CNTE..."<sup>73</sup>.

El ascenso de la CNTE, cuestionaba la verticalidad y los manejos del liderazgo sindical tradicional, siendo ésta una de las causas principales de su desgaste. Las secciones en las que tiene más fuerza ha entrado en conflicto con la SEP, igual que el SNTE, dificultando la realización de las reformas. Ha desarrollado métodos de presión ante las autoridades y ha logrado a veces cuestionar el control del SNTE a nivel regional.

---

<sup>73</sup>Cardoza Olivas, José, **El Movimiento Magisterial de 1989**, p. 2, consultado el 30 de marzo del 2004, en <http://www.militante.org/periódico.php?num=124>

De una o de otra manera a contribuido también a politizar más el ámbito educativo en términos de mejoras materiales del magisterio.

El movimiento de 1989 se fortaleció al despertar las inquietudes disidentes, en diversos estados de la República y aunque en el Distrito Federal no tenía gran convocatoria, con la renuncia de Jonguitud y la licencia del profesor Araujo del Ángel, el conflicto se extendió a diversas partes del país.

Tal fuerza demostró tener el magisterio, que pudo realizar en el Distrito Federal; "...41 marchas, 18 mítines, más de 60 asambleas seccionales, 6 asambleas nacionales, 4 foros, 2 plantones ..."74.

Su presión logró:

- Un 25% de aumento, rompiendo el tope del 10%.
- En materia profesional y laboral, obtuvo promesas tales como; establecimiento de la carrera magisterial y fijar así un salario mínimo profesional.
- Compromiso de la autoridad de revisar una serie de irregularidades de carácter laboral y administrativas.

Lamentablemente, los disidentes demostraron mantener unidad en la lucha por ascender como fuerza sindical, pero no en el triunfo.

El consenso logrado por la CNTE fue muy significativo. Aunque logro muchas cosas, algunas fueron aparentes, ya que por ejemplo se sabe informalmente, que carteras cedidas a la Coordinadora, fueron dadas en la práctica coartando acción para sus fines.

Ante el desarrollo mundial, es decir con la globalización, México tuvo que buscar eficientar su papel como Estado; "...se hace necesario su repliegue de

---

<sup>74</sup> Arnaut, Alberto, *La Evaluación de los grupos hegemónicos en el SNTE*, México, CIDE, 2000, p. 51

funciones y servicios para dejar a la sociedad los espacios que abandona y concentrar la ayuda en los sectores más necesitados, a los pobres de entre los más pobres...<sup>75</sup>.

Aunque, en esta última parte hay mucha tela de donde cortar, ya que son objetivos formales pero que en la realidad han impactado negativamente, exactamente en esos grupos vulnerables.

En la búsqueda de esa eficiencia, ha recurrido a la descentralización, la gestión, a las reformas educativas, entre otras acciones que han sido impulsadas universalmente.

El Estado que garantizaba la integración y el “bienestar” de las mayorías, ahora se presenta en un difuso Estado de Malestar, al crear angustia por su incapacidad al cambio.

Aunque el Estado mexicano transita por una significativa transformación en su injerencia en la economía, falta mucho en su relación laboral con sus trabajadores y Massé Narváez lo puntualiza certeramente. “...El esquema corporativista sigue vigente, aunque ha perdido efectividad con respecto al voto electoral...”<sup>76</sup>.

El sistema político emanado de la Revolución de 1910, demostró su naturaleza fundamentalmente antidemocrática, por lo que la toma de posesión de Vicente Fox, el primero de diciembre del 2000, abrió grandes expectativas a la sociedad mexicana, que ha esperado demasiado, soluciones rápidas y efectivas a los problemas ancestrales que pesan sobre ella.

Con el cambio del partido oficial en el poder, principalmente en el ejecutivo, se dan cambios entre éste y el aparato administrativo, como resultado de las renovaciones necesarias en otros aspectos de la vida nacional, “...cambiarán, no

---

<sup>75</sup> Noriega Chávez, Margarita, **Las Reformas Educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994**, México, UPN-P y V, 2000, p. 86

<sup>76</sup> Massé Narváez, Carlos, **Reinvindicaciones económico-democráticas del Magisterio y crisis corporativa (1979-1989)**, México, Colegio Mexiquense-Plaza y Valdez, 1998, p. 61

solamente por la voluntad política que el nuevo régimen tenga para impulsar el cambio, sino porque la correlación de fuerzas políticas, que hacían de la administración pública mexicana el espacio de representación social y la arena política, se está derrumbando ante la propia dinámica de una democracia plural...<sup>77</sup>

Una de las medidas tomadas en el ámbito educativo, después de la presión del movimiento en 1989, fue la introducción de un salario basado en los méritos de los profesores, que involucrarían aspectos como la antigüedad, el esfuerzo, el mérito, etc.

Toda acción como proceso hacia el mejoramiento, llega a ser inadecuada, cuando no se dé la democracia sin mejoras económicas, las cuales no tienen verdadero significado si no se democratiza la vida del país.

Y para muestra contamos con un suceso reciente; la profesora Elba Esther Gordillo el 17 de Marzo del 2004 regresa al SNTE, en la misma práctica de imposición, ya que se modificaron los órganos de gobierno, creándole la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional.

La reacción de la coordinadora fue convocar a una movilización el 15 de mayo y un paro nacional para el 16 del mismo mes. En este jaloneo de fuerzas se va desgastando la relación del Estado con un gran y grande sector, el educativo.

Salinas Álvarez, puntualiza el, resultado que ha provocado el distanciamiento entre la base magisterial el Estado y sus líderes: "...Trágico porque la fuerza creadora, la pasión por educar y el amor a la libertad de los maestros luchadores se ha estrellado una y otra vez contra un sistema de dominación y exige a los maestros lo que les niega: desarrollar las potencialidades del hombre..."<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Arellano, David, et. al., **Retos de la Profesionalización de la función pública**, Venezuela, CLAD, 2003, p. 161

<sup>78</sup> Salinas Álvarez, Samuel, **Maestros y Estado**, México, Editorial Línea, 1984, p. 52

Las reformas educativas, convierten a la educación pública en la arena , en la cual cualquier proyecto educativo se subordina a las necesidades de los grupos de interés.

El SNTE se ha alejado demasiado de sus objetivos sindicales, politizando enormemente la vida académica de los maestros. Ha representado trampolín político de sus líderes sindicales, a posiciones políticas y objetivos que no son fines educativos. Provocando politización de grupos y desprofesionalización de la vida magisterial.

El Estado debe procurar implantar a conciencia cualquier política pública y sus respectivos programas ante un nuevo panorama, por el nuevo papel que debe tener él mismo y por los nuevos actores que se integran a estas acciones. Reconsiderar las características del actual magisterio y sus necesidades reales, para mejorar, eficientar y optimizar su trabajo creará nuevas expectativas a este gran sector, en su desempeño profesional y sus respectivas repercusiones.

En conclusión, una buena parte de esta crisis, se reflejo en que el proceso corporativista copto por completo la evaluación docente como un medio o instrumento de poder, más que como un estímulo a la capacitación, que afectó la implantación de acciones educativas para su óptimo desarrollo.

## **CAPITULO 3**

### **HACIA UN SERVICIO MAGISTERIAL DE CALIDAD REFERENTES Y PERSPECTIVAS**

## **Capítulo 3**

### **Hacia un servicio magisterial de calidad. Referentes y Perspectivas.**

Nos atrevemos a dar un panorama sobre la experiencia del ámbito en que sistemas educativos diferentes, organizan lo que se ha dado en llamar gestión escolar, y que aunque demasiado somera es la visión, pues no se dan específicamente factores y rangos numéricos, nos pueden ayudar a compartir las experiencias en que se desenvuelve el desempeño profesional del docente de otros países.

Las experiencias no siempre serán triunfadoras o efectivas, pero no por ello dejarán de ser valiosas para considerarlas como prevención a lo inadecuado o inútil.

Naturalmente que las experiencias extranjeras deben tomarse con la reserva necesaria, para poder sustraer lo esencial que brindan para cualquier modelo educativo, porque precisamente lo coincidente es la búsqueda de la calidad educativa.

#### **3.1 Modelos Estratégicos para el desarrollo magisterial.**

##### **La Reforma educativa en China.**

El principio fundamental de su educación, es el desarrollo integral de los alumnos, es decir una formación armónica de los aspectos; moral, intelectual, físico, artístico, manual, técnico, etc.

Las últimas tendencias educativas iban hacia el reforzamiento unilateral del aspecto intelectual, sacrificando a los demás aspectos, de tal manera que la actividad magisterial presentaba los siguientes fenómenos:

"...Enseñar para el examen. El objetivo de la enseñanza de los maestros y el estudio de los alumnos era solamente para aprobar el examen, lograr buenas notas y entrar a la universidad.

*Sobre-estudio de los alumnos.* Los alumnos estudian con demasía, excesivamente, sobre todo, en el último semestre de cada nivel de educación y casi no tienen tiempo para actividades recreativas..."<sup>79</sup>.

El desempeño docente se desarrollaba en un entorno, distinguido por la idea tradicional de que un libro da el dinero, el poder y todo lo que se deseé, además ante el control natal con la política de cada "familia un hijo", a ese hijo se le quiere dar la mejor educación para un buen futuro.

La distinción de las llamadas escuelas "clave", es decir, las de alto nivel en todos los aspectos, forma una competencia muy fuerte, pues solo el 5% de los alumnos accedía a ese tipo de escuelas.

Es de lo anterior, que se desprende que la evaluación del docente se hacía con el único criterio de que los egresados que ingresaban a las escuelas "clave", eran alumnos de los mejores maestros, "...si muchos alumnos egresados del grupo A pueden entrar en las escuelas clave, significa que el grupo A tiene buena calidad académica..."<sup>80</sup>.

Los docentes competían por obtener el título de maestro bueno o excelente y en ese afán dejaban bastantes tareas y aplicaban varios exámenes, inclusive daban clases extras en sus casas, oportunidad que los padres también demandaban.

Para todos el objetivo principal era aprobar el examen de admisión a la universidad.

---

<sup>79</sup> Zhicheng, Huang, "Nueva Reforma educativa en China", **Antología Bases de Gestión para Mejorar el Rendimiento de la escuela secundaria**, México, SEP, p. 97.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 98

La Reforma busca que ante la modernidad, se desarrollen todas las capacidades, del alumno por lo que para cambiar las tendencias, esta reforma establece que los egresados no deberán pasar por un examen de admisión pues ingresarán automáticamente a la escuela más cercana a su casa.

La educación secundaria se divide en dos etapas, cada una de tres años, la segunda etapa equivale a la preparatoria en México, por lo que después de ésta podrá inscribirse en la universidad pero también en otras disciplinas.

Los profesores ya no deberán usar tiempo extra en la enseñanza de otras materias y por semestre solo tendrán dos exámenes.

La evaluación del maestro ya no será bajo un solo criterio, "...del porcentaje de ingreso de los alumnos a la secundaria piloto o a la universidad..."<sup>81</sup> y de lo cual dependía, fuera un buen o mal maestro, arriesgando con ello su trabajo.

### **La Reforma Educativa en Nueva Zelanda.**

Nueva Zelanda realizó una amplia reforma económica, social y en su sistema educativo.

Su reforma educativa iniciada en 1988, devuelve la administración escolar a las Juntas Escolares y sustituye la responsabilidad de esa administración, de un gran Departamento de Educación a el pequeño Ministerio de Educación, con un enfoque normativo apoyado para sus funciones en algunas Agencias.

El principal objetivo de la Reforma Educativa es mejorar la eficiencia y sensibilizar su sistema educativo, por lo que para 1989, encontramos en la ley de educación de Nueva Zelanda, entre los objetivos que nos interesan:

---

<sup>81</sup> **ibidem**, p. 100

"...dar a los educadores una mayor autonomía y más responsabilidad, para la administración de los recursos. Eliminar las capas burocráticas innecesarias entre el financiamiento y la prestación de servicios.

Con respecto a la dirección: responsabilizar más a las escuelas y mayor obligación de rendir cuentas..."<sup>82</sup>

Todo lo anterior bajo la participación de las Juntas Escolares que cuentan con la autoridad suficiente por su conformación; padres de familia, voluntarios de la comunidad, el director de la escuela y un representante de los maestros.

Entre sus funciones de la Junta Escolar están, la de; designar al director, establecer los objetivos y propósitos de la escuela, consultando a la comunidad para ello, decidir el reglamento y administración de los recursos escolares, realizar y presentar al año una rendición de cuentas, tanto a la comunidad como al Ministerio de Educación.

El esquema No. 1 presenta la organización del sistema educativo de Nueva Zelanda (ver esquema).

Como se observa, la Junta Escolar descansa en la participación de los padres y la comunidad para que la organización del sistema educativo lleve a cabo su funcionamiento con las instancias gubernamentales en una correlación de funciones.

Las agencias de apoyo a la educación, tienen la siguiente función:

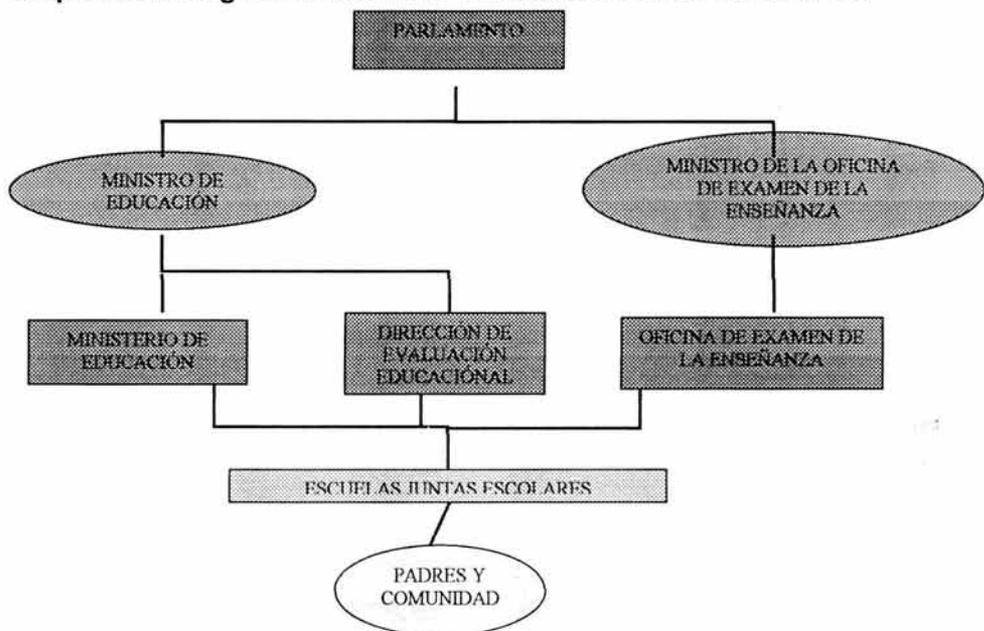
El Ministerio de Educación; asesora en lo normativo, supervisa su aplicación de la reglamentación y asesora sobre el uso más eficiente de los recursos.

---

<sup>82</sup>Cfr. Estrada R., Enrique, *Principales Reformas en los sistemas educativos de Nueva Zelanda y Australia*, en *Bases de Gestión para mejorar el rendimiento de la escuela secundaria*, México, SEP, p. 122

La Oficina de Examen de la Enseñanza; es una organización independiente, que supervisa el funcionamiento de las escuelas, y examina resultados.

### Esquema 1: Organización de la Educación en Nueva Zelanda<sup>83</sup>



La Dirección de Evaluación Educacional de Nueva Zelanda, es un organismo independiente que fija y examina las normas de evaluación

Refiriéndonos a los recursos que administra la Junta, estos provienen del subsidio que le asigna, el Ministerio de Educación, para gastos de operación, conforme a los fondos que asigna por alumno.

Con respecto a lo que le da legitimidad, "...La creación de las Juntas Escolares, ha fortalecido la participación de los padres, ya que antes de la reforma, tenían poca participación en las decisiones de la escuela. Ahora, los padres tienen una

<sup>83</sup> Estrada R., Enrique, *Op. cit.*, p. 123

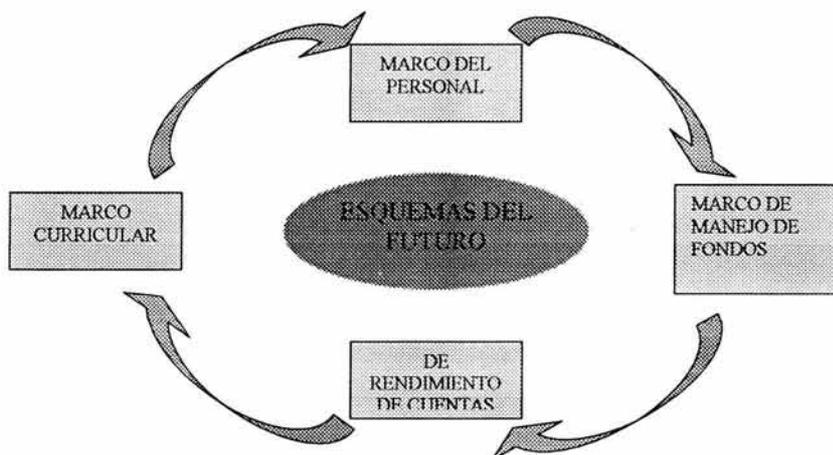
amplia participación en las decisiones de la escuela y conocen el desempeño de los maestros, del director y de la escuela misma..."<sup>84</sup>.

Su normatividad, de cada centro, es decir sus estatutos deben estar bajo las Normas Nacionales para la Educación, pues fijan los requisitos para todo el país, lo que permite que el gobierno tenga la autoridad en los principales aspectos de la educación.

### Principales Aspectos de la Reforma Educativa en Victoria, Australia.

Su Reforma como en México inicia en 1993, basándose en el concepto de "Escuelas del Futuro" y creándose como instancia responsable al Consejo Ministerial de Educación Empleo, Capacitación y Juventud (MCEETYA), Integrado por la Mancomunidad Inglesa, Australia y de Nueva Zelanda.

**Esquema 2: Escuelas del Futuro en Victoria, Australia.**<sup>85</sup>



<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 125

<sup>85</sup> SEP, *antología bases de gestión para mejorar el rendimiento de la escuela secundaria*, México, p. 130

Este modelo busca cambios bajo los principios de:

A).- *Marco de Manejo de Fondos; bajo estatutos de la junta escolar establecen un contrato entre el gobierno y la escuela.*

B).- *Marco del Personal; se da preferencia al gobierno como comprador se servicios antes que al que lo suministra.*

C).- *Marco de Rendición de Cuentas; dar mayor énfasis a rendir cuentas.*

D).- *Marco Curricular; dotar a los padres a través de los Consejos Escolares, facultades dentro del cuadro del proyecto de evaluación de aprendizaje.*

Como objetivo primordial, tienen mejorar la calidad de la educación, dando a las escuelas la facultad de tomar sus decisiones y fijar sus prioridades, así como controlar sus recursos asignados, los cuales se utilizan en función de un programa de actividades.

Las nuevas reformas, fusionaron escuelas, redujeron el número de docentes por medio del retiro voluntario, cambiaron los salarios al maestro, ampliaron el programa de desarrollo profesional de maestros y de directores, así como un sistema de pago basado en el desempeño de sus funciones.

La comunicación entre padres y maestros se establece a través de la prensa escrita y otros medios de comunicación.

Las nuevas responsabilidades se fundamentan en una Carta Constitucional que en base a la Ley de Educación, la redactan; la junta escolar, el Director General, los docentes y los representantes de la comunidad.

La Carta Constitucional establece objetivos, reglamento, etc. y que mediante un Informe Anual se aprecian los resultados para poder mantenerlos o corregirlos con el apoyo de un Examen Trienal que establecerá una nueva Carta Constitucional que mejore lo que delate la evaluación de la misma escuela.

## **La Actualización Permanente de los Docentes en Japón.**

Tradicionalmente la profesión docente es muy respetada, los maestros son bien pagados por su buena preparación, existen más maestros bien preparados que plazas vacantes.

Tienen que concursar por una plaza a nivel de su localidad, es decir, a nivel prefectural, a través de un examen de selección que es cada vez más estricto: en la primera etapa se da una entrevista, un examen de conocimientos generales, otro de la profesión en particular y uno más de las materias de acuerdo al grado en el que pretende laborar; en la segunda etapa, en el caso de la prefectura de Hiroshima, presentan, redacción, entrevista grupal, examen físico, de aptitud, de habilidades prácticas como natación, música y educación física y en otras prefecturas, inclusive computación.

Se ha notado que los profesores preparados en universidades generales carecen de la preparación psicológica, pedagógica y de metodología de la enseñanza.

Quien se ocupa de la educación es el Ministerio de Educación (Monbusho), en la preparación de los maestros se apoya en el Centro Nacional de Educación. Cada prefectura cuenta con su centro de maestros.

La mayoría de los maestros es de tiempo completo y esto aunado a su característica cultural de tenacidad, ésta se manifiesta en su capacitación, como menciona López Tinajero:

"...Sus posibilidades de desarrollo profesional están basadas en el autodidactismo, y su participación en programas de actualización no se traduce en incremento salarial ni está directamente ligada a posibilidades de ascenso. No obstante hay una participación en los programas de actualización y desarrollo profesional, y en

los últimos años se percibe una tendencia a la ampliación y diversificación de dichos programas...”<sup>86</sup>.

Monbusho, organiza la actualización de todo el personal directivo y envía anualmente a 5000 maestros a otros países para que estudien otros sistemas educativos y amplíen su perspectiva internacional.

A los profesores nuevos se les asigna un profesor asesor durante 60 días no consecutivos y otros 30 días de cursos fuera de la escuela y pueden ser en los centros de maestros, en donde pueden tener inclusive, hospedaje.

En el centro de trabajo se da la mayor actualización, ya que los docentes deben trabajar juntos en proyectos de investigación, cuyos resultados deben presentarse en clases públicas ante los visitantes, al final se dan sesiones de debate entre los maestros para intercambiar opiniones.

A partir de los años ochentas la nueva tendencia en el mundo es mejorar la calidad educativa. La figura del docente se remarca como pieza clave en el proceso educativo.

Casi la totalidad de los trabajos sobre la calidad educativa subrayan como objetivo mejorar el nivel educativo de los estudiantes pero dejan de lado el desarrollo profesional del docente, un desarrollo que le aliente y les permita ejecutar una carrera profesional que le satisfaga.

Los estudios se dirigen en el Japón hacia las etapas de la vida profesional docente. El desarrollo profesional del docente debe considerar procesos de cambio en los modelos mentales de los maestros, sus percepciones relacionadas con la mentalidad de los alumnos y su aprendizaje.

---

<sup>86</sup>López Tinajero, Natividad, **Los centros de maestros en Japón**, en [www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/cee/R-99/REVI\\_99/WEB%20RI-99/Fm.htm](http://www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/cee/R-99/REVI_99/WEB%20RI-99/Fm.htm), p. 3, consultada el 13 de mayo del 2004

Fomentar análisis teóricos contemporáneos que demanden al maestro mayor esfuerzo intelectual.

Los planes y programas deben en realidad incidir positivamente en la práctica docente, por lo que es necesario "...diversificar las oportunidades de actualización y capacitación atendiendo no sólo a las necesidades e intereses de los estudiantes, sino también a las preocupaciones, necesidades e intereses de los propios docentes..."<sup>87</sup>.

Se reconoce la brecha generacional que crea un vacío de entendimiento entre alumno y docente, debe generarse en el docente el fomento de que sus creencias, actitudes y formas de entender la realidad, cambien positivamente. Y para ello es necesario estudiar con delicadeza las diferentes etapas por las que pasa un docente a lo largo de su vida profesional.

Algunos estudios sobre esta posición lo abordan de diferentes maneras, aquí solo se destacará la que han adoptado en Hiroshima, destacando entre ellos: Maki.

A finales de los ochentas, Maki, desarrollo un amplio estudio sobre los intereses y necesidades de los docentes japoneses en cada una de las etapas de su carrera profesional con la edad cronológica; los veinte, los treinta, los cuarenta y los cincuenta años de edad.

Se retomo la clasificación de Maki, pero ajustada no a la edad cronológica de los maestros sino a sus años de experiencia profesional.

De ello surgen los programas: Básico, Práctico, de Actualización sobre Problemas Educativos Específicos y el de Actualización sobre Problemas Educativos Abordados desde una Perspectiva Global.

---

<sup>87</sup> López Tinajero, Natividad, *Op. cit.*, p. 5

- A grandes rasgos se menciona la actividad preponderante de cada programa.
- 1.- De 0-5 años de servicio; los nuevos maestros aprenden de sus colegas experimentados.
  - 2.- De 6-10 años de servicio; ya con seguridad en su habilidad para enseñar, se necesita que no carezcan del uso eficaz de computadora y medios audiovisuales en general.
  - 3.- De 11-20 años; los maestros desempeñan roles importantes en la administración escolar, abandonan su papel de amigos de sus alumnos y se concentran más en la administración. Se puede ver en ellos que actúen como líderes entre sus colegas y se transformen en el modelo de los nuevos maestros.
  - 4.- 21 años de servicio en adelante; llegan a ser directores o coordinadores. Ante su conocimiento de legislación y administración educativa y sus posibles habilidades de liderazgo, son capaces de promover relaciones humanas.

La flexibilidad de los programas de actualización hacen que se puedan tomar aunque no se tenga la antigüedad de servicio señalada, pues el intercambio de ideas en convivencia con los demás colegas enriquece su preparación y por lo tanto su desempeño.

Aunque, es necesario señalar que no basta considerar la actualización para lograr el desarrollo profesional docente, es uno de los factores decisivos.

### **La Formación Docente en Chile.**

"...Las formulaciones de política sobre profesores en América Latina y muchos de los documentos y artículos que se escriben sobre el tema mantienen cierta dicotomía en su conceptualización de formación docente..."<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup>Villegas-Reimers, Eleonora, **Dos experiencias en formación docente: EUA y Chile**, México, SEP, 2003, p.53

En el desempeño del docente participa la esencia de una formación que puede anteceder a su ejercicio como docente y es más o menos completa y con otra lógica distinta, la formación que ocurre cuando se descubren deficiencias o necesidad de actualizar estando en el ejercicio docente.

Se presentan dificultades, comúnmente para que los profesores asuman reformas en su práctica docente. Esto se debe a que quienes las diseñan no toman en cuenta que el cambio docente es un proceso de aprendizaje que debe de construirse sobre lo ya existente y con elementos que incentiven su participación.

En mayo de 1996, el presidente Eduardo Frei-Tagle, anunció como necesario el fortalecimiento de la profesión docente para consolidar la Reforma Educativa, con los principales objetivos como:

- *validar la importancia del trabajo docente, premiando a los mejores profesores con un reconocimiento nacional y un aporte monetario. En 1995 se estableció el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), para otorgar premios en dinero a los profesores reconocidos como de "buen desempeño", bajo varios criterios, aunque el principal es el resultado por sus alumnos.*
- *reconocer la necesidad de una acción gubernamental directa, para que organice los cambios en la calidad de la formación docente.*
- *reconocer la necesidad de estructurar como mejorar la calidad de los conocimientos curriculares de los profesores en servicio, así como también ofrecerles la oportunidad de conocer experiencias internacionales de educación con calidad; es decir becas al exterior llamadas pasantías, que*

*gozaron hasta el año 2001 4138 docentes, en periodos de hasta tres meses, incluso haciendo diplomados.*<sup>89</sup>

El Programa de Perfeccionamiento Fundamental, consistía en sensibilizar al docente hacia el nuevo currículum para después tomar un curso-taller de aproximadamente una semana para que conociera los nuevos programas. En vacaciones de verano y en periodos de seguimiento durante el año escolar, el Ministerio de Educación, contrato a instituciones que prepararan a los profesores.

En cada establecimiento se realizaban jornadas cortas en donde los profesores discutían su plan de implementación y que después era apoyada por expertos. En estas actividades se integraban también a los directores, como responsables de organizar el establecimiento del nuevo currículum.

Llama la atención el intento de experimentar, decidir por la base en una especie pre-ejecución, la forma, en que se integrarían a la etapa práctica de la implementación.

Enrique Bailleres al hablarnos de los enfoques en la toma de decisiones y en cuanto a las etapas de la implementación con respecto a lo anterior podría decirnos: "las decisiones públicas, brotan de un proceso eminentemente democrático, participativo y plural, de abajo hacia arriba; (...) Ejecución: Es la etapa más práctica, aunque suene redundante. Es como diría Lenin, el momento de la praxis, de la verdad de la ejecución concreta..."<sup>90</sup>

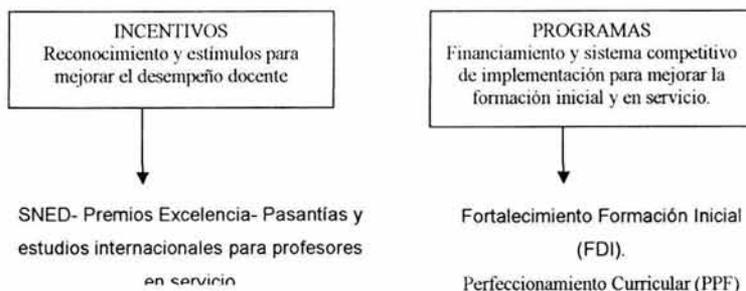
Se fue reforzando con subsiguientes etapas como la de Profundización, se recurrió al incrementalismo con el fin de ir complementando lo realizado pero la participación se fue haciendo menor.

---

<sup>89</sup> Cfr. Villegas-Reimers, Eleonora, *Op. cit.*, p. 62

<sup>90</sup> Bailleres Helguera, José Enrique, **La fase de implementación, ¿Talón de Aquiles de las políticas públicas**, material proporcionado en el módulo: La Puesta en Práctica de Políticas Públicas, impartido en la FESA, 2003-2004, p. 10 y 18

### Esquema 3: Nuevas Políticas y Acciones de Fortalecimiento Docente en Chile (1996-2000)<sup>91</sup>



Fuente: Villegas.Reimers, Eleonora. Dos experiencias en formación docente.

Lamentablemente faltaban mecanismos articuladores que afianzaran la coordinación y apoyo mutuo al interior del Ministerio de Educación.

Para el período 2000-2002, el gobierno de Ricardo Lagos acuerda con el Colegio de Profesores en continuar con las políticas de fortalecimiento de la profesión del docente, pero la preocupación era que se establecieran a largo plazo.

Se replanteó el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño docente que realmente no había cristalizado. Los municipios como sostenedores y administradores de la educación presionaban para que ya no se postergará mientras que muchos profesores tenían el temor de que no fuera justo y transparente dicho sistema.

Más de un año se discutió y acordó un procedimiento para poner a prueba la evaluación docente, el cual ofrecería oportunidades de desarrollo profesional para mejorar las áreas que durante la evaluación se hubieran detectado con dificultades. No se articulaba, sin embargo los avances del maestro con ascensos,

<sup>91</sup> Villegas-Reimers, Eleonora, *Op. cit.*, p. 65

pues solo se reconoce el mérito de la antigüedad y los cursos de perfeccionamiento, no se asegura una Carrera Magisterial.

El gobierno Chileno ha establecido una ley por la cual los maestros excelentes gozan de un bono salarial, "...Este procedimiento es similar a lo que se practica en Estados Unidos, mediante la Certificación Avanzada (...) o en Inglaterra y Gales mediante el otorgamiento del status de Profesor de Desempeño Avanzado..."<sup>92</sup>.

Además el gobierno Chileno al identificar a los mejores maestros los integra en una "Red de Maestros" que luego serán tutores de los nuevos maestros.

El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Educativa (CPEIP), ha recurrido al incrementalismo, al añadir programas pequeños y que aunque innovadores, no produce la necesaria articulación y coordinación de los programas gubernamentales y también de los abordados por la iniciativa privada. En pocas palabras falta una educación docente continua, así como su institucionalidad.

La política pública debe ser de mediano plazo para que se hubiera incluido en las decisiones presupuestaria para el año 2003 y llegar a culminar las acciones más importantes del gobierno anterior.

### **Formación Docente en Estados Unidos de Norteamérica.**

En la Implementación de las reformas educacionales el gobierno estadounidense ha dado mayor regulación a la profesión docente, inclusive se ha dado una proliferación de dichas políticas reguladoras. Se observa entonces, como señala Villegas-Reimers, que "...la formación docente y el desarrollo profesional, parecen

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 67

marcar una tendencia hacia la adopción de criterios más centralizados de desarrollo y evaluación...<sup>93</sup>.

Guy Peters, ocuparía lo anterior como ejemplo para argumentar que en la modernidad se presentan prácticas hacia el centralismo.

Los tres procesos que se utilizan en E.U.A., para garantizar la alta calidad de la formación y calificación de los docentes son: la acreditación, la certificación y la licencia y que están interrelacionados a nivel nacional.

La acreditación; es el proceso de evaluación para determinar la calidad de un programa o de una institución, bajo estándares establecidos. Se realiza por entidades no gubernamentales competentes a las instituciones pedagógicas que buscan ser reconocidas como instituciones de formación docente. La entidad más reconocida en E.U.A., es el Consejo Nacional para la Acreditación de la Formación Docente (NEASC), contando con el reconocimiento del Departamento de Educación de Estados Unidos.

La certificación, igual que en la acreditación, se realiza por una entidad no gubernamental que confiere reconocimiento profesional a una persona al obtener calificaciones predeterminadas y requisitadas.

También los estados certifican a sus maestros después de aprobar un programa de formación docente de nivel universitario de pregrado, es decir con ciertos requisitos, además de un número significativo de horas de práctica supervisadas en el aula y una prueba de certificación en base a conocimientos sobre la materia de estudio.

El tercer proceso es la licencia, la cual es un permiso que se otorga a una persona que tiene de tres a cinco años de experiencia como mínimo en el aula, bajo supervisión de un maestro más experimentado y haber trabajado unidades pedagógicas ininterrumpidas.

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 17

Bajo revisiones constantes estas directrices y estándares federales llegan a modificarse, inclusive de un año a otro.

Programas e instituciones de formación docente desarrollan estándares que coincidan a nivel estatal y nacional.

El nuevo modelo está exigiendo que "...sólo les sea permitido enseñar en un aula a aquellas personas que hayan recibido formación docente profesional- por lo tanto-, quienes hayan obtenido su título..."<sup>94</sup>.

De las más recientes propuestas es la de "Que ningún niño quede atrás", exige mayor responsabilidad a los maestros en sus resultados en el nivel de primaria y secundaria, ofreciendo más recursos financieros a las iniciativas de mayor rendimiento.

George Bush refiriéndose a las zonas más desfavorecidas ubicadas en ciertos distritos y centros escolares, busca con medidas drásticas, "...cambiar la mentalidad con que operan las escuelas, maestros y distritos en las zonas de bajo rendimiento escolar, que suelen ser también las más pobres..."<sup>95</sup>.

La arrolladora ley que Bush ha firmado sostiene entre sus principales puntos, que los niños no pasen de grado si no comprueban por sus exámenes que lo merecen sobre todo en las materias de lectura y matemáticas.

La reforma educativa ayudará a las escuelas con mayores problemas con recursos tanto humanos como económicos así como cambiando a sus directores y supervisores, de ser necesario. De tal manera que las escuelas que fracasen en tres años consecutivos serán penalizadas mandando a sus alumnos a otras escuelas de mejor rendimiento y serán nivelados con asesorías privadas a cargo de fondos federales.

---

<sup>94</sup> Villegas-Reimers, Eleonora, *Op. cit.*, p. 21

<sup>95</sup> "La Reforma Educativa en Estados Unidos", en *Revista Educación 2001*, México, febrero 2002, p. 17

Se mejorará la infraestructura de los centros escolares, la calidad de los maestros y se reducirá la burocracia. Pero las escuelas que no consigan las metas establecidas, perderán la ayuda que el Estado les otorga.

Desde 1965 no se había dado una reforma educativa en primaria y secundaria de tal impacto drástico, para dotar de tecnología a las escuelas y disminuir el papeleo excesivo, se combinaran los fondos federales y locales.

“...Respecto de la planta docente, se pretende mejorar su calidad; se dará a los estados flexibilidad en el uso de los fondos federales de modo que puedan centrarse en mejorar el nivel de los profesores. (...) se financiará la investigación con la finalidad de elevar el desarrollo profesional de los profesores y de promover las prácticas de investigación...”<sup>96</sup>.

De esta forma E.U.A. va con toda presión por conseguir mejores niveles y yo diría resultados educativos, imponiéndose que para el año escolar 2005-2006, del tercero al octavo grado se someterán a exámenes rigurosos de lectura y matemáticas y así identificar las áreas a las que habrá que ponerles mayor atención en el aprendizaje.

### **Evaluación del Desempeño Docente en Cuba.**

Cuba, considerada como líder en evaluación del desempeño docente en América Latina, tiene un carácter sistemático y continuo que le brinda a sus maestros la posibilidad de mejorar y perfeccionar su quehacer educativo, en el proceso enseñanza-aprendizaje, así como mejorar los estilos, métodos y procedimientos de trabajo. Las características relevantes de la evaluación docente en Cuba se presentan a continuación.

---

<sup>96</sup> “La Reforma Educativa en Estados Unidos”, en Revista **Educación 2001**, México, febrero 2002, p. 19

Se cuenta con una Comisión de evaluación, conformada por, el rector los docentes con gran experiencia y por miembros del sindicato, lo que permite que la evaluación tenga un carácter democrático.

Si el profesor evaluado, estuviera inconforme con el reporte final, puede realizar una autoevaluación, en la que explique sus logros; dificultades y por principio democrático, participan también los alumnos de mayor prestigio

La evaluación se torna en un asunto de todos pero con preparación, pues la interacción con los padres de familia se fomenta cuando: "...las instituciones desarrollan las escuelas de educación familiar, con el propósito de que los docentes orienten a los padres de familia sobre cómo actuar frente a las dificultades de sus hijos..."<sup>97</sup>.

Al involucrarse todos en el proceso de eficiencia, la evaluación se aprecia como un instrumento necesario y bondadoso. Los padres sistemáticamente controlan y ayudan al desarrollo de sus hijos.

A los alumnos se les lleva un control diario con la ayuda del profesor en base en sus propias necesidades, dicho proceso se realiza a cada momento el proceso se vuelve cotidiano, evitando temores.

El directivo debe ser como un motor regulador de los procesos, tanto del aprendizaje de los alumnos como la forma de enseñar y actuar de los docentes.

Los maestros no enfrentan a la evaluación como algo coercitivo ni impuesto, ya que, "...Los maestros la esperan porque a partir de los resultados se genera una serie de estímulos y se deriva el plan individual que trabajarán en el siguiente curso..."<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> **Altablero**, "Cuba, líder en evaluación del desempeño docente", en <http://www.mineducacion.gov.co/altablero/articulo.asp?sec=4&id=154&s=6&num=24>, consultada el 10 de mayo 2004

<sup>98</sup> **Ibidem**

Las ventajas que obtiene el docente, al ser evaluado es que constantemente interactúa con el rector con el fin de decidir oportunamente las medidas necesarias que ayuden a elevar su nivel profesional.

A los docentes con mejores calificaciones se les da la oportunidad de capacitarse en cursos, licenciaturas, doctorados y maestrías , a nivel nacional e internacional, además de obtener estímulos a manera de bonificación y/o aumento salarial.

A los profesores que no logran conseguir los resultados esperados, tienen la oportunidad de recalificarse, esto quiere decir, prepararse intensamente en las universidades pedagógicas. El Estado no prescindirá de sus servicios, ya que lo importante será detectar el problema y solucionarlo.

Los maestros cubanos bajo este sistema de evaluación de su desempeño, han logrado el uso de la nueva tecnología, elevando el nivel de sus alumnos. De esta manera el sistema educativo cubano deja clara en sus acciones de evaluación, su meta de lograr una educación integral y de calidad en base a la intensa y cuidadosa preparación de su magisterio.

"...Al Subsistema de Formación y Perfeccionamiento del Personal Pedagógico corresponde garantizar la eficiente preparación del personal docente para satisfacer las exigencias y necesidades de la escuela cubana, la cual demanda maestros y profesores que mantengan una actitud dinámica y creadora hacia su profesión, relacionen cada vez más la enseñanza con la vida y preparen a sus alumnos para responder por sí mismos, más allá de la escuela, a los requerimientos que el desarrollo impone en cada momento...<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> "Formación Pedagógica", en <http://www.rimed.cu/Enseñanzas/pedagogico.asp#pedagogico>, consultada el 10 de mayo del 2004

Después de apreciar los esfuerzos que diferentes países hacen por eficientar la práctica escolar, en la que sin duda la labor del docente es relevante, se crea la necesidad de reflexionar sobre el trabajo en ese ámbito y tal vez surja la inclinación a crear expectativas que ayuden a mejorar el desempeño profesional del docente a través de una evaluación, que ayude, que modifique, pero también que se comprenda el porque de su aplicación y se convierta en una herramienta indispensable, clara, justa, para lograr la calidad educativa.

### **3.2 Carrera Magisterial y Desempeño Profesional Escalonario: Un Marco Comparado.**

La actividad humana siempre ha requerido de un incentivo. En materia laboral es indudable que desarrollar las potencialidades encaminadas a un objetivo específico y lograr el éxito, sería el primordial,(o debería serlo), pero lo es también la remuneración por ese trabajo realizado.

Quiérase o no, hablando del tema que nos ocupa, es importante el incentivo salarial, así como lo es que el trabajo sea de calidad.

Como ya se ha señalado en el segundo capítulo, las demandas magisteriales que han destacado, involucran el incremento salarial y mejores condiciones de trabajo.

La administración pública mexicana ha recurrido a estrategias que hacen funcionar armónicamente los programas de gobierno con las políticas públicas "echadas a andar"; implementadas, en los últimos tiempos y que en el campo educativo ha sido complejo por añejas prácticas, el tipo de relación sindical con el gobierno y de éstos con los agremiados.

Consideramos así, que es necesario, saber los tipos de estímulos que han tenido los maestros para incentivar su desempeño profesional y entender como es que el magisterio interpreta en la práctica, Carrera Magisterial para mejorar su labor y crear una educación hacia la calidad.

El 11 de diciembre de 1973 se formalizó el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública. Como secretario de la SEP se encontraba a cargo Víctor Bravo Ahuja y como secretario general del SNTE, Eloy Benavides Sabinas. Se le ha distinguido como Escalafón Tradicional y se le puede definir como el sistema de promoción ascendente de los trabajadores de base y para autorizar permutas.

El período presidencial en el que surge nos hará comprender la naturaleza de su funcionalidad.

El sexenio Echeverrista se distinguió por su política progresista. Entre las medidas para mejorar la distribución del ingreso, estaban la de "...una intervención más enérgica del gasto público para producir con sentido social los bienes que requería el pueblo;(...) modificaciones a las leyes laborales para beneficiar más efectivamente a los trabajadores..."<sup>100</sup>.

En 1972 el gasto público había aumentado un 24% en relación al año anterior, se inició una época de franca expansión del gasto público. La participación directa del Estado en la producción garantiza el interés general, afirmaba el ejecutivo: "...ya entre 1970 y 1975 la inversión pública pasó de 30 a 1000,000 millones de pesos..."<sup>101</sup>.

Así en cuatro años triplicó la asignación de gasto público a la SEP y por el estilo, también, a otras dependencias.

Todo lo anterior ante una inversión privada mexicana y extranjera que se retrajeron, esto traería consecuencias que no tardarían en aparecer; pero para nuestro interés, se destaca que en tal política progresista, nace el sistema escalafonario.

---

<sup>100</sup> Calderón, Francisco R., **25 Años de la Economía Nacional 1973-1998**, consultada el 11 de mayo del 2004, en <http://www.avantel.net/~scaldero/echeverria.html>

<sup>101</sup> *Ibidem*

Para obtener una mejora salarial se tenía que lograr ascender a una categoría superior; por ejemplo de profesor a coordinador, de coordinador a director, de director a supervisor, etc.

La promoción es de carácter vertical por lo que la oportunidad de acceso a categorías superiores es limitada, hay poca movilidad y se beneficiaban un número reducido de profesores.

El tiempo para ascender a otra categoría podía ser de más de diez años, ya que el sistema de evaluación no era muy rigurosos ya que se establecían créditos de manera convencional y en ocasiones hasta arbitraria.

Es un sistema formal con una estructura muy bien establecida, tanto en la definición de puestos como en funciones y responsabilidades.

Las acciones de salario escalafonario están bajo la norma del, "...reglamento de escalafón de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública..."<sup>102</sup>.

**Cuadro No. 4: Factores escalafonarios considerados para determinar la calificación antes y actualmente.**

ANTERIORMENTE	ACTUALMENTE
Conocimientos	Iniciativa
Aptitud	Laboriosidad
Antigüedad	Eficiencia
Disciplina y Puntualidad	Disciplina y Puntualidad

Fuente. Reglamento de escalafón de los Trabajadores de la S.E.P.

<sup>102</sup> Comisión Nacional Mixta de Escalafón (1974), **Reglamento, Tabulador, Crédito Escalafonario Anual**, (documento), México, 1974

El significado de los conceptos anteriores, es el determinado por el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para efectos de nuestra investigación, solo se presenta la escala estimativa para la calificación de los trabajadores docentes. ( ver anexo 1).

En la realidad este sistema fue controlado fuertemente por los directivos, "...época en que los directores eran los señores feudales en sus escuelas, después poco a poco la organización sindical fue haciendo contrapeso y ahora la organización es quien decide si hay movimiento escalafonario o no, dicha práctica es la que prevalece en el Estado de México..."<sup>103</sup>.

Cierto es que deben de cumplirse ciertos requisitos mínimos, pero que según las circunstancias se vuelven flexibles. Los movimientos se dan en base a la creación de alguna plaza de base, por la liberación de las ya existentes, es decir, por renuncia, por jubilación, por cese o por defunción.

Requisitos indispensables para concursar son; tener por lo menos seis meses de servicio en la plaza inicial.

Para 1987 surge otro sistema de incentivos, antes de Carrera Magisterial, fue el Esquema de Educación Básica, por el cual se buscaba impactar en la calidad educativa, otorgando al docente tiempo de Fortalecimiento Curricular para mejorar su desempeño profesional.

Se daba una descarga de horario frente a grupo para la realización de actividades cocurriculares, que debían destinarse a mejorar cuestiones de metodología, de lo relacionado con los planes y programas, también atención de alumnos con dificultades de aprendizaje, de técnicas de estudio, etc.

---

<sup>103</sup> Información proporcionada a través de correo electrónico por el profr. Gilberto Zavala, Jefe de Enseñanza del sector V del Estado de México, 6 de Mayo del 2004

Pero en la realidad, no se supervisó y menos se le dio seguimiento, más que por medio de reportes o informes de las actividades hechas en ese período, supuestamente, en la mayoría de los casos.

El Esquema de Educación Básica<sup>104</sup>, fue resultado de la demanda del SNTE para otorgar plazas de tiempo completo para los profesores de Educación Básica. Sus Lineamientos Generales los estableció una Comisión Técnica formada por representantes de la SEP y del SNTE.

Fue otra alternativa paralela al escalafón tradicional que buscaba la actualización y capacitación del maestro para elevar la calidad de la educación mediante estímulos económicos.

Fue así que se estableció un esquema de fortalecimiento de las actividades cocurriculares, definiendo una serie de plazas de jornada, como son las plazas de Tiempo Completo, Mixto, de tres cuartos de tiempo, así como las plazas de hora-semana-mes, esta última en la educación secundaria.

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

Acceder a las anteriores categorías era acreditar documentalmente una regularización, determinada antigüedad en el servicio, nivel de preparación, por ejemplo licenciaturas en la Universidad Pedagógica Nacional, en la Normal Básica, sí como contar con plaza definitiva o provisional sin titular

Actualmente el Escalafón Tradicional y El Esquema de Educación Básica, sobreviven a la sombra del esquema de Carrera Magisterial.

---

<sup>104</sup> Comisión Técnica, SEP, **Esquema de Educación Básica**, Documento de Formalización, México, 1987

En el caso del primero conserva su carácter de prebenda entre autoridades y sindicato y el segundo tiene un proceso de abandono que ni autoridades ni sindicato tratan, pareciera que su aniquilación será el tiempo.

Este es el panorama bajo el que el desempeño profesional del docente se encuentra y que trataremos de comparar con rasgos de otros modelos educativos, mencionados anteriormente.

De ninguna manera se puede considerar en implantaciones de modelos extranjeros, las diferentes realidades no lo permiten. Pero contar con referentes nos ayuda a apreciar las experiencias negativas y positivas en la educación. Contar con un panorama más amplio puede originarnos reflexiones de que elementos o estrategias podrían ser dignos de considerarse.

El Plan de Gobierno de Carrera Magisterial es primordialmente un programa innovador que busca revalorar el papel del maestro en la sociedad como protagonista de la enseñanza, en el sistema educativo mexicano y elevar la calidad educativa

Sus orígenes, características principales, significado y factores a considerar en la evaluación del docente se plantearon en el capítulo uno.<sup>105</sup>

Es un sistema de escalafón horizontal. Los docentes frente a grupo se les clasifica como primera vertiente, ya que la segunda integra al personal Directivo y de Supervisión y en la tercera al personal docente que realiza Actividades Técnico-Pedagógicas.

Así, la primera vertiente, concursa cada año en los seis aspectos obligatorios<sup>106</sup>, siempre y cuando el profesor se haya inscrito al programa, en sus aspectos Preparación Profesional y Cursos de Actualización y Superación

---

<sup>105</sup> **Supra**, p. 24-27

<sup>106</sup> **Supra**, p. 28

Profesional, ya que con anticipación de seis meses debe inscribirse a estos dos factores que se evalúan por medio de exámenes, pues de lo contrario perderá la oportunidad de concursar ese año, ya que no presentar alguno de los factores anula la posibilidad de considerar el puntaje global.

Preparación profesional, se evalúa por un examen sobre conocimientos específicos de la materia en la que se tiene su mayor carga académica.

Cursos de Actualización y Superación Profesional; comprenden tanto curso a nivel nacional y a nivel estatal.

Los cursos nacionales deben implicar encuentros de conocimientos en los Centros de Maestros, con el fin de intercambiar experiencias y prepararse para el examen, por el cual puede obtener 12 puntos. Los cursos estatales se refieren a cursar durante siete sábados aproximadamente alguno de los cursos que ofrece el Departamento Técnico Pedagógico.

Los otros cuatro factores; Antigüedad, Grado Académico, Desempeño Profesional y Aprovechamiento Escolar, (aplicación a alguno de sus grupos sobre la materia en la que está inscrito para concursar), son evaluados en el propio plantel escolar e inclusive los dos primeros son claros por su naturaleza. (ver anexo 2)

Respecto al Desempeño Profesional, en Carrera Magisterial se le considera como uno de los factores y está ponderado con 10 puntos de los 100 que es la calificación global

La evaluación del Desempeño Profesional considera los siguientes aspectos para la primera vertiente:<sup>107</sup>

- *Planeación del Proceso Enseñanza- Aprendizaje.*
- *Desarrollo del Proceso Enseñanza-Aprendizaje.*

---

<sup>107</sup> Vid, SEP-SNTE, **Normas y Procedimiento para Evaluar el Factor Desempeño Profesional**, México, 2000, p. 4 y 5

- *Participación en el funcionamiento de la escuela.*
- *Participación en la interacción Escuela-Comunidad.*

La evaluación de este factor la ejecuta el Órgano de Evaluación (OE), de la escuela, conformado por todos los maestros del Consejo Técnico o equivalente, un representante sindical y será presidido por el director de la escuela.

Este factor se evalúa en tres momentos durante el año escolar; en octubre, enero y junio, cada una se integra por una autoevaluación del docente, (cada indicador tiene un puntaje de uno a tres), y la evaluación del OE, se basará en la actividad del maestro y sus autoevaluaciones. "...Aunque la evaluación del segundo momento no es considerada para el cálculo de la calificación final, ésta reviste especial importancia, ya que a partir de esa evaluación el docente podrá reorientar aquellos aspectos de su desempeño que requieran atención..."<sup>108</sup>.

Se recomienda al OE que se reúna cada mes, para que sus resultados sean más verídicos y eficaces.

Cuando algún docente esté inconforme, deberá presentar los argumentos y pruebas de su observación para que el OE, reconsidere o basé su dictamen. Las evaluaciones serán sin la presencia del evaluado.

Los puntajes globales por los que un maestro es promovido a otro nivel son dictaminados por la Comisión Paritaria, "...instancia estatal encargada de hacer cumplir las normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos emitidos por la Comisión Nacional SEP-SNTE (...) estará integrada por igual número de miembros tanto de la autoridad educativa como de la(s) sección(es) sindical(es) del SNTE"<sup>109</sup>, en función de los recursos presupuestales autorizados y conforme a los criterios establecidos por la Guía Técnica.

---

<sup>108</sup> Ibidem, p. 9

<sup>109</sup> SEP-SNTE, **Lineamientos Generales de Carrera Magisterial**, México, 1998. p. 11

Nótese que las instancias nacionales y estatales se conformarán por la institución oficial y el sindicato único magisterial. La importancia determinante de esta Comisión, se aprecia en el proceso de cada etapa de evaluación.

Cada profesor promovido, debe permanecer un período de tres años en cada uno de los niveles antes de pasar al siguiente.

En este panorama se desarrollan las consideraciones de la acción magisterial.

Ante los cambios y retos mundiales, las naciones se organizan para enfrentarlos. Modernizarse es uno de las principales tareas. frente a una globalización que deja distancias considerables entre las naciones llamadas en vías de desarrollo y las desarrolladas.

El actual dinamismo económico exige democratizar la política social urgentemente, y eso conlleva a la implementación de políticas públicas que impacten, como es en nuestro caso, en la educación, debiendo estar supeditada a un mejor desempeño docente y por ende a la calidad en la educación.

Ya se ha señalado someramente como se considera el desempeño docente en otros países, no con tanta especificidad como en México, por obvias razones del acceso a la información.

Consideramos que ante realidades diferentes, es mejor destacar lo que podría enriquecer nuestro panorama del desempeño profesional en la educación y que como docente llaman la atención.

**Cuadro No. 5: Principales aportaciones en el servicio magisterial en; Nueva Zelanda, Australia, China, Japón, Chile y E.U.A.**

<i>PAÍS</i>	<i>APORTACIONES DIGNAS DE CONSIDERAR</i>
NUEVA ZELANDA	Juntas Escolares, por la cual los padres conocen el desempeño de los maestros y pueden así, ayudar en el proceso de aprendizaje. Participan en la elección del director del plantel y en la Rendición de Cuentas.
Victoria, AUSTRALIA	Concepto de Escuelas del Futuro, hacer de las escuelas, centros de gestión; toma de decisiones sobre sus prioridades y recursos. Rendición de Cuentas.
CHINA	Transición del estudio exhaustivo e irracional a un estudio ponderado y no tener como único criterio de evaluación del maestro, el número de sus alumnos aceptados al siguiente nivel.

JAPÓN	Los maestros experimentados asesoran a los nuevos. Sus estudios sobre calidad educativa, se basan más que en el nivel educativo de los alumnos , en las etapas de la vida profesional del docente.
CHILE	Identifica a los más destacados maestros para formar una "Red de Maestros", para ser tutores de los nuevos colegas. Proposición de no crear políticas públicas de corto plazo sino a mediano plazo por lo menos.
ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA	Practica de los procesos de Acreditación, Certificación y Licencia. Evaluación del ámbito institucional y el personal.

Fuente: Concentración personal de lo investigado para el apartado 3.1

En primer lugar se presentan en el cuadro anterior las aportaciones de los países expuestos, especialmente a Cuba que por ser un país latinoamericano y compartir con nosotros experiencias similares en esa condición, es atrayente como ha destacado es sus buenos resultados en materia de calidad educativa.

Hacer un paréntesis sobre lo que realiza Japón es en verdad necesario. Hay estudios, sobre el aprovechamiento escolar, los métodos, índices de reprobación, etc., pero sobre el proceso de las etapas por las que pasa el docente durante su vida de desempeño, es considerar lo que es el docente psicológicamente, tal vez el desgaste físico, sus habilidades frente al grupo, sus capacidades, sus debilidades en fin, las facetas que como profesionista que labora diariamente con numerosos temperamentos, lo más probable es que debiera haber quien le comprenda en esos cambios humano-profesionales.

Acertada, es la diferente actualización que Japón da a un maestro de nuevo ingreso que a un maestro que lleva cinco, diez, quince años o más en la enseñanza y los paradigmas que manejan maestros de diferentes generaciones.

Procederemos ahora a confrontar el caso de Cuba con el de México. Geografía diferente, sistemas diferentes, economía diferente, pero comparten haber tenido la presencia de colonizadores, también comparten, un idioma, un continente, haber realizado una revolución, tener un porcentaje de su población que emigra o desea emigrar hacia Estados Unidos de Norteamérica, etc.

**Cuadro No. 6: Confrontación de aspectos de la evaluación entre Cuba y México.**

CONCEPTO	CUBA	MÉXICO	OBSERVACIONES
Carácter de la evaluación,	Sistemático y continuo	Sistemas discontinuos.	Régimen militar dictatorial. Vs. Régimen democrático en transición..
Proceso enseñanza-aprendizaje.	Busca mejorar métodos y procedimientos.	Busca establecer el método más adecuado.	
Comisión de evaluación.	Rector, docentes, sindicato y los alumnos más destacados.	Director, docentes y sindicato. Para dictamen final es la Comisión Mixta SEP-SNTE.	En México se ha vuelto un mecanismo muy rutinario y administrativo.
Procedimientos de inconformidad del profesor ante su evaluación.	Autoevaluación basada en logros y dificultades.	Reclamo, con las pruebas de los aspectos mal evaluados.	Regularmente en México las pruebas son requisitos administrativos.
Orientación a los padres del alumno(a).	A cargo de los docentes. ¿cómo actuar frente a las dificultades de sus hijos?	Se relacionan con el departamento de orientación o el docente, cuando el alumno tiene problemas.	En Cuba es preventivo. En México es de solución.
Actitud frente a la evaluación.	Es un instrumento necesario y bondadoso.	Instrumento fiscalizador, engorroso y no claro.	
Control del alumno.	Es personal, ayudan los padres, se detectan las dificultades de aprendizaje para ayudar al alumno.	Lo realiza solo el docente, se establecen períodos, (unidades).	En México se limita a un control de calificaciones y a una observación general de conducta.
Respuesta del docente a la evaluación.	Le sirve de estímulo ya que de ella surge el plan individual del próximo ciclo escolar.	Espera el próximo año escolar para repetir el proceso de evaluación y queda bajo su responsabilidad una reflexión de su quehacer individual.	Niveles de cultura opuestos.

<b>Oportunidades para los mejores docentes.</b>	Capacitarse más a nivel nacional e internacional, además de estímulos salariales.	Obtener otro nivel, es lograr un sueldo mayor.	En México se tienen algunos reconocimientos para los maestros destacados por su antigüedad y labor por lo que son premiados con medallas, diplomas y algún premio monetario.
<b>Oportunidades para los docentes de calificaciones bajas.</b>	Prepararse mejor, detectar en que hay dificultades para resolverlas. No por ello se prescindirá de sus servicios.	Institucionalmente, no ocurre nada. En Carrera Magisterial pierden un período de promoción. No por ello se prescindirá de sus servicios.	
<b>Uso de nueva tecnología.</b>	Es obligatorio capacitarse en el uso de nueva tecnología.	Un pequeño sector del magisterio, se capacita por iniciativa propia.	En México la SEP, por ejemplo brinda algunos talleres de computación, pero es opcional para el docente
<b>Exigencia de la institución a los docentes.</b>	Actitud dinámica y creadora para enseñar a los alumnos valerse por si mismos.	Formalmente sería algo similar bajo el "Constructivismo", y prácticamente sería elevar el nivel de aprovechamiento, disminuyendo el índice de reprobación.	En México, inclusive por el acuerdo 200 de la Ley General de Educación la calificación mínima del alumno es cinco.
<b>Evaluación a los docentes.</b>	Cotidiana, en el centro escolar, con la oportuna preparación ante dificultades.	Calendarizada, por medio de exámenes escritos. El aprovechamiento escolar si se aplica en la escuela a los alumnos del maestro a evaluar.	La supervisión del trabajo práctico docente se ha relegado al aspecto de cumplimiento administrativo, en forma y tiempo.

Fuente: Elaboración personal en base a datos investigados de Cuba para el apartado 3.1.

En síntesis la Carrera Magisterial en nuestro país, siendo uno de los programas que pretende elevar la calidad educativa ha abierto una gama de acciones alternativas, para mejorarla. La evaluación de los resultados indica el seguimiento o consideración de las estrategias seguidas.

Necesitamos así, basar en una real evaluación docente, a través de los resultados, si las acciones alrededor del programa, en realidad impulsan su efectividad y consecuente permanencia.

### **3.3 Alternativas para mejorar la evaluación del desempeño magisterial. Caso de estudio. El Estado de México, 2002-2003.**

En el proceso de políticas públicas, cada una de sus etapas, tiene a su vez las suyas propias. Así la Reforma Educativa, por medio de Carrera Magisterial, busca motivar en el docente características y herramientas suficientes para "competir" en su labor, aclarar, el término evaluación en el campo educativo, ayudará a comprender más la política llevada en ese rubro.

"...A pesar de no existir un acuerdo universalmente aceptado sobre lo que constituye una buena enseñanza se puede afirmar que con independencia de las corrientes pedagógicas, disciplinas e incluso niveles educativos, esta se caracteriza por ser una actividad intencional, sistemática, organizada y reflexiva, en la que el seguimiento y evaluación de la misma conduce a su mejoramiento constante..."<sup>110</sup>.

Así, "...La evaluación educativa no constituye un fin en si misma; es un medio muy importante, pero solo un medio, para el mejoramiento de la enseñanza. Particularmente servirá para alcanzar una educación de calidad para todos, para retroalimentar el Sistema Educativo Nacional a fin de que mejore su operación y resultados, para lograr mejores niveles en el aprendizaje de los alumnos y en la organización de las escuelas..."<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> UNAM, *Lineamientos para la evaluación de la enseñanza en el bachillerato.*, documento de trabajo en <http://www.inee.com.mx>, página consultada el 13 de octubre del 2003

<sup>111</sup> SEP, "Acerca del inee", en Preguntas frecuentes, en [www.inee.com.mx](http://www.inee.com.mx), consultada el 7 de octubre del 2003

Por ello la evaluación no debe reducirse a considerarse como una simple comprobación de conocimientos adquiridos, que se basen sólo en medir el aprendizaje. Evaluar es emitir un juicio basado en la comparación de una realidad empírica, (puede ser el resultado de una prueba) con un parámetro normativo previamente definido. Dicha comparación permite saber si el aprendizaje, la cobertura o cualquier indicador, es satisfactorio o insatisfactorio.

La evaluación debe arrojar datos que permitan sostener o modificar el proceso psicológico tanto de enseñanza como del desarrollo integral del docente. También debe considerar el proceso de eliminar la resistencia al cambio y fortalecer la unión hacia los objetivos del programa, debe significar una ayuda, no una amenaza o juicio sobre el actuar profesional de los docentes.

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, creado durante el actual gobierno considera: "...Un buen sistema de evaluación es requisito indispensable, aunque no suficiente, de una educación de calidad, ya que ofrece una plataforma adecuada para tomar decisiones sobre las estrategias para alcanzar los objetivos y fortalecer la calidad de programas y escuelas..."<sup>112</sup>.

Evaluar la labor docente bajo el sistema de Carrera Magisterial es considerar el desarrollo de varios factores establecidos en los "Lineamientos Generales de Carrera Magisterial", que se trataron en su momento; cursos de actualización, desempeño profesional, antigüedad en el servicio, aprovechamiento escolar y preparación profesional.

"...El sistema de Evaluación de Carrera Magisterial tiene como finalidad determinar las características, requisitos y perfiles que debe cumplir el docente de educación básica para incorporarse a promoverse en el Programa" ...<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> **Ibidem**

<sup>113</sup> SEP-SNTE, **Lineamientos Generales de Carrera Magisterial**, México, 2000, p. 25

La evaluación regularmente ha existido, pero en diferentes formas, antes consistía básicamente en el predominio de reportes, escritos, gráficas y casi siempre maquilladas, ese proceso administrativo, no incidía en la labor y los incentivos existentes se otorgaban por antigüedad o por ascender de categoría; nos referimos al escalafón tradicional.

Se practicaba una tradición de ascenso vertical, mientras que con Carrera Magisterial se practica una evaluación horizontal. "...la evaluación tendrá valor para el desarrollo profesional sólo si es horizontal, no si es vertical y externa, cuando los ayude a entender mejor, a percibir de otra forma, a encontrar alternativas mejores a su práctica..."<sup>114</sup>.

Desde la visión institucional, la evaluación parte de una práctica entre colegas, basándose en una preparación que madure esa posibilidad. Así como la instrumentación adecuada para ello. Los datos y resultados se acercarán más a la realidad.

Lo más probable es encontrarse una contracorriente; la resistencia al cambio y no debe ser fácil exponerse a una revisión práctica de su labor en cuanto no se ha hecho una experiencia cotidiana.

En este esquema se llegaría a una verdadera autoevaluación, si es que; "...El propósito fundamental es conseguir, a través de la indagación rigurosa sobre la práctica, las evidencias necesarias para la comprensión de la actividad, de tal manera que los protagonistas pueden formular un juicio riguroso sobre su valor educativo..."<sup>115</sup>.

En México, esas evidencias deberían ser obtenidas en una labor conjunta con la supervisión del desempeño en el aula, sin embargo no se cumple, dejando al docente sin ese apoyo que lo invitaría al autoanálisis.

Sin embargo, existe falta de funcionalidad de lo establecido, como en el

---

<sup>114</sup> Sacristán, José Gimeno, *Docencia y Cultura Escolar*, Argentina, IDEAS, 1977, p. VII

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 49-50

ejemplo anterior, ante la modernidad exigida mundialmente, provocó que el monopolio estatal se fragmente, dando oportunidad, a los grupos organizados de la sociedad, se introdujeran e influyeran en los procesos de decisión.

Debido a que el escenario político ha ido integrando a más actores, obligando a el Estado a que planee sus acciones a largo plazo, dirigiendo por lo menos en la formalidad, hacia un país más justo y humano.

Es así, como "...La nueva realidad que debe describirse y explicarse en un escenario de fuerzas centrífugas en la acción gubernamental,(...) alteran el funcionamiento de las dependencias y las obligan a desarrollar capacidades adaptativas, es a partir de este momento cuando la administración pública tradicional ya no puede ayudarnos a entender el acontecer del gobierno en acción..."<sup>116</sup>

Por ello se justifica el hecho, que a partir de la década de los noventas, la población ha reclamado que los servicios gubernamentales sean más efectivos y claros (rendición de cuentas), se estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), derivado del Plan de Desarrollo 1995-2000.

El siguiente cuadro nos proporciona la visión de conjunto de la modernización del gobierno y la administración pública que para nuestro caso deberá incidir en la educación a través del mejoramiento del desempeño docente, principalmente.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, Estudio introductorio, "Gestión Pública. ¿La administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz?, p. 21

<sup>117</sup> Cfr. Anaya Cadena (coord.), Vicente, **Política, Gobierno y Administración Pública Municipal**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p.242-244 y Méndez Martínez, José Luis, **Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales**, México, IFE-INAP, 2000, p. 63-66

**Cuadro No. 7: Programa de Modernización de la Administración Pública.**

<b>P R O M A P</b>		
<b>PRINCIPIOS.</b>	<b>OBJETIVOS CENTRALES</b>	<b>SUBPROGRAMAS</b>
Innovación.	Transformación de la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente, con cultura de servicio...	Participación y Atención ciudadana.
Renovación	Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción...	Descentralización y/o Desconcentración Administrativa: <i>*Fortalecer el Pacto Federal.</i> <i>*Dotar a las instituciones Públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse a las nuevas realidades.</i>
Actualización		Medición y Evaluación de la Gestión Pública, realizando una valoración integral que verifique resultados de la gestión pública a través de la calidad en la prestación de los servicios... <i>*Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.</i> <i>*Lograr la confianza de la población en que los recursos públicos se utilicen con honestidad.</i>
Probidad y Responsabilidad		Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidos Público. Impulsar una cultura de servicio. <i>*Servicio Profesional de Carrera.</i> <i>*Cultura de Servicio en los servidores públicos.</i>

Fuente: Méndez Martínez, José Luis, **Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública**, p. 63-66.

**Datos organizados de forma personal.**

La globalización, la modernización mundial exigió cambios en países con regímenes democráticos deseosos de caminar al ritmo del progreso. A finales de los ochentas se desarrollaron fuertes movimientos magisteriales que originaron importantes concertaciones entre institución y sindicato, fue el momento en que para ambas organizaciones aprovecharon su costo de oportunidad, fue mejor colocar embudo a las demandas salariales y condiciones de trabajo para todo el gremio, integrando categorías entre los maestros a través de su evaluación y que las demandas se fraccionan, a enfrentar una mejoría general del gremio.

Para poder proponer alguna alternativa que propicie la mejora del desempeño profesional del maestro, esbozaremos condiciones que el sistema de Carrera Magisterial ofrece como incentivos a los docentes que se promocionen.

Por lo tanto la política pública debe ser sostenible para que cumpla los incentivos ofrecidos al buen desempeño de los participantes, en nuestro caso, en Carrera Magisterial, sin embargo las promociones quedan sujetas al presupuesto con el que se cuente, lo que origina iniquidades, pues gran número de participantes se queda fuera de la promoción por una o pocas décimas, del puntaje exigido.

Lo anterior va creando una especie de inconformidad, apatía, cotidianidad indiferente ante el proceso de evaluación y consideramos que en pocos surge el espíritu de reto, en este sentido la Carrera Magisterial es vista como una sentencia en la cual no todos los profesores pueden acceder a ella. Al involucrarse en una dinámica de trabajo incentivo, pero también de desgaste( resultados ajustados a presupuesto), que puede hacerlo caer en el conformismo o "chambismo".

El siguiente cuadro podría hacer comprender parcialmente lo anterior. "...Los niveles van del nivel A al E, que en lo general se necesita un recorrido mínimo de

14 años en el medio urbano y de 8 años en el rural para lograr el nivel E, que representa un estímulo de 197.2%, al sueldo tabulador base, independientemente de los incrementos que se obtengan...<sup>118</sup>.

**Cuadro No. 8: Diferencia porcentual salarial, según el nivel en Carrera Magisterial.**

Plaza	Horas	Porcentaje
Plaza inicial a nivel "A"	9 horas	24.5%
Nivel "A" a nivel "B"	8 ½ horas	53.6% de diferencia acumulada
Nivel "B" a nivel "C"	8 horas	100% de diferencia acumulada
Nivel "C" a nivel "D"	7 horas	143% de diferencia acumulada
Nivel "D" a nivel "E"	7 horas	197% de diferencia acumulada

Fuente: En base a Lineamientos Generales de Carrera Magisterial

Ante una falta de sostenimiento del programa, presupuestalmente, deberán surgir verdaderas estrategias ante los problemas que surgirán, desde índole social hasta sindical, ya que el presupuesto educativo afecta al desarrollo de los programas u otras políticas gubernamentales.

Por ejemplo en el 2002, el proceso de descentralización se ve amenazado cuando los recursos a las entidades no son suficientes: "...Es contundente el significado que tiene el hecho de que en este año varios gobiernos estatales hayan comunicado formalmente su intención de devolver a la SEP federal la administración de los servicios de educación básica..."<sup>119</sup>.

Sin querer ahondar en este aspecto, señalamos que tal proceso descentralización, afecta al abastecimiento y procuración de recursos materiales necesarios para el desarrollo de la actividad educativa.

<sup>118</sup>Cfr. Ortiz Jiménez, Maximino, *Carrera Magisterial. Cuadernos de discusión 12*, México, SEP, 2003, p. 38

<sup>119</sup> Aboites, Hugo, "La crisis del presupuesto educativo: una crisis de conducción de la educación", en *Revista Educación 2001*, noviembre 2002, p. 10

En 1979 la UNESCO recomendó que los países deberían invertir por lo menos el 8% de su producto interno en su educación. Sin embargo México en 1988 llegó a su peor momento al dedicar solo el 3% del PIB.

El actual gobierno se mantiene en los límites de lo prometido en campaña por el actual representante del poder ejecutivo cuando afirmó que estaría "...entre 5.5 por ciento del PIB y 8.5. En los hechos, en sus tres primeros años de gobierno mantiene un promedio anual de 6.70 por ciento..."<sup>120</sup>.

Lamentablemente se convierte en una política de privilegio, desde el momento en que no todas las escuelas cuentan con la misma calidad de instalaciones, equipos, etc., ni su población estudiantil tiene las mismas oportunidades en algo tan básico como la alimentación, por nombrar solo una, la cual es una determinante del aprovechamiento escolar.

Por lo tanto no siempre lo planeado se establece en la realidad por ejemplo, en el Plan Nacional de Educación, 2001-2006, define a la calidad del Sistema Educativo Mexicano como aquel que debe "...comprender seis dimensiones esenciales: pertinencia, relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad..."<sup>121</sup>.

Al hablar de calidad educativa no debemos descartar la dicotomía entre cobertura y aprendizaje, ya que una buena escuela no puede ser aquella que solo acepta buenos alumnos, (existen escuelas públicas que así lo hacen y están integradas al programa de escuelas de calidad), ni tampoco la que acepta sin reglas y los retiene aunque no cumplan los objetivos de aprendizaje. Una buena escuela, nos parece es aquella que busca un balance entre los que acceden y permanecen con un alto nivel de aprendizaje.

---

<sup>120</sup> "EMPLEO Y CRECIMIENTO, dos promesas foxistas LEJOS DE CUMPLIRSE", Diario MILENIO, México, lunes 12 de enero 2004, p. 7, por Francisco Garduño, año 5, no. 1473,

<sup>121</sup> INEE, "La Calidad de la Educación Básica en México" en Revista *Este país*, febrero-marzo, 2004, p.2

**Cuadro No. 9: Principales cifras de alumnos, maestros y escuelas en la modalidad escolarizada de la educación básica en el 2003.**<sup>122</sup>

NIVEL	ALUMNOS	MAESTROS	ESCUELAS
<i>Preescolar</i>	3,635,903	163,282	74,758
<i>Primaria</i>	14,857,191	557,278	99,463
<i>Secundaria</i>	5,660,070	325,233	29,749
<b>total</b>	<b>24,153,164</b>	<b>1,045,793</b>	<b>203,970</b>

Fuente: INEE, Principales cifras en ciclo escolar 2002-2003.

Es evidente la pérdida de niños que no prosiguen sus estudios después de la primaria, suponemos por razones económicas principalmente, pero lo que nos interesa es destacar como el número de docentes frente al de alumnos es insuficiente, pero también mal distribuidos, pues como es sabido la concentración en las zonas urbanas desequilibra el servicio.

“...La modalidad **escolarizada** del SEM comprende cerca de **30 millones de alumnos**, atendidos por **1.5 millones de maestros** en más de **200 mil escuelas** en todo el país”(Sic)...<sup>123</sup>.

Prosiguiendo a manera de contexto nacional, la competencia con las escuelas privadas, podemos observar en el siguiente cuadro una gran diferencia en la cobertura, sin embargo no es forzosamente indicador de calidad.

**Cuadro No. 10: Educación pública y privada en México (% alumnos).**<sup>124</sup>

Nivel	Pública	Privada
<i>Preescolar</i>	89.9	10.1
<i>Primaria</i>	92.0	8.0
<i>Secundaria</i>	92.1	7.9

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

<sup>122</sup> SEP, El sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo escolar 2002-2003, México, en INEE, La calidad de la educación básica en México, 2003

<sup>123</sup> Ibidem

<sup>124</sup> Ibidem

La captación del Estado en el nivel básico de educación, lo compromete con la mayoría de la población y por lo tanto mantiene una planta docente enorme que debe tener altos niveles de preparación y desempeño por el impacto que representa a nivel nacional.

Como dato complementario, tenemos que en la educación privada superior se da su mayor porcentaje de alumnos; mientras que en la pública es de 66.8%, en la privada ya llegan a un 33.2% en el 2003. Es decir que el número de alumnos en la educación superior aumenta significativamente.

Si Carrera Magisterial es un programa, que al integrar al docente en el servicio civil de carrera de la educación, busca maximizar su productividad, los resultados tenderán a demostrar mejorías cada vez más notorias.

Con el fin de tener elementos de comparación se destacarán datos de una entidad federativa: el Estado de México, importante por su extensión, su desarrollo y sobre todo por que la experiencia como docente por veinte años hace que podamos señalar algunas ventajas, incongruencias (ya se han hecho varias), pero también alguna propuesta.

En el reciente Plan de Desarrollo del Estado de México, 1999-2005, destacan los siguientes preceptos en materia educativa:<sup>125</sup>

- La educación es factor importante de desarrollo y transformación del Estado de México.
- Es la entidad caracterizada por sostener el sistema educativo más grande, heterogéneo y complejo del país.
- La atención educativa de calidad, es responsabilidad del gobierno y también de la sociedad mexiquense.
- La matrícula por tipo educativo se concentra mayoritariamente en educación básica.

---

<sup>125</sup> Plan de Desarrollo del Estado del México 1999 – 2005, p. 115-119

- La educación, factor importante de desarrollo y transformación del Estado de México.
- La educación primaria es el servicio que se ofrece con mayor amplitud, mientras que la secundaria, entre 1993 y 1999, se incrementó su matrícula en un 17.9%, al pasar del 583,402 a 687,893 los estudiantes registrados.
- La información disponible señala carencias en mantenimiento e instalaciones y la necesidad de redoblar esfuerzos para operar programas de actualización entre los docentes para mejorar su formación.
- El gobierno estatal ha realizado importantes gestiones para obtener mayor financiamiento y ha incrementado aportaciones propias para compensar el déficit que arroja la participación federal, de lo contrario no se puede exigir cobertura, calidad, eficiencia y pertinencia en los programas y planes educativos.

Lo normativo no puede quedarse en solo eso, sino debe concretarse, como lo afirma Guy Peters, es la "evidencia empírica" en la evaluación que demuestra en que medida los gobiernos han cumplido sus tareas, pero también como ha participado la comunidad, en este caso a nivel estatal.

¿La política ha dado los efectos deseados?, ¿se está logrando elevar la calidad educativa?

Pero qué es un efecto y qué es lo que permite, Mario Uribe especifica, "...Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados de los productos. (...) La posibilidad de realizar una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que permita emplear una o varias técnicas de evaluación, sin ello será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba..."<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Uribe Torres, Mario Alfredo, **Reingeniería de Procesos y Políticas Públicas: Tecnologías Inteligentes para la Modernización de la Administración Pública del Distrito Federal 1995-1997, 2001**, UNAM, ENEP Acatlán, CIE- 0569, p. 122

Es así que mostraremos los datos sobre, los docentes del Estado de México incorporados a Carrera Magisterial entre las otras entidades federativas en el 2002-2003, el comportamiento de la preparación profesional del 1996 al 2002, de los docentes y el efecto que tuvieron sobre el aprovechamiento escolar de los alumnos de 1996 al 2002. Y a partir de éstos realizar conclusiones y derivar una propuesta.

### Cuadro No. 11: Profesores incorporados a Carrera Magisterial en 2002<sup>127</sup>

Porcentaje de docentes incorporados al Programa de Carrera Magisterial por entidad federativa, 2002

ENTIDAD FEDERATIVA	DOCENTES EN EDUCACIÓN BÁSICA	DOCENTES INCORPORADOS A PROGRAMA	PORCENTAJE DE INCORPORACIÓN
Aguascalientes	10 208	7 779	76.2
Baja California	24 884	16 918	68.0
Baja California Sur	4 864	3 752	77.1
Campeche	7946	5300	66.7
Coahuila	23 969	14 573	60.8
Colima	6261	4408	70.4
Chiapas	51 026	27 451	53.8
Chihuahua	29 431	13 055	44.4
Distrito Federal	84 097	62 857	74.7
Durango	19 104	15 078	78.9
Guanajuato	48 241	32 035	66.4
Guerrero	42 387	28 088	66.3
Hidalgo	27 991	16 532	59.1
Jalisco	63 442	37 192	58.6
México	119 163	65 531	55.0
Michoacán	47 318	22 552	47.7
Morales	13 983	11 606	83.0
Nayarit	11 779	9257	78.6
Nuevo León	36 918	26 944	73.0
Oaxaca	44 510	21 968	49.4
Puebla	51 993	31 893	61.3
Querétaro	14 094	8406	59.6
Quintana Roo	9614	5351	55.7
San Luis Potosí	29 808	22 594	75.8
Sinaloa	28 544	17 162	60.1
Sonora	22 218	17 743	79.9
Tabasco	20 013	12 342	61.7
Tamaulipas	26 805	19 014	70.9
Tlaxcala	10 743	7521	70.0
Veracruz	77 894	45 491	58.4
Yucatán	19 419	12 555	64.7
Zacatecas	17 126	15 056	87.9
Nacional	1 045 793	658 004	62.9

Fuente: INEE, estimaciones a partir de las bases de datos de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, y bases de datos de la DGPP, ciclo 2002/2003.

Como podemos observar, el Estado de México, es la entidad que concentra al mayor número de docentes de los cuales solo un poco más de la mitad se han integrado y promocionado en Carrera Magisterial.

Las entidades que presentan porcentajes más bajos a los del Estado de México,

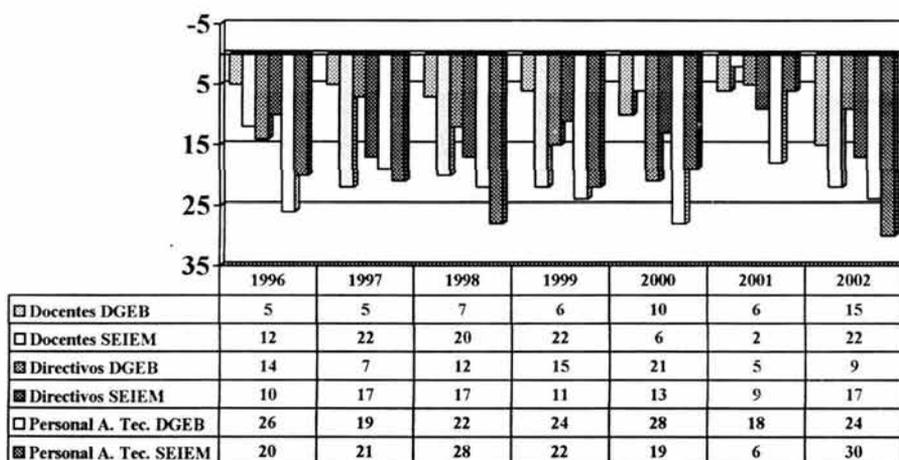
<sup>127</sup> Dossier educativo, "Estadísticas del INEE sobre los docentes en México", en Revista Educación 2001, mayo 2004, p. 28

son sólo Chiapas, Oaxaca, Michoacán y el más bajo que es Chihuahua. Es decir que por cobertura de docentes en el Programa, es de las entidades con menos maestros bajo los lineamientos de esa evaluación, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

### Preparación Profesional.

Conocer si el docente cuenta con los elementos necesarios para desempeñar su labor en el aula.

**Gráfica 1: Posición Relativa del Estado de México en el contexto nacional, 1996-2002<sup>128</sup>**



Fuente: C.D. proporcionado por SEIEM: **Resultados de evaluación 2003.**

En el rubro de los docentes bajo Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM), el comportamiento en preparación profesional es demasiado desconcertante, ya que de estar en la posición doce baja de 1997 a 1999 a vigésimos lugares, pero en el año 2000 y 2001 consigue de los primeros lugares,

<sup>128</sup> **Resultados de Evaluación 2003**, Gobierno del Estado de México, Dirección de Planeación y Evaluación, p. 28

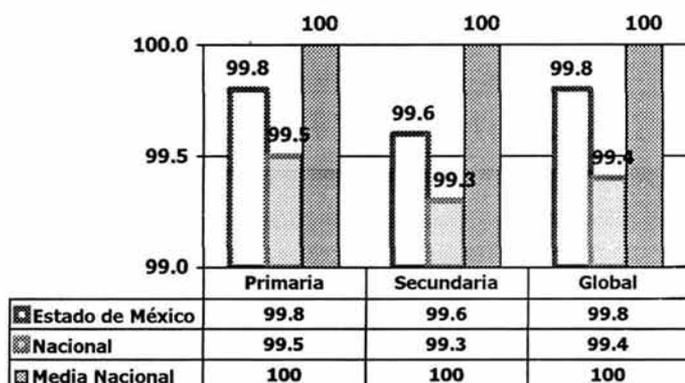
cayendo tremendamente en el 2002. Sinceramente es demasiado irregular y también preocupante que la preparación docente sea irregular.

### Aprovechamiento Escolar.

Conocer el desempeño de los docentes de educación primaria y secundaria en el aula, al examinar a sus alumnos.

En las seis últimas etapas de Carrera Magisterial se han evaluado 133,858 alumnos, en 2002 se evaluaron 4,384 más que en 2001, lo que nos refiere a una mayor integración de participantes docentes en el Programa a nivel estatal.

**Gráfica 2: Aprovechamiento Escolar. Promedio Global 1996-2002<sup>129</sup>**



Fuente: C. D. proporcionado por SEIEM; Resultados de evaluación 2003.

La entidad está por arriba de los resultados nacionales, tanto en primaria como en secundaria, como en el promedio global. Sin embargo en ambos casos se ubican los resultados por debajo de la media nacional.

Reflexiones sobre evaluación del Estado de México:

<sup>129</sup> Ibidem, p. 6

1.- Los resultados de los alumnos responden a los primeros datos ya que aunque destaca a nivel nacional, no llega a el nivel de la media nacional, aparece un comportamiento pareciera tirante, aprisionado ante las condiciones contradictorias del sistema.

2.- Al referirnos a contradicciones, a nivel nacional no se identifica una relación entre el aprovechamiento escolar de los alumnos y la preparación profesional de los docentes, parecieran ir por caminos independientes.

En resultados internacionales como los de PISA (Programme for International Student), perteneciente a la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en septiembre del 2003, en que ocupamos, de las últimas posiciones, deben preocuparnos en resolver las deficiencias y de igual manera se deberían, divulgar los resultados, "...del CENEVAL como del INEE, pues sus resultados tendrían que servir para mejorar la calidad de la educación y corregir lo que haya que corregir. Las instancias de toma de decisión en materia educativa, no corresponden a esos organismos, pero el cúmulo de información que almacena ya el CENEVAL y el que manejará el INEE son material indispensable para trazar soluciones y llevarlas a efecto..."<sup>130</sup>.

Creado desde 1994, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, (CENEVAL), es un organismo no gubernamental y autofinanciable, cuyo objeto es contribuir a mejorar la calidad de la educación media superior y superior, mediante evaluaciones externas de los aprendizajes.

También se cuenta con el Instituto Nacional para la evaluación de la Educación (INEE), creado en el 2002, dependiente de la SEP, tiene como objetivos, desarrollar un sistema de indicadores para evaluar el sistema educativo y apoyar las evaluaciones nacionales de los aprendizajes de los alumnos.

Didriksson, tiene razón al sostener: "...Los investigadores y los expertos de

---

<sup>130</sup> Canales, Alejandro, "¿Qué Hacemos con los Resultados", en Revista **Educación 2001**, agosto 2003, p. 61

educación necesitamos conocer los exámenes. (...) Nos gustaría estudiar minuciosa, científica, efectivamente, cómo se aplica, (...). Mi punto de vista es que el CENEVAL representa un parche para evitar una reforma educativa a fondo...»<sup>131</sup>.

Hasta la fecha la proposición tuvo caso omiso. Dichos datos posibilitarían sugerencias a la corrección o reforzamiento de las estrategias educativas. Es un instrumento aunque limitado, para evaluar la efectividad de las escuelas.

Entre lo que el Programa implementó para elevar la calidad educativa, además de la actualización y aplicación de pruebas al docente para certificar su actualización, se estableció normativamente la participación ciudadana.

Sí en algo es innovadora la legislación educativa es la integración de la participación social, en forma de Consejos de Participación Social; su función es consultivo, es la relación con la comunidad, a los tres niveles, nacional, estatal y municipal. No toda la comunidad escolar sabe de este Consejo a falta de comunicación efectiva, pero sobre todo porque no funcionan, ni se establece a nivel de escuela, por lo menos.

Fue el 26 de agosto de 1999 que se conformó este Consejo, en Los Pinos, con 50 integrantes como , maestros, investigadores, empresarios y gente interesada en la educación. Concurrieron además autoridades educativas estatales, padres de familia integrantes de los consejos escolares, maestros distinguidos de educación básica, presidentes de los consejos a los tres niveles, así como organizaciones sociales que apoyan a la educación básica.

Entre sus funciones están: "...tomar nota de los resultados de las evaluaciones

---

<sup>131</sup> Didriksson Takayanagui, Axel, "El Examen Único a Debate", en Revista **Educación** 2001, julio 1997, p. 34

que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional; opinará en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio(...)recibirá propuestas de la sociedad sobre los temas educativos y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación, no obstante, se abstendrá de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberá participar en cuestiones políticas ni religiosas...<sup>132</sup>.

Tales Consejos son inoperantes en la mayor parte de las escuelas por las condiciones sociales y culturales lo que podría desencadenar situaciones conflictivas por la posible oposición a la participación externa, así como la falta de táctica o pertinencia de la participación de la comunidad, no acostumbrada a estos mecanismos.

Multifactorial es el asunto que nos ocupa, por lo que la proposición, cualquiera que sea deberá ser un proceso continuamente evaluado, supervisado, corregido en sus directrices, bien implementado e implantado, es decir cumplir con el proceso de las políticas públicas.

Regularmente como expresa Sulbrandt, "...Las políticas de carácter social responden a problemas mal definidos o mal estructurados pues los aspectos sustantivos de las mismas tienden a variar de localidad a localidad, de actor a actor y de grupo a grupo. (...) Los programas correspondientes tienden a poseer múltiples metas que en ocasiones son inconsistentes o contradictorias y de hecho son redefinidas dentro de cierto rango en el transcurso de la implementación, (...), no puede garantizar la obtención de los resultados esperados..."<sup>133</sup>.

La Evaluación bajo Carrera Magisterial es un programa del cual a pesar de

---

<sup>132</sup> Gutiérrez, Héctor, "Nuevo Consejo Nacional de Participación Social en Educación", en Revista **Educación 2001**, septiembre 1999, p. 22

<sup>133</sup> Sulbrandt, José, " Evaluación de Políticas y Programas Sociales en el Sector Público" en Kliksberg, Bernardo, **¿Cómo enfrentar la Pobreza?**, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1992, pp. 167-168

carecer de requisitos básicos para la política pública, se puede aprovechar demasiado, pues si bien careció de un verdadero consenso y no pueden tener funcionalidad los Consejos de participación social, ha impulsado y sacudido la actividad del docente.

Con esta afirmación es necesario, gestionar desde la base, desde el lugar en que se práctica la labor docente, integrará y comprometerá a los actores sociales y políticos en lograr lo gestionado.

Es preciso aprovechar los espacios que este programa ha logrado, redimensionándolos hacia una verdadera política pública.

A través de una clara y sencilla concentración de propuestas de cada centro, deberá concretarse la reunión de ellas, dicha reunión escolar deberá ser antecedida de un buen liderazgo que evite conflictos y por ende fragmentaciones del grupo, deberá ser una persona que haya adquirido técnicas para lograr un consenso sin presiones o improvisado, inclusive deberá ser seleccionado por la base.

"...La meta del consenso no debe sacrificar la claridad y precisión de las resoluciones que fácilmente podrían ser confusas si intentan satisfacer a todos. De hecho es a veces más positivo llegar a la decisión mayoritaria haciendo constar las objeciones de las partes discrepantes..."<sup>134</sup>.

Tal consenso girará sobre el compromiso de como elevará la planta docente su labor, incursionando en prácticas de reconocimiento de debilidades y la ayuda de colegas para resolverla.

En trabajos colegiados se destacarán los maestros que serán líderes en el

---

<sup>134</sup> Parra Toledo, Araceli, **El Consenso**, material proporcionado en el módulo de La Evaluación de las Políticas, en Seminario Taller Extracurricular: Análisis de Políticas Públicas para asuntos de Gobierno, UNAM, ENEP Acatlán, marzo del 2004.

proceso y los cuales serán el contacto con autoridades institucionales, sindicales alumnos y padres.

Se deberá dar importancia al papel que juega la información entre todos los actores involucrados, considerando todo tipo de medios efectivos para que todos sepan el avance del trabajo colegiado. "...una buena política depende de información creíble relevante. Aunado a esta visión instrumental de la información como algo necesario para la creación de buenas políticas..."<sup>135</sup>.

Deberá practicarse una comunicación fluida entre todos los involucrados evitando sobre todo lo que a nivel institucional se practica, los asuntos públicos se manejan como propiedad privada, obstaculizando cualquier proceso. Lo anterior es básico para la Rendición de cuentas, ya no es tiempo de maquillar o manipular los resultados que se viven. La sociedad mexicana requiere urgentemente un Estado que planee sus acciones a largo plazo y se dirija a lograr un país más justo y humano. El PROMAP, debe hacerse sentir en la procuración y calidad de sus servicios.

El magisterio es medula indispensable del cambio hacia una equidad social, solo si participa exigiendo con su trabajo, que funcione lo que no se cumple por la autoridad responsable. Así en la rendición de cuentas es necesario que la autoridad limite su autoridad para dar oportunidad de que el grupo diga sus deficiencias.

En el caso de la rendición de cuentas a los padres de familia no solo es dar una boleta de resultados de calificación, ya que podría ser una clase muestra ejecutada por los alumnos, no significando una exposición rígida sino con alguna dinámica bajo la creatividad de los niños.

La propuesta podría traducirse en una escuela piloto, en donde podría

---

<sup>135</sup> Majone, Giandomenico, "Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XIII, núm. 1, 2004, p. 194

observarse la reorientación o reajuste del programa con la constante modificación o pertinencia de lo ejecutado.

La actualización del docente no será improvisada, aprovechando los espacios en tiempo que exige la participación en Carrera Magisterial, pueden ser momentos de reflexión sobre fortalezas y debilidades para propiciar el desarrollo de habilidades de aprendizaje que puedan trascender en el desarrollo de sus educandos y en ellos mismos

Se necesita que dos instancias importantes en la evaluación del desempeño realicen su función. Los llamados jefes de enseñanza deberán ser profesores que incentiven el trabajo y entiendan la supervisión como la ayuda que debe recibir el docente para solucionar sus problemas. Es entonces que debe existir la oportunidad de contar con cursos para obtener lo que se carece, sin riesgo alguno de seguridad laboral, directamente la SEP (apoyándose en la Academia mexicana) o instituciones privadas educativas ayudarían a este objetivo.

En los espacios llamados Talleres Generales de Actualización deben de ser verdaderos círculos de estudio, reforzados de otros espacios para que sean permanente, con la rigidez de asistencia, y rendición de resultados pero no burocráticos, sino que en base a lo estudiado se vean resultados porque hay seguimiento continuo en base a resultados en el aula y no en lo escrito.

El propósito básico de la escuela piloto será hacer resurgir el interés del docente en su labor "...La experiencia enseña cuales son dentro del contexto sociocultural, los objetos o actividades que satisfacen las necesidades. Así se establece una relación intelectual y afectiva entre el sujeto y esos objetos o actividades..."<sup>136</sup>

Al interior de las escuelas se cuenta con un Órgano de Evaluación que conjuga

---

<sup>136</sup> Lovera H., Angélica, "Para formar estudiantes de calidad", en Revista **Actualidades educativas**, México, noviembre, 2003, p. 9

las pruebas, casi en su totalidad de cumplimiento burocrático para asignar puntajes establecidos por los Lineamientos de Carrera Magisterial, a esos Órganos deberán integrarse uno o dos alumnos elegidos en base a su desempeño pero también a sus valores éticos, entonces si se estaría enseñando que es la democracia, a las nuevas generaciones.

Hemos presentado lo que se podría implementar e incrementar y lo que necesita legitimarse para ser funcional, pero hay aspectos medulares que pueden ser, porque a veces lo son ya en el buen desarrollo de este proceso de redefinición; la institución y la organización sindical.

De hecho se presencian de diversas autoridades del gremio desacuerdos que hacen sentir al obstaculizar acciones que implican cambio por creer será pérdida de poder o estabilidad personal.

Las escuelas y los maestros que se propongan adoptar nuevas prácticas, deberán enfrentarse a los fósiles de las políticas anteriores, por lo que el grupo dedicado a renovar las prácticas docentes, tendrán que demandar el apoyo gubernamental y sindical para ser funcional en base a la legalidad que brinden estas dos instancias.

Ante el muy marcado embotellamiento corporativista en que se ve inmersa la actividad magisterial, cualquier amenaza a la pasividad de lo obsoleto, regularmente el trabajador (en el magisterio, es difícil no estar sindicalizado), canaliza sus resistencias a través del órgano laboral que los representa.

"...Los esquemas evaluativos desprendidos de los sistemas en boga de aseguramiento de la calidad efectivamente repercuten sobre la reputación..."<sup>137</sup>, de aquellos que tranquilamente se escudan tras el anonimato de la falta de responsabilidad y de la rendición de cuentas.

El riesgo de caer en el túnel de la mala práctica del sindicato magisterial es

---

<sup>137</sup> SEP, OEI, UNESCO, **La calidad de la educación en México**, México, 2002, p. 266

grande pero proponemos que esta escuela piloto demande un acuerdo con estas dos instancias apoyándose en el precepto de la modernización educativa, de la autonomía de las escuelas a través de los inexistentes Consejos de Participación Social y la Construcción del Proyecto Escolar, el cual sería el detonador para que se diera un Acuerdo en que se comprometiera a las dos instancias el apoyo necesario mediante su mediación a fin de que en el proceso de información permanente se notifique a la comunidad de las acciones que desarrollarán a favor de la mejora educativa.

Hay un aspecto que casi ninguna política educativa ha tocado y que apoyaría al desempeño del maestro. Es la atención humana que debe cuidarse del recurso humano del que se busca revalorar con Carrera Magisterial: el maestro.

En síntesis, el maestro no es aquel que enseña conocimientos, habilidades destrezas, sino aquel que se vuelve el confidente de sus problemas o alegrías de sus alumnos, es el que deja sus energías ante el niño o adolescente inquieto, golpeado, abandonado, solitario, descontrolado, etc.

Así, se llegan a cumplir roles familiares, de amistad y hasta de consejero. Toda persona que en su labor tiene contacto con múltiples emociones, manifestaciones personales debe tener un proceso de supervisión psicológica que establezca esa gran concentración de vivencias.

El recurso elemental de todo maestro es su voz, cursos de su adecuado uso, haría más eficiente su trabajo. La política pública no debe olvidar el aspecto humano, al ser ella la forma inteligente en que un gobierno resuelve sus retos que le presenta la sociedad para la cual existe.

En síntesis, el Estado de México debe procurar estar a la vanguardia ante el proceso de transición permanente que impone el ritmo mundial actual, la política educativa debe de evolucionar constantemente para ser competitiva. Esta entidad

podría ser por su magnitud geográfica y poblacional, una muestra considerable para el rediseño de la evaluación del desempeño docente por Carrera Magisterial.

Con visión de ser un paradigma, es indispensable que desde las más altas autoridades políticas, educativas y sindicales hasta el trabajador de menor jerarquía se preparen a ser actores de sus escenarios, creando mecanismos de concientización y redescubrimiento; de que antes que ser individuos relacionados con la educación, se debe ser una persona con calidad moral, para educar a otras personas y colaborar a su integridad física, emocional e intelectual.

Procesos de tal magnitud, requieren ser de largo plazo sin perder el objetivo ni el esfuerzo cotidiano, también debemos considerar que la característica de la política sindical de defensor incontrolable, no favorece en mucho, los cambios innovadores, por el contrario, los inhibe. La iniciativa deberá ser de la base magisterial con la fuerza suficiente para hacer oír sus propuestas que mejoren su desempeño profesional a la par de exigir que se cumplan las funciones por todos los actores y se modifiquen las determinaciones legales que por ser obsoletas o restringidas, evitan que las políticas públicas del gobierno culminen en tendencias a la resolución de problemas.

Dice Carlos Fuentes: "...Gobernar es también educar para obtener un objetivo de beneficio colectivo: legitimar entre la población gobernada, la sustancia de los cambios que son imperativos para conformar sociedades basadas en la justicia, la libertad y la prosperidad..."<sup>138</sup>

## Conclusiones.

---

<sup>138</sup> Sepúlveda Amor, Bernardo, "Educar para entender", en Revista **Este País**, México, diciembre del 2003, p. 13

Con base en el análisis del presente trabajo, se obtienen las siguientes conclusiones que a nuestro criterio pasan a ser recurrentes.

1.- La educación es uno de los servicios más importantes que requieren los miembros de una sociedad para desarrollar sus facultades y habilidades a fin de mejorar su capacidad de mantener y desarrollar el aparato de evaluación. En este proceso el desempeño del docente es de vital importancia pues debe proporcionar los elementos pertinentes y adecuados que faciliten el aprendizaje.

2.- Corresponde a la administración pública planear y organizar la prestación de este servicio a través de las políticas educativas para lograr incidir tanto en la productividad como en el desarrollo del país, pero sobre todo en la realización integral de sus habitantes.

3.- La Reforma del Estado en México es más un intento modernizador del 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, por lo tanto, la Reforma educativa es inexistente.

4.- Por lo tanto el impulso a la profesionalización de los docentes, es más por exigencias de la globalización y no en primera instancia por necesidades nacionales propias. Sentimos que es como el Programa de Carrera Magisterial representa uno de los intentos del gobierno para mejorar en el ámbito educativo, el aprovechamiento de los recursos humanos, para poder cumplir eficientemente con los objetivos gubernamentales en materia educativa.

5.- Ante grandes movilizaciones del magisterio, a finales de los ochentas, la Carrera Magisterial, ayudó a desactivar el conflicto magisterial al presentarle a los

docentes una opción de mejoramiento laboral, desviando las reivindicaciones magisteriales al plano individual.

6.- Existe un modelo desgastado del SNTE, frente a una realidad internacional, en donde ya no tiene cabida pues la economía impera sobre las ideologías, el sindicato defensor de los trabajadores, debe serlo en base a la reivindicación de su trabajo.

7.- La resistencia de los líderes políticos y sindicales, a pagar un precio electoral o posición sindical ahora, a cambio de un beneficio colectivo que solo se apreciará en el largo plazo, obstaculiza el logro de acciones hacia la calidad educativa.

8.- Mientras la SEP y el SNTE no cambien su estructura jerárquica en la toma de decisiones (de top-down a bottom-top), bajo un modelo tradicional de administrar la educación. Del protagonismo de líderes sindicales y titulares institucionales ante los propósitos sustantivos de una calidad educativa, exigente de un desempeño profesional del magisterio exitoso.

9.- El sistema corporativista impuso grilletes a los procesos de evaluación magisterial, efectivos, que permitan su profesionalización, al privilegiar los intereses de cúpulas sindicales.

10.- Es necesario así, evaluar al docente, factores que reflejen su labor frente a grupo, estimulando con una promoción horizontal un ascenso en categoría y en remuneración, a partir de una continua preparación y actualización académica, en beneficio de la calidad educativa y haciendo al maestro más competitivo hacia los retos internacionales.

11.- Creemos que Carrera Magisterial sufre de ciertas deficiencias que afectan su buen desempeño, tales como el poco presupuesto destinado a este programa en

comparación con el número de docentes de educación Básica (en el año 2002, eran 1 045 793 maestros), por lo que debe destinársele por lo menos el 8% exigido mundialmente.

12.- Así mismo la falta de coordinación entre el Programa y los cursos de actualización, impartidos por autoridades educativas o los propios docentes, para cubrir el requisito, deben ser dados por la Academia mexicana más destacada en educación además de las diversas reacciones que el docente toma ante la promoción horizontal; no lograr la promoción hace que caiga en la apatía o chambismo y si es promocionado, al sentirse seguro estanca su esfuerzo, en gran medida propiciado por la cultura corporativista ya tradicional.

13.- Lo anterior no es general, sin embargo el seguimiento del desempeño en el aula, acompañado de las observaciones necesarias y sobre todo, la solución de tales deficiencias no es un binomio que se realice. En el Estado de México las escuelas estatales tienen una supervisión hasta cierto grado exigente pero cuando se marcan las carencias o lo que tiene que refinarse, ya no existe un mecanismo de ayuda a resolverlo, Si nos referimos a las escuelas federales ni siquiera la supervisión en el aula se realiza, es más bien una supervisión de cumplimiento administrativo.

14.- La falta de un verdadero consenso y la clara toma de decisiones verticalista del binomio SEP-SNTE, en lo que se estipula como una política pública, realmente es una política gubernamental. La Modernización de la Educación y elevar la Calidad Educativa, se da bajo una planeación que condiciona el cumplimiento eficiente de los objetivos de Carrera Magisterial.

15.- Un gran obstáculo para la actualización del docente, es la gran barrera que las instancias educativas tienen por la incapacidad de gestionar ofertas de capacitación masiva, pertinente, con calidad, solución de problemas y seguimiento.

16.- Los aspectos primordiales que han dejado inconsistente al proceso de la evaluación son: entrega parcial de la autonomía a los estados para sostener su educación, no todo lo que está normado ha podido ser funcional, ya que el contexto estatal, regional y de cada escuela no lo permite, además algo verdaderamente determinante es que para llevar a cabo una buena evaluación, se enfrenta un gran problema para su óptima realización: el aspecto CULTURAL.

17.- Contraria al objetivo de Carrera Magisterial, se ha generalizado la idea de que la primera meta consiste en incorporarse al Programa y no la de profesionalizar su labor a través de la actualización y acciones concretas en clase y en relación con la comunidad.

18.- Los beneficios de la disciplina de la prosperidad, no son gratuitos ni se distribuyen indiscriminadamente; son resultado de la cultura del esfuerzo. Por tal motivo la Carrera Magisterial, es un programa más, que no está dotando decisivamente de herramientas contundentes al docente para mejorar su desempeño cotidiano. Por ende el programa de Carrera Magisterial, debe de ir acompañado de acciones que lo posibiliten desde la definición del problema hasta la evaluación de los resultados y una normatividad que permita cumplir los objetivos de la política.

19.- Decisivamente, en la implantación de un proceso de evaluación magisterial debe existir congruencia entre las exigencias y los incentivos salariales. Para ello se requiere difundir amplia y oportunamente los resultados, para que se desarrolle la cultura de la evaluación, entre las autoridades educativas y la sociedad en general, y sobre todo, entre maestros y padres de familia. La autoevaluación hará reconocer debilidades que deberán resolverse.

20.- El contexto social, económico y cultural de las escuelas, está fuertemente relacionado con los resultados académicos. En el caso del Estado de México, sus resultados parecieran de procesos independientes.

21.- En la calidad, lo más importante es la calidad de las personas; es decir no son las cosas, sino el hombre que hace las cosas por sus valores inherentes a él. De tal forma el desarrollo integral del protagonista de la enseñanza, debe incluir consideraciones sobre su buen estado físico y anímico, como el correcto uso de su voz y manejo de emociones para mejor rendimiento de su labor.

22.- El proceso de evaluación del docente no debe involucrar señalamientos, amenazas de seguridad laboral, sino el trabajo individual y de equipo para fortalecer la enseñanza del docente y el aprendizaje del educando.

23.- Los problemas de la calidad de la educación no son de los docentes, sino del sistema. Sin embargo, la solución de los problemas de la calidad sí reside en el equipo de docentes; dirigidos por un líder que es su director.

24.- Los docentes deben sumarse a crear las condiciones que favorezcan su formación, como líderes en el sistema escolar. Aprender a serlo o desarrollarlo, debe ser inherente a la actualización docente.

25.- Los procesos de mejoramiento de la calidad pueden ser modificados mediante políticas educativas, pero sobre todo a través de procesos de mejoramiento de la calidad desde la escuela, crear la práctica de gestión escolar.

26.- El salto cuantitativo en educación, se dará cuando el personal de cada entidad, de cada sector educativo, de cada plantel sea capaz de interactuar adecuadamente con su comunidad y generar propuestas innovadoras.

27.- Se deben evaluar resultados educativos en lugar de medir rendimiento. Se deben certificar competencias laborales a lo largo de Carrera Magisterial y no solo bajo un sistema de calificación.

28.- A partir de lo desarrollado en la investigación sobre la evaluación del desempeño profesional del docente y con lo remarcado anteriormente, concluimos que es impostergable modificar el actual estado de cosas. Es una tarea necesaria ya que las tendencias actuales no facilitan los cambios a corto plazo.

29.- La Evaluación del Desempeño Profesional del docente bajo el Sistema de Carrera Magisterial, será funcional cuando el objetivo sea incidir sobre las prácticas escolares, colaborando con el desarrollo de nuevas estrategias de enseñanza, para mejorar la calidad de los aprendizajes.

Por último, la profesionalización del magisterio debe ser vista más como una inversión y no como un gasto, en esta medida la evaluación debe incluir innovaciones individuales y de equipo que impacten en el exterior del ámbito escolar, de esta manera se incrementará el nivel educativo de los alumnos, que tanta falta requiere el país para su crecimiento y desarrollo integral del país.

## **Bibliografía y/o Fuentes de Información Consultada.**

- 1.- Abrego Ayala, Octavio, **Corporaciones Públicas**, México, INAP, 1989.
- 2.- **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**, México, SEP, 18 de mayo de 1992.
- 3.- Aguilar Carmín, Héctor, **Después del Milagro**, México, Cal y Arena Editores, 1989
- 4.- Aguilar García, Javier, **Historia de la CTM 1936-1990**, México, UNAM, 1990.
- 5.- Aguilar Villanueva, Luis, **EL Estudio de las Políticas Públicas**, México, Miguel Angel Porrúa, 2000.
- 6.- Anaya Cadena, Vicente, (coord.), **Política, Gobierno y Administración Pública Municipal**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- 7.- Ander-Egg, Ezequiel, **Diccionario de Pedagogía**, Argentina, Editorial Magisterio del Río de la Plata, 1999.
- 8.- Arellano, David, et. al., **Retos de la Profesionalización de la función pública**, Venezuela, CLAD, 2003.
- 9.- Arévalo, Oscar, et. al., **Breve Diccionario Político**, México, Editorial Cartago, 1989.
- 10.- Arnaut, Alberto, **La Evaluación de los grupos hegemónicos en el SNTE**, México, CIDE, 2000
- 11.- Baena Paz, Guillermina, **Instrumentos de investigación**, México, Editores Mexicanos Unidos, 1996.
- 12.- Báez Martínez, Roberto, **Ley General de Educación, -Comentada-**, México, Editorial PAC, 4ª edición, 2002.
- 13.- Bardach, Eugene, **Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas**, México, CIDE, 2001.
- 14.- Bauman, Zygmunt, **La Globalización**, México, F.C.E., 1999.

- 15.- Bejar Navarro, Raúl y Moctezuma N. David, **Crisis Económica y Transición Política**, México, UNAM, 1989.
- 16.- Benavides, Ma. Eulalia y Velasco, Guillermo, **Sindicato Magisterial en México**, México, IPE, 1992.
- 17.- Bobbio, Norberto, **Diccionario de Política**, México, S. XXI, 1983.
- 18.- Burrell i Floria, Guillem, **Enciclopedia de la Enseñanza**, España, Plaza & Janes, 1983.
- 19.- Cabrero Mendoza, Enrique, (Estudio introductorio), "Gestión Pública. ¿La administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz?", en Bozeman, Barry, (coord.), **Nuevas teorías para la gestión pública**, México, FCE-INAP, 1999.
- 20.- Carbonell, Miguel, **Estado Constitucional y Globalización**, México, Editorial Porrúa, 2001.
- 21.- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, Grupo Editorial San Lorenzo, 2003.
- 22.- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**, México, Editorial pac, 2003.
- 23.- Cordera, Rolando y Tello, Carlos, **México, la disputa por la Nación**, México, S.XXI, 7° edición, 1986.
- 24.- Eco, Humberto, **Cómo se hace una tesis**, España, gedisa editorial, 2000.
- 25.- Forester, John, "La Racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F, **La Hechura de las Políticas**, México, Miguel Angel Porrúa. 1992.
- 26.- Görlitz, Axel, (dir.), **Diccionario de Ciencia Política**, España, Alianza Editorial, 1980.
- 27.- Gramsci, Antonio, **La Política y el Estado Moderno**, México, Premia Editora, 1978.

- 28.- Hernández Rodríguez, Rogelio, *¿Del corporativismo a la contienda electoral?*, en Luna, Matilde, **Relaciones Corporativas en un periodo de transición**, México, UNAM, 1995.
- 29.- Jonguitud Barrios, Carlos, **Teoría y Acción del Sindicalismo Magisterial 1974**, México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez", 1976.
- 30.- Kaplan, Marcos, **Estado y Sociedad**, México, UNAM, 1983.
- 31.- Kelsen, Hans, **Teoría General del Estado**, México, Biblioteca Jurídica, 1990.
- 32.- **La calidad de la educación en México**, México, SEP, OEI, UNESCO, 2002.
- 33.- **Lineamientos Generales de Carrera Magisterial**, México, SEP-SNTE, 1998.
- 34.- Loyo Brambila, Aurora, "De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros", en Luna Matilde, **Relaciones Corporativas en un periodo de Transición**, México, UNAM, 1992.
- 35.- Majone, Giandomenico, "Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno", en **Gestión y Política Pública**, México, CIDE, vol. XIII, núm. 1, 2004.
- 36.- Martínez Silva, Mario, (coordinador), **Diccionario de Política y Administración Pública**, México, Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública a.c., 1982.
- 37.- Massé Narváez, Carlos, **Reinvindicaciones económico-democráticas del Magisterio y crisis corporativa (1979-1989)**, México, Colegio Mexiquense-Plaza y Valdez, 1998.
- 38.- Méndez Martínez, José Luis, **Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales**, México, IFE-INAP, 2000.
- 39.- Noriega Chávez, Margarita, **Las Reformas Educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994**, México, UPN-P y V, 2000.
- 40.- Ornelas, Carlos, **El Sistema educativo mexicano**, México, CIDE-NF-FCE, 1995.
- 41.- Ortiz Jiménez, Maximino, **Carrera Magisterial. Cuadernos de discusión no. 12**, México, SEP, 2003.

- 42.- **Plan de Desarrollo del Estado del México 1999 – 2005.**
- 43.- **Plan y Programas de Estudio 1993, --Educación Básica, Secundaria--**, México, SEP, 1993.
- 44.- Robles, Martha, **Educación y Sociedad en la Historia de México**, México, Edit. S. XXI, 1996.
- 45.- Sacristán, José Gimeno, **Docencia y Cultura Escolar**, Argentina, IDEAS, 1977.
- 46.- Salinas Álvarez, Samuel, **Maestros y Estado**, México, Editorial Línea, 1984.
- 47.- Serra Rojas, Andrés, **Teoría del Estado**, México, editorial Porrúa, 1998.
- 48.- Solana, Fernando, **Historia de la educación pública en México**, México, F.C.E., 1997.
- 49.- Sulbrandt, José, " Evaluación de Políticas y Programas Sociales en el Sector Público" en Kliksberg, Bernardo, **¿Cómo enfrentar la Pobreza?**, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.
- 50.- Tamayo Jesús, *El Análisis de las políticas públicas*, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, (comps.), **La Nueva Administración Pública**, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.
- 51.- Uribe Torres, Mario Alfredo, **Reingeniería de Procesos y Políticas Públicas: Tecnologías Inteligentes para la Modernización de la Administración Pública del Distrito Federal 1995-1997**, (tesis), 2001, UNAM, ENEP Acatlán.
- 52.- Villareal, René, **Liberalismo Social y Reforma del Estado**, México, FCE, 1993.
- 53.- Villegas-Reimers, Eleonora, **Dos experiencias en formación docente: EUA y Chile**, México, SEP, 2003.

## Hemerografía

- 1.- Aboites, Hugo, "La crisis del presupuesto educativo: una crisis de conducción de la educación", en **Revista Educación 2001**, noviembre 2002.
- 2.- Bailleres Helguera, José Enrique, **La fase de implementación, ¿Talón de Aquiles de las políticas públicas**, material proporcionado en el módulo: La Puesta en Práctica de Políticas Públicas, impartido en la FESA, 2003-2004.
- 3.- Canales, Alejandro, "¿Qué Hacemos con los Resultados", en **Revista Educación 2001**, agosto 2003.
- 4.- Cepeda Islas, Susana, **Material proporcionado de trabajos en desarrollo, para obtener el grado de maestría**, México, UNAM-ENEP Acatlán, 2003.
- 5.- Comisión Nacional Mixta de Escalafón (1974), **Reglamento, Tabulador, Crédito Escalafonario Anual**, (documento), México, 1974.
- 6.- Comisión Técnica, SEP, **Esquema de Educación Básica**, Documento de Formalización, México, 1987.
- 7.- Didriksson Takayanagui, Axel, "El Examen Único a Debate", en **Revista Educación 2001**, julio 1997.
- 8.- **Dossier educativo 32**, "Estadísticas del INEE sobre los docentes en México" en **Revista Educación 2001**, mayo 2004.
- 9.- **El Desarrollo de la Educación. Informe Nacional de México**, México, SEP, 2001.
- 10.- Estrada R., Enrique, "Principales Reformas en los sistemas educativos de Nueva Zelanda y Australia, en **Antología: Bases de Gestión para mejorar el rendimiento de la escuela secundaria**, México, SEP, 2003.
- 11.- Garduño Francisco, "EMPLEO Y CRECIMIENTO, dos promesas foxistas LEJOS DE CUMPLIRSE", en Diario MILENIO, México, lunes 12 de enero 2004, año 5, no. 1473.
- 12.- Gómez Nashiki, Antonio, "Historia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación", en **Revista Educación 2001**, febrero 2002.
- 13.- Gutiérrez, Héctor, "Nuevo Consejo Nacional de Participación Social en Educación", en **Revista Educación 2001**, septiembre 1999.
- 14.- INEE, "La Calidad de la Educación Básica en México" en **Revista Este país**, febrero-marzo, 2004.

- 15.- "La Reforma Educativa en Estados Unidos", en **Revista Educación 2001**, México, febrero 2002.
- 16.- Lovera H., Angélica, "Para formar estudiantes de calidad", en **Revista Actualidades educativas**, México, noviembre, 2003.
- 17.- Loyo Brambila, Aurora, **Políticas Públicas y Modernización Educativa**, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, Ponencia presentada para el XVII Congreso Internacional de LASA. Latin American Studies Association 24 al 27 septiembre 1992, Los Angeles California.
- 18.- Montes de Oca Málvaez, Juan, **Material de seminario de políticas públicas para asuntos de gobierno**, México, UNAM, 2003.
- 19.- **Normas y Procedimiento para Evaluar el Factor Desempeño Profesional**, México, SEP- SNTE, 2000.
- 20.- Parra Toledo, Araceli, **El Consenso**, material proporcionado en el módulo de La Evaluación de las Políticas, en Seminario Taller Extracurricular: Análisis de Políticas Públicas para asuntos de Gobierno, UNAM, ENEP Acatlán, marzo del 2004.
- 21.- Sepúlveda Amor, Bernardo, "Educar para entender", en **Revista Este País**, México, diciembre del 2003.
- 22.- Zhicheng, Huang, "Nueva Reforma educativa en China", **Antología: Bases de Gestión para Mejorar el Rendimiento de la escuela secundaria**, México, SEP, 2003.

#### Datos Electrónicos

- 1.- **La Educación para Todos a lo largo de la vida**, en [http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/dgri/4\\_fr\\_jom.htm](http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/dgri/4_fr_jom.htm), consultada el 20 de diciembre del 2003.
- 2.- Revista Iberoamericana de Educación, "**La educación para todos: cumplir con nuestros compromisos colectivos**", en <http://www.campus-oei.org/revista/rie22ao9.htm>., consultado el 30 de diciembre del 2003.
- 3.- Zorrilla, Margarita, *Diez años del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México.*, en <http://redie.ens.uabc.mx/vol4No2/contenido-zorrilla.htm>, página consultada el 17 de junio del 2003

- 4.- Olivera Campirán, Maricela, **Evolución histórica de la Educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999**, en <http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec6.htm>, consultada el 16 de marzo del 2004.
- 5.- Cardoza Olivas, José, **El Movimiento Magisterial de 1989**, en <http://www.militante.org/periódico.php?num=124>, consultado el 30 de marzo del 2004.
- 6.- López Tinajero, Natividad, **Los centros de maestros en Japón**, en [www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/cee/R-99/REVI\\_99/WEB%20RI-99/Frm.htm](http://www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/cee/R-99/REVI_99/WEB%20RI-99/Frm.htm), p. 3, consultada el 13 de mayo del 2004.
- 7.- **Altablero**, "Cuba, líder en evaluación del desempeño docente", en <http://www.mineduacion.gov.co/altablero/articulo.asp?sec=4&id=154&s=6&num=24>, consultada el 10 de mayo 2004.
- 8.- "Formación Pedagógica", página consultada el 10 de mayo del 2004, en <http://www.rimed.cu/Enseñanzas/pedagogico.asp#pedagogico>.
- 9.- Calderón, Francisco R., **25 Años de la Economía Nacional 1973-1998**, en <http://www.avantel.net/~scaldero/echeverria.html>, consultada el 11 de mayo del 2004.
- 10.- Información proporcionada a través de correo electrónico por el profr. Gilberto Zavala, Jefe de Enseñanza del sector V del Estado de México, 6 de Mayo del 2004.
- 11.- UNAM, *Lineamientos para la evaluación de la enseñanza en el bachillerato.*, documento de trabajo en <http://www.inee.com.mx>, página consultada el 13 de octubre del 2003.
- 12.- SEP, "Acerca del inee", en Preguntas frecuentes, en [www.inee.com.mx](http://www.inee.com.mx), consultada el 7 de octubre del 2003.
- 13.- SEP, **El sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo escolar 2002-2003**, (educación básica), México, en [www.inee.com.mx](http://www.inee.com.mx), página consultada el 29 de diciembre de 2003.
- 14.- **Resultados de Evaluación 2003**, ( C.D. ),Gobierno del Estado de México, Dirección de Planeación y Evaluación.

### **Lista de Cuadros, Esquemas y Gráficas.**

- Cuadro 1 Fases del Proceso de las Políticas Públicas y sus Interrogantes.
- Cuadro 2 Tipos de Evaluación según la fase de la Política Pública.
- Cuadro 3 Puntajes Máximos de cada factor evaluado a los Docentes en Carrera Magisterial.
- Cuadro 4 Factores escalafonarios considerados para determinar la calificación antes y actualmente.
- Cuadro 5 Principales aportaciones en el servicio magisterial en; Nueva Zelanda, Australia, China, Japón, Chile y E.U.A.
- Cuadro 6 Confrontación de aspectos de la evaluación entre Cuba y México.
- Cuadro 7 Programa de Modernización de la Administración Pública.
- Cuadro 8 Diferencia porcentual salarial, según el nivel en Carrera Magisterial.
- Cuadro 9 Principales cifras de alumnos, maestros y escuelas en la modalidad escolarizada de la educación básica en el 2003.
- Cuadro 10 Educación pública y privada en México (% alumnos).
- Cuadro 11 Profesores incorporados a Carrera Magisterial en 2002.
- Esquema 1 Organización de la Educación en Nueva Zelanda.
- Esquema 2 Escuelas del Futuro en Victoria, Australia.
- Esquema 3 Nuevas Políticas y Acciones de Fortalecimiento Docente en Chile (1996-2000).
- Gráfica 1 Posición Relativa del Estado de México en el contexto nacional, 1996-2002.
- Gráfica 2 Aprovechamiento Escolar. Promedio Global 1996-2002.

## **ANEXOS**

**ESCALA ESTIMATIVA PARA LA CALIFICACION DE LOS TRABAJADORES DOCENTES**  
(Filtrese lo que correspondiere)

	GRADO PRIMERO	GRADO SEGUNDO	GRADO TERCERO	GRADO CUARTO
<b>I.- INICIATIVA</b>				
<b>Indicador A</b> En el ámbito de la teoría pedagógica y de la práctica educativa.	Pocas veces, pero no operante: Calif. 20.	Pocas veces, algunas de cierto beneficio: Calif. 30.	Con alguna frecuencia, pero siempre con beneficios, aunque limitados y morfosos: Calif. 40.	Los trabajos promovidos tuvieron efectos trascendentes: Calif. 50.
<b>Indicador B</b> En otros ámbitos de la cultura y de la vida social.	Inició una actividad que no resultó completa: Calif. 10.	Hizo un trabajo bueno: Calif. 15.	Hizo muy buen trabajo: Calif. 20.	Hizo un trabajo sobresaliente: Calif. 25.
<b>II.- LABORIOSIDAD</b>				
<b>Indicador A</b> En el cumplimiento de sus funciones específicas.	Mínima: Calif. 30.	La diligencia y el esfuerzo desarrollado pueden considerarse buenos: Calif. 45.	El trabajo realizado fue muy bueno: Calif. 60.	Las tareas realizadas fueron sobresalientes y contribuyeron al mejoramiento del proceso educativo: Calif. 75.
<b>Indicador B</b> En la cooperación para el mejoramiento del medio escolar, de la comunidad, del medio físico y de la vida social.	Ningún esfuerzo. Ningún interés, se caracterizó por su indiferencia: Calif. 20.	Se realizó algún esfuerzo. Su cooperación debió haber sido mayor: Calif. 30.	Prestó siempre la cooperación necesaria a todo trabajo realizado: Calif. 40.	En todos los trabajos provechosos su cooperación fue sobresaliente: Calif. 50.
<b>III.- EFICIENCIA</b>				
<b>Indicador A</b> Capacidad de docencia, Dirección o de Supervisión.	Mínimo: Calif. 55.	Buena: Calif. 64.	Muy buena: Calif. 112.	Sobresaliente: Calif. 140.
<b>Subindicador A</b> Cantidad y calidad en el cumplimiento de la labor educacional.	Ineficaz: Calif. 56.	Generalmente buena: Calif. 64.	Muy buena: Calif. 112.	Sobresaliente: Calif. 140.
<b>Subindicador B</b> Técnicas y organización en el trabajo	Pocas veces: Calif. 48.	Con alguna frecuencia: Calif. 72.	Muy frecuentemente: Calif. 96.	Invariablemente: Calif. 120.
<b>DISCIPLINA</b> Identificación con los reglamentos, disposiciones y propósitos de la escuela.	Del 81 al 85% de asistencias: Calif. 48	Del 80 al 90% de asistencias: Calif. 72.	Del 91 al 95% de asistencias: Calif. 96.	Del 96 al 100% de asistencias: Calif. 120.
<b>PUNTUALIDAD</b> Cumplimiento de los reglamentos en lo relativo al tiempo que debe laborarse.				



# CARRERA MAGISTERIAL

ENTIDAD: MEXICO

0711332

723839

## CONSTANCIA DE RESULTADOS DE EVALUACIÓN

CICLO DE EVALUACIÓN 2002-2003  
(DECIMASEGUNDA ETAPA)

PROFESOR A:	<b>PEREZ RIVERO MARIA MAGDALENA</b>
RFC:	<b>PERM610322TS7</b>
VERTIENTE:	<b>PRIMERA</b>
CCO:	<b>15DST0036Z</b>
GRUPO MATERIA:	<b>34030460</b>
GRUPO:	<b>E10</b>
NIVEL/MODALIDAD:	<b>07</b>

FACTOR EVALUADO	PUNTAJE
ANTIGÜEDAD	8.60
GRADO ACADÉMICO	9.00
PREPARACIÓN PROFESIONAL	20.20
TIPO DE EVALUACION: 00016	
CURSOS DE ACTUALIZACIÓN Y SUPERACIÓN PROFESIONAL	8.77
• CURSOS NACIONALES	---
• CURSOS ESTATALES	---
DESEMPEÑO PROFESIONAL	10.00
APROVECHAMIENTO ESCOLAR (PRIMERA VERTIENTE)	19.33
DESEMPEÑO ESCOLAR (SEGUNDA VERTIENTE)	
• SUBFACTOR APROVECHAMIENTO ESCOLAR	
• SUBFACTOR DESARROLLO DE PERSONAL	
APOYO EDUCATIVO (TERCERA VERTIENTE)	
• INNOVACIÓN EDUCATIVA	
• CURSOS ESTATALES	
• CURSOS NACIONALES	
<b>PUNTAJE TOTAL</b>	<b>75.90</b>

PUNTAJE TOTAL CON LETRA: **SETENTA Y CINCO PUNTO NOVENTA**

CONSIDERACIONES GENERALES:

- Los puntajes máximos correspondientes a los factores que se evalúan en el Programa de Carrera Magisterial son: Antigüedad (10), Grado Académico (10), Preparación Profesional (20), Acreditación de Cursos de Actualización y Superación Profesional (10), Desempeño Profesional (10), Aprovechamiento Escolar (Primer Vertiente) (20), Desempeño Escolar (Segunda Vertiente) (20), Apoyo Educativo (Tercera Vertiente) (10).
- Si para promoverse un docente cuenta por evaluarse en dos o más etapas, se le considerará al promotor en la etapa que haya obtenido, teniendo en cuenta que el Evaluador Global se integra con los resultados obtenidos en una misma etapa de evaluación.
- Para que el resultado de la Evaluación Global pueda ser considerado en el ingreso o promoción, el docente que se evalúa debe haber obtenido un puntaje que sea igual o superior al establecido en los factores de ingreso o promoción, la evaluación de uno de ellos es la de sustitución de puntaje.

COORDINACIÓN ESTATAL DE CARRERAS MAGISTERIALES  
SERVICIOS TÉCNICOS INTEGRADOS AL ESTADO DE MÉXICO  
DIRECCIÓN DE CARRERA MAGISTERIAL

LIC. LEONARDO HERNÁNDEZ MORALES

4/11/03