



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL Y LA
ESTRUCTURA SALARIAL DEL MAGISTERIO, 1992 - 1998

E N S A Y O
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
AURELIO LINARES SANCHEZ



MEXICO, D. F.,

OCTUBRE DE 2005

m348715



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria D.F., 21 de junio de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. AURELIO LINARES SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **"EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL Y LA ESTRUCTURA SALARIAL DEL MAGISTERIO, 1992-1998"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e


LIC. GUILLERMO RAMÍREZ HERNÁNDEZ.

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria D.F., 21 de junio de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. AURELIO LINARES SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **"EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL Y LA ESTRUCTURA SALARIAL DEL MAGISTERIO, 1992-1998"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e



MTR. ERNESTO BRAVO BENÍTEZ.

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria D.F., 21 de junio de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. AURELIO LINARES SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: "**EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL Y LA ESTRUCTURA SALARIAL DEL MAGISTERIO, 1992-1998**", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'R' followed by a series of loops and a final 'Q' shape.

LIC. RAYMUNDO MORALES ORTEGA.

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria D.F., 21 de junio de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. AURELIO LINARES SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **"EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL Y LA ESTRUCTURA SALARIAL DEL MAGISTERIO, 1992-1998"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fernando del Cueto Charles', written over a horizontal line.

LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria D.F., 21 de junio de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. AURELIO LINARES SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **"EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL Y LA ESTRUCTURA SALARIAL DEL MAGISTERIO, 1992-1998"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. HÉCTOR ROGELIO RODRÍGUEZ FRAPPÉ.

FCC/ftl

I N D I C E

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1
MARCO TEÓRICO	10
CAPÍTULO 1. REVALORACIÓN DE LA FUNCIÓN MAGISTERIAL COMO SUSTENTO TEÓRICO DEL PROGRAMA	18
CAPÍTULO 2. EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA	29
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	29
2.2 EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA	33
CAPÍTULO 3. EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL	39
3.1 ANTECEDENTES	39
3.2 LA CARRERA MAGISTERIAL	43
3.3 EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA CARRERA MAGISTERIAL	54
3.4 LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA	60
3.5 REPERCUSIÓN DE LOS INDICADORES APROVECHAMIENTO ESCOLAR, DESERCIÓN, REPROBACIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	64
CAPÍTULO 4. FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA	68
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	81
ANEXOS	83

RESUMEN EJECUTIVO

La crisis económica que nuevamente afectó a la sociedad mexicana durante la década de los años ochenta, ocasionó que la alianza histórica entre el magisterio y el Ejecutivo Federal entrara en dificultades con la protesta masiva de los maestros en demanda de incrementos salariales de emergencia, ocasionada principalmente por la incapacidad de las autoridades educativas de la SEP, para atender expedita y satisfactoriamente las demandas de los maestros. Pero fundamentalmente fue la persistente caída del salario magisterial y el constante deterioro del nivel de vida de los maestros, quienes se vieron en la necesidad de buscar otras fuentes alternativas de ingresos e inclusive en actividades ajenas a la función docente, lo que rompió la armonía y generó serios conflictos al interior del SNTE, al grado que los líderes tradicionales fueron rebasados.

En el sector educativo las dificultades se venían multiplicando como consecuencia del natural crecimiento de la población, por lo que fue necesario utilizar cada vez más recursos públicos para atender las crecientes demandas sociales de la población, pero al mismo tiempo la capacidad económica del gobierno federal para satisfacerlas disminuía considerablemente, por lo que para lograr la cobertura de los servicios demandados por la sociedad, se adoptó la estrategia de privilegiar lo cuantitativo sobre lo cualitativo, provocando en el Sistema Educativo Nacional graves desequilibrios estructurales. La masificación y saturación de los servicios provocó por consecuencia la disminución de la calidad.

Consciente de este diagnóstico, la administración de Carlos Salinas de Gortari, inició una profunda transformación del Sistema Educativo Nacional, con base en la modernización educativa y en la realización de un acuerdo nacional relativo a la educación básica. Desde el inicio de su mandato, destacó su interés por fortalecer la alianza con el magisterio, exaltando en el discurso oficial la conciencia de que un entendimiento institucional entre los dos principales actores de la educación en el país, era necesario para el éxito de su proyecto educativo, para ello se comprometió a mejorar la condición laboral de los maestros; en contraparte el liderazgo del magisterio se corresponsabilizó en la implementación del Programa de Modernización Educativa; aunque es necesario señalar, que la pretendida modernización no se efectuó sobre bases democráticas, puesto que en nada se afectó al SNTE.

Los primeros resultados fueron significativos y transformaron la enseñanza básica en el país, como consecuencia de las reformas legislativas implementadas, con lo que se buscó reorientar al Sistema Educativo Nacional hacia mejores niveles de calidad y eficiencia terminal, al mismo tiempo que se asumió como prioritaria la dignificación de la función magisterial. Revalorar la función del maestro, implicaba el pago de un salario profesional justo y equitativo acorde con la responsabilidad y trascendencia de sus funciones.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se implementó la estrategia para la pretendida "Revaloración de la Función Magisterial", bajo las siguientes acciones: formación del

maestro; actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio; salario profesional; vivienda; la carrera magisterial y el aprecio social por su labor.

A partir de septiembre de 1993 comenzó a operar el Programa de Carrera Magisterial como parte fundamental de la política educativa del gobierno federal, único generador y ejecutor de las políticas públicas; y como tal, es clara expresión de las relaciones de poder existentes, con el que se pretende fomentar el desarrollo de la educación pública desde la óptica del grupo en el poder y de acuerdo a los intereses de los actores políticos beneficiados o promotores de su aplicación.

La Carrera Magisterial arrancó de acuerdo con las propuestas aceptadas por la Comisión Nacional y significó en los hechos, la disponibilidad de considerables recursos económicos, para ser distribuidos entre los maestros que fuesen incorporados en el programa y que, de acuerdo con las categorías formales, significaba la introducción de un "escalafón horizontal" de promoción, en el que se reconocía la preparación de los maestros, sin que tuvieran que dejar su trabajo frente a grupo, así como incidir en el mejoramiento de la calidad educativa.

Bajo este supuesto, es la Carrera Magisterial una nueva forma de relación entre las autoridades educativas y la organización sindical; en la que las decisiones del programa sólo pueden ser tomadas en el seno de la Comisión Nacional SEP-SNTE, como máximo órgano de gobierno.

El Programa cuenta con sus propias reglas y comprende cinco niveles de estímulos: A, B, C, D y E; siendo obligatorio que todos los docentes deban iniciar en el nivel A, a través de tres vertientes de participación. Para incorporarse o promoverse en el programa, los aspirantes deben cumplir con los requisitos establecidos y obtener los puntajes más altos en los procesos de evaluación de cada etapa.

Es innegable que el Programa de Carrera Magisterial, ha contribuido a fortalecer al Sistema Nacional de Evaluación, cuya responsabilidad le compete directamente a la SEP; sin embargo el objetivo principal del programa de incrementar la calidad de la educación, continúa sin cumplirse, debido a que el programa se ha convertido en un simple procedimiento para obtener mayores ingresos, cuyos requisitos son cumplidos al pie de la letra por los docentes, como un mero trámite administrativo. Los mismos resultados que se han obtenido, se habrían logrado sin la Carrera Magisterial.

Aparentemente, las oportunidades son para todos en igualdad de condiciones; sin embargo en la práctica no es así. Uno de los olvidos de la Carrera Magisterial, es que fue diseñado sin considerar la desigualdad económica y social que predomina en la mayoría de las comunidades en que el magisterio realiza la función docente; no se puede pretender ser iguales en desigualdad de condiciones y de oportunidades de desarrollo personal, con lo que se perpetúa el círculo vicioso de la desigualdad.

INTRODUCCIÓN

Con el ensayo el Programa de Carrera Magisterial y la Estructura Salarial del Magisterio, se analizan las condiciones económicas, políticas y sociales, que dieron origen y sustento teórico al Programa de Carrera Magisterial durante el periodo comprendido de 1992 a 1998, haciendo énfasis en la conformación y estructura de lo que hoy se conoce como el salario profesional del magisterio; bandera de lucha del movimiento magisterial de finales de la década de los ochenta, y sus repercusiones en la calidad de la educación.

Para fines de su presentación se encuentra dividido en cinco capítulos. En el Primero de ellos la Revaloración de la Función Magisterial como Sustento Teórico del Programa, se analiza la importancia de la educación pública en México, la cual constituye para la población de escasos recursos, la única posibilidad que tiene la sociedad para superar la dependencia económica, lograr la soberanía política y territorial y reducir la desigualdad, mediante una distribución más equitativa de la riqueza. Sin olvidar que también es necesario que estos sectores cuenten con empleos permanentes bien remunerados y el acceso a programas de salud, que sienten las bases para ir superando el subdesarrollo.

En él se establece que la forma de hacer llegar la educación a toda la sociedad, es a través del diseño y aplicación de la política educativa, comprendida ésta como el resultado de las transformaciones que se realizan en el sistema educativo y que se traducen en estrategias de acción. De esta forma, la política educativa se define como un conjunto de acciones que emprende el Estado para integrar, orientar y operar el Sistema Educativo Nacional, en los distintos niveles de gobierno

Como parte medular del capítulo, se señala la importancia de revalorar la función social del magisterio, destacando el hecho de que México es un país donde tradicionalmente se reconoce al maestro como figura clave en el desarrollo nacional. Los maestros se han significado por ser líderes tradicionales en sus comunidades, y el Estado ha sido uno de los actores institucionales más consciente de la importancia y trascendencia del maestro.

En consecuencia, los problemas de los maestros son considerados también como la problemática de la educación. La constante pérdida del poder adquisitivo de los salarios y el deterioro del nivel de vida de los maestros, constituyen la principal causa del proceso de desprofesionalización del magisterio, debido a que se vieron obligados a buscar otras fuentes adicionales de ingresos, e inclusive en actividades ajenas a la función docente, lo que provocó que las horas que debieran ser dedicadas para la preparación de clases y a la actualización académica, fueron sacrificadas para que el profesor pudiera allegarse de los recursos económicos que le permitieran en parte,

satisfacer sus necesidades y las de su familia, de tal forma que ante tales circunstancias, la entrega, profesionalismo y dedicación del maestro, se vieron seriamente comprometidos, y por ende la calidad de la educación en todos sus niveles.

El Segundo Capítulo se refiere al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el que se señalan los principales antecedentes históricos del Acuerdo, desde los acontecimientos de la crisis del movimiento estudiantil del 68; hasta los primeros años de la década de los noventa, en los que de acuerdo a cifras oficiales, la problemática de la educación básica presenta en sus principales indicadores "focos rojos".

Consciente de este diagnóstico, la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, inició una profunda transformación del Sistema Educativo Nacional, con base en la modernización educativa y en la realización de un acuerdo nacional relativo a la educación básica. Los primeros resultados fueron significativos y transformaron la enseñanza básica en el país, reorientándola hacia mejores niveles de calidad y eficiencia terminal, al mismo tiempo que retomó como prioritaria la dignificación de la función magisterial.

Desde su tercer informe de gobierno, instruyó a su Secretario de Educación Pública Ernesto Zedillo Ponce de León, para que una vez concluido el diagnóstico de la educación, y luego de la amplia consulta nacional realizada en los dos años anteriores, se actuara en el ámbito de la descentralización educativa y de la corresponsabilidad necesaria de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de impulsar la modernización educativa.

Como resultado de las conclusiones derivadas del amplio proceso de consulta que antecedió tanto a la formulación del Programa para la Modernización Educativa, como al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; el 18 de mayo de 1992, las autoridades educativas federales, los gobiernos de los 31 estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), suscribieron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

Las partes firmantes se comprometieron en primera instancia a reorganizar el sistema escolar, replanteando el federalismo educativo; lo que significó la transferencia del control de los servicios federales de educación básica al ámbito Estatal.

En segundo lugar se comprometieron a iniciar la reformulación de los contenidos y materiales de la educación básica, que habría de comprender en adelante los niveles de preescolar, primaria y secundaria, lo que implicó la elaboración de nuevos libros de texto gratuitos para los seis años de la educación primaria.

Como tercer punto de acuerdo se encuentra la revaloración de la función magisterial, en el que como punto central se establece la necesidad de dignificar la función docente mediante el reconocimiento de retribuir adecuadamente a los maestros de educación básica, a través del establecimiento del salario profesional del magisterio y la creación de la Carrera Magisterial.

El Programa de Carrera Magisterial por el periodo de 1992-998, se analiza en el Tercer Capítulo del ensayo, en el que se señala que en atención a uno de los compromisos que contrajo el gobierno federal en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; en septiembre de 1993, se crea el Programa de Carrera Magisterial, como un sistema para brindar a los maestros, la posibilidad de promoverse profesionalmente, mediante un sistema de promoción horizontal, que ofrezca la posibilidad de obtener mejores condiciones laborales sin necesidad de cambiar de funciones.

De tal forma que un profesor frente a grupo pueda desarrollarse profesionalmente y lograr un ingreso económico considerable, sin abandonar la docencia o sin tener que ascender a puestos directivos para hacerse acreedor a los estímulos correspondientes.

Se señala que el Programa de Carrera Magisterial forma parte de una estrategia global del gobierno de la República para alentar y apoyar la labor de los maestros, la cual considera, además, los siguientes aspectos: formación del maestro, su actualización, el salario profesional y el aprecio social por su trabajo, así como apoyos para su vivienda

La Carrera Magisterial consta de cinco niveles de estímulos: A, B, C, D y E; todos los participantes inician en el nivel A. Para incorporarse al programa o promoverse dentro de él, los aspirantes deben cumplir con los requisitos establecidos y obtener los puntajes más altos en las evaluaciones globales que se practican. Para avanzar en la Carrera Magisterial, además de cubrir los requerimientos que la promoción a cada nivel exige, los docentes deben cumplir con una permanencia de entre dos y cuatro años, en el nivel en que se encuentren.

En el desarrollo del programa participan tres instancias que son: La Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, que es el máximo órgano de gobierno del programa y la única entidad facultada para emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos.

La Comisión Paritaria Estatal, que opera en cada entidad federativa y es la responsable de hacer respetar, cumplir y difundir los lineamientos, disposiciones y acuerdos emitidos por la Comisión Nacional; así como realizar, con apego a la norma, la dictaminación de los docentes que soliciten su incorporación o promoción en el programa.

El Órgano de Evaluación, opera y difunde el programa en los centros de trabajo; proporciona a los docentes información acerca de los trámites que deben de realizar para incorporarse o promoverse; revisa y valida la documentación de los maestros, y lleva a cabo la evaluación del factor de desempeño profesional.

El Cuarto Capítulo se refiere al tema del Financiamiento del Programa, en el que se establece que los recursos que el gobierno federal destina para el financiamiento de la Carrera Magisterial, hasta el año de 1997 se encontraban contemplados dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, presupuestados en el Ramo XXIII.

A partir de 1998 con la creación del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica la asignación de recursos pasa a formar parte de las negociaciones que la Secretaría de Educación Pública establece con el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, para dar respuesta al "Pliego Petitorio de Incremento Salarial", que presentan cada año en el mes de mayo, de acuerdo a lo dispuesto por la Cámara de Diputados.

Los recursos invertidos en el Programa de Carrera Magisterial, de septiembre de 1992 a diciembre de 1997, ascienden a la cantidad de 17 mil millones de pesos, representando para 1998 un presupuesto regularizable de 7 mil 300 millones de pesos. El número de plazas incorporadas y el presupuesto asignado para 1998 representan un costo aproximado por plaza de \$8,691.00 anuales, lo que representa un incremento mensual por cada plaza del 29.92 %

La distribución presupuestal de los recursos lo realiza la Comisión Nacional SEP-SNTE con criterios de "equidad y calidad"; de acuerdo a la demanda y a los logros alcanzados por cada gobierno estatal, lo cual implica un amplio proceso de planeación y presupuestación que permita una eficiente asignación de los recursos; pero sobre todo que la radicación de los mismos, se realice con suficiente oportunidad en las entidades federativas para que los pagos se efectúen en las fechas establecidas en el cronograma autorizado.

El Quinto Capítulo y último, se destina a la exposición de las Conclusiones y/o Recomendaciones, como resultado del estudio, análisis y experiencias del programa, se parte de la afirmación que la Carrera Magisterial más que un programa de evaluación y de mejoramiento de la calidad de la educación, es en realidad un mecanismo de discriminación y clasificación de los profesores, que en nada contribuye al mejoramiento de la calidad de la educación, y en cambio agudiza las desigualdades existentes entre los maestros.

Lo anterior se debe a que el programa se diseño olvidando las profundas desigualdades que existen entre las zonas y clases sociales en que se encuentra inmerso el Sistema Educativo Nacional; de tal forma que tratar a los

desiguales como si fueran iguales significa en la realidad, perpetuar la desigualdad o inclusive empeorarla. Hay que entender que los resultados del proceso de aprendizaje no dependen enteramente del maestro, sino también en gran parte, de los medios que la escuela y el medio ambiente escolar y social le ofrezcan, tanto en calidad como en cantidad, y de las oportunidades que se presenten para alcanzar los objetivos propuestos; lo cual no es de extrañar en función de la concepción y forma de modernizar a la sociedad por parte de Carlos Salinas de Gortari, con programas sin mayor sustento ni contenido racional.

No se deben utilizar los mismos criterios e instrumentos de evaluación para todos los maestros en general, puesto que la complejidad de los ambientes educativos, es muy alta, como resultado de las múltiples variables que con mayor o menor fuerza confluyen en él; no existe un modelo único, por lo que un conjunto de aptitudes y características pueden ser exitosas en una determinada situación, y otro conjunto puede resultar adecuado en una situación totalmente diferente e inclusive con mucha frecuencia los resultados son completamente contradictorios a lo esperado; existe pues, una estrecha relación entre la calidad de la educación y el contexto en que ésta se imparte, el cual frecuentemente es de alta marginalidad y fragmentación social.

Por otra parte, es concluyente que la gran respuesta de los docentes por incorporarse al programa, se debe primordialmente al deterioro del nivel de vida de los maestros, como consecuencia de los bajos salarios, es decir, a la necesidad de incrementar sus ingresos económicos; el reconocimiento por parte del gobierno del salario profesional del magisterio, obedece al temor a que se repitan las movilizaciones sociales realizadas por el magisterio a finales de la década de los ochenta, más que a la pretensión de elevar la calidad de la educación.

Como recomendaciones, se plantea la necesidad de que el programa se democratice, de tal forma que las oportunidades para su incorporación sean en general para todos los docentes de educación básica, sin distinción de su afiliación política y sindical; así como también se incluya la participación de otros actores sociales

Es necesario se actualice el marco normativo a la realidad socioeconómica del país, con la finalidad que la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial realice una depuración y reclasificación de las categorías y plazas que contempla el catálogo del programa, para que sólo los profesores que se encuentren frente grupo sean los que participen en la Carrera Magisterial, puesto que no es lo mismo dar clases en una primaria tradicional en zonas urbanas, que en una academia de danza clásica del INBA, o en una escuela bicultural de la selva lacandona o de la sierra tarahumara.

También se considera importante que la evaluación de los docentes que participan en el programa, la realicen organismos o instituciones independientes; a fin de que los resultados sean aceptados por todas las partes, sin el menor indicio de actos de corrupción, pero siempre y cuando se trate de instituciones democráticas sociales y no de agencias que muy fácilmente pueden vender sus evaluaciones al mejor postor.

En la aplicación de los recursos que en cada ejercicio presupuestal se destinan a la Carrera Magisterial, en primera instancia se deben depurar las bases de datos de cada una de las entidades federativas por etapas, como un primer paso para implementar los controles y mecanismos de supervisión, que permitan una adecuada fiscalización y reaplicación de los recursos del programa; de tal forma que exista corresponsabilidad en el ejercicio del gasto, de todas las instancias y niveles de gobierno involucradas.

JUSTIFICACIÓN

Elegir como tema de investigación el Programa de Carrera Magisterial, se debe a la enorme importancia que la educación pública tiene en el desarrollo económico del país, como única posibilidad que tiene la sociedad para superar la dependencia económica, lograr la soberanía política y territorial y reducir la desigualdad y la marginación, mediante una distribución más equitativa de la riqueza; en un país como México en el que los niveles de concentración del ingreso se encuentra entre los más altos del mundo y que alcanza índices alarmantes. Aunque hay que enfatizar que la educación es condición necesaria pero no suficiente; por sí sola no puede contribuir a superar el atraso económico del país, puesto que debe complementarse con ambiciosos programas sociales de salud y de empleo permanente y bien remunerado.

Históricamente se ha considerado a la educación pública, como un efectivo medio de control social, de legitimación política y de reproducción del *status quo*; por lo que es de llamar la atención que sea precisamente la amenaza de rompimiento de esta alianza, lo que crea las condiciones que dan origen al Programa de Carrera Magisterial, como resultado de las grandes movilizaciones emprendidas por el magisterio a nivel nacional durante la década de los ochenta, en la que la demanda de incremento salarial se generaliza en todo el país y la exigencia del establecimiento de un salario profesional del magisterio, equivalente a cuatro salarios mínimos vigente en el Distrito Federal, se convierte en su bandera de lucha.

En México tradicionalmente se reconoce al maestro como figura clave en el desarrollo social del país. Los maestros siempre se han caracterizado por ser auténticos líderes en sus comunidades, por lo que a lo largo de nuestra historia, los gobernantes en turno han sido los primeros en estar conscientes de la

importancia del maestro, al grado de mantener la alianza con el magisterio, a toda costa e inclusive mediante la cooptación de su movimiento sindical imponiendo a líderes incondicionales al gobierno, a través de métodos antidemocráticos y prácticas fraudulentas; siendo esta alianza entre maestros y autoridades, la que de alguna forma ha dado lugar al modelo educativo del presente siglo.

Otro de los aspectos que se considera de interés en el estudio de la Carrera Magisterial, es el conocer el impacto que su implantación ha tenido al interior del propio magisterio nacional y en otros sectores de la burocracia del sector público; el comportamiento de los principales indicadores como aprovechamiento escolar, reprobación y deserción escolar; así como los porcentajes de participación de los docentes en el programa, tanto en lo que respecta a incorporaciones como promociones; y principalmente las repercusiones que en el ámbito económico, político y social, ha tenido el considerable incremento de sus percepciones, y por ende del nivel de vida y supuestamente de la calidad de la educación que imparten los profesores de educación básica, a lo largo de los siete años que abarca el estudio.

La importancia de su estudio también radica en el análisis de las variables y de los distintos escenarios que propiciaron el reacomodo de los grupos de poder y de las condiciones económicas, políticas y sociales que predominaban en el país en el año de 1992, factores que facilitaron la aparición de nuevos actores en el magisterio nacional; situación que propicio una nueva correlación de fuerzas en la alianza histórica del sindicalismo oficial del magisterio con el gobierno federal, lo que permitió que el magisterio impulsara la Carrera Magisterial como parte fundamental del Programa de Modernización Educativa del Salinismo.

El Programa de Carrera Magisterial en lo que respecta a la educación básica, es parte fundamental de la política educativa del gobierno federal, único generador y ejecutor de las políticas públicas, y como toda política pública, es clara expresión de las relaciones de poder existentes, con la que se busca enfatizar y fomentar el desarrollo de la educación desde la óptica del grupo en el poder y de acuerdo a los intereses de los actores políticos beneficiados o promotores de su aplicación, y a la situación económica, política y social prevaleciente en el país.

Es así como en el discurso oficial, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se establece que el maestro es el protagonista de la transformación educativa de México, y debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y de la nueva participación social en la educación. Como se mencionó anteriormente, en toda la década de los ochenta, por las condiciones adversas de la economía, al gobierno no le fue posible retribuir adecuadamente al magisterio, toda vez que en ese periodo los incrementos salariales proporcionalmente fueron inferiores a los que registro la inflación. Por lo tanto revalorar la función social del maestro como parte de la estrategia del programa, implica el establecimiento de un salario justo y equitativo, es decir, el salario profesional del magisterio.

Una pregunta obligada es, para qué investigar la Carrera Magisterial, la utilidad y el aprovechamiento que se debe obtener de su estudio, reside en lo novedoso e innovador del programa, su mecanismo de promoción horizontal y su principal objetivo de consolidar el establecimiento del salario profesional del magisterio, dignificar la función docente e impulsar el arraigo en las comunidades de bajo desarrollo, mediante importantes incentivos económicos y la corresponsabilidad en su administración y funcionamiento operativo.

Pero también es importante demostrar que la posibilidad de obtener mayores ingresos, es lo que motiva al profesor a prepararse para participar en las etapas de promoción hasta alcanzar el máximo nivel, y que el gobierno federal a conveniencia continua otorgando especial importancia al programa, mediante la asignación de recursos económicos que permitan cubrir satisfactoriamente altos porcentajes de la demanda tanto en los procesos de incorporación como en los de promoción. Situación que debe ser ampliamente discutida por la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial; porque evaluar la labor magisterial únicamente con motivos económicos, puede conducir al programa por una vía meramente mercantilista más que de impacto desde el punto de vista social.

OBJETIVO GENERAL

Contribuir al estudio del movimiento magisterial, mediante el análisis del Programa de Carrera Magisterial; en lo que respecta a su lucha por dignificar la función docente, mediante la implantación del salario profesional del magisterio, como parte fundamental del proyecto de Modernización Educativa del Salinismo, mismo que es continuado durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, y su impacto en la calidad de la educación.

OBJETIVOS PARTICULARES

1. Determinar las causas por las que el impacto de la crisis económica de los ochenta, con la persistente caída de los salarios en general, demeritaron la función docente y el liderazgo de los maestros en sus comunidades.
2. Identificar las estrategias de acción mediante las cuales el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, insertó a la educación pública, en el proyecto neoliberal de modernización educativa y la globalización económica del país.
3. Evaluar hasta que punto es conveniente que la máxima instancia de gobierno del Programa de Carrera Magisterial, sea la Comisión Nacional SEP-SNTE, desde el punto de vista presupuestal, operativo y de rendición de cuentas; así como la posible politización del programa.

HIPÓTESIS DE ESTUDIO

En que medida la situación económica del país durante la crisis de finales de la década de los ochenta, contribuye para que las movilizaciones del magisterio nacional, radicalice la exigencia de incremento salarial, hasta lograr el reconocimiento de revalorar la función magisterial, como parte del proyecto educativo sexenal del gobernante en turno, mediante la implantación del salario profesional del magisterio, bajo los lineamientos que establece el Programa de Carrera Magisterial.

VARIABLE INDEPENDIENTE

- La permanente caída del poder adquisitivo de los maestros y de la sociedad en general, como consecuencia de la crisis económica del país durante la década de los ochenta y principios de los noventa.
- La demeritación de la función social del maestro en sus comunidades, como consecuencia y efecto de tener que verse obligados a realizar otras actividades, ajenas a la docencia en la mayoría de los casos, para complementar el ingreso familiar.

VARIABLE DEPENDIENTE

- La urgente necesidad del gobierno federal de recuperar y fortalecer la alianza histórica con el sindicalismo oficial del magisterio, como parte de la estrategia para consolidar el proyecto de Modernización Educativa del Salinismo.
- El proceso de federalización de la educación básica, a través de la descentralización de los servicios educativos a los gobiernos estatales, tanto de la infraestructura educativa como de los recursos presupuestales para su operación.

MARCO TEÓRICO

La forma de hacer llegar la educación a toda la sociedad, es a través de la política educativa, entendida ésta como el conjunto de acciones que emprende el Estado para integrar, orientar y operar el Sistema Educativo Nacional, y es expresión de las relaciones de poder existentes. Estas acciones incluyen desde la definición de objetivos y su organización administrativa, hasta la instrumentación de las estrategias mediante un complejo proceso de toma de decisiones en los que los diferentes actores y grupos de presión de la sociedad, juegan un papel determinante.

En este sentido, la política educativa también forma parte de un proyecto de nación, que supone el establecimiento de los grandes objetivos del Estado respecto a la sociedad que gobierna.

En el caso de México, desde el triunfo de la revolución, la educación pública constituye un importante medio al que puede acceder la sociedad para reducir la desigualdad y la dependencia económica, social, política y cultural; así como para alcanzar una distribución de la riqueza más equitativa.

Esta es la razón fundamental por la que en el Artículo 3º de nuestra Constitución Política, se estableció que la educación tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él su amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

También postula la obligatoriedad de la educación preescolar, primaria y secundaria, y el papel del Estado como promotor, prestador del servicio y rector de la acción educativa, estableciendo que la educación en México será laica y deberá mantenerse ajena a cualquier doctrina religiosa.

Los criterios que orientarán su impartición, se basarán en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, siendo sus características:

1. *“Será democrática, considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*
2. *Será nacional, en cuanto, sin hostilidades ni exclusivismo, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.*

3. *Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuando por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión. De grupos, de sexos o de individuos."*

En el plano administrativo, la política educativa consiste en el funcionamiento del sistema educativo, por lo que en el marco de la administración pública federal esta responsabilidad se encuentra a cargo de la Secretaría de Educación Pública, creada por el General Álvaro Obregón el 12 de julio de 1921 al asumir la Presidencia de la República; y desde su creación, se ha enfrentado a dos grandes retos: acabar con el rezago educativo en el ámbito nacional y asegurar un alto nivel en la calidad de la educación que se imparte, a fin de que se encuentre a la altura de los requerimientos que plantea el desarrollo del país.

La razón política que determina el diseño y orientación de la política educativa, responde a las necesidades del desarrollo nacional, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo; siendo el objetivo político a lo largo de la historia del México contemporáneo, el de actuar como motor legitimador del Estado y promotor de la conciencia e identidad nacional, a través de fomentar la unidad nacional, mediante la enseñanza del idioma español y de la historia nacional, generando en el educando un sentimiento nacionalista.

La educación básica comprende a la educación preescolar, primaria y secundaria y constituye el sector prioritario de la acción del gobierno y es la más numerosa del Sistema Educativo Nacional. *"En el ciclo escolar de 1997-1998, se proporcionó educación básica a un total de 22 millones 889 mil 300 alumnos, de los cuales el 64 % corresponde a primaria, el 21.5 % a secundaria y el 14.5 % a preescolar. Estos servicios fueron impartidos por 959 mil maestros en poco más de 190 mil planteles."*

En el caso específico de México, la intervención del Estado en la impartición de la educación pública, se justifica y se realiza aún y cuando no existieran fallas de mercado; el derecho a la educación no debe estar sujeto al mercado. Si no hubiera intervención del Estado, quienes carecen de recursos propios o familiares, o tienen ingresos económicos muy bajos (salario mínimo), no tendrían acceso a la educación básica, el Estado interviene para que el acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria, no dependa de la capacidad económica de los padres. La intervención es principalmente con fines distributivos, de integración cultural, de identidad nacional y preservación de los valores cívicos.

Es en la educación básica, donde mejor se puede apreciar que existen problemas de información, ni el alumno ni los padres de familia pueden valorar y evaluar correctamente la educación que se imparte en las aulas; tampoco cuentan con elementos suficientes para saber si el maestro está preparado.

A su vez, la falta de información imposibilita la competencia, no hay competencia entre escuelas porque ésta se imparte sin fines de lucro y por tanto no hay incentivos para ser eficientes, la supervivencia de las escuelas y de los puestos de trabajo de los maestros, no dependen de la buena gestión y calidad de la educación que se imparte, sino del monto del presupuesto que se les asigne cada año; tampoco existe la condición de la elección porque la decisión la toman los padres y no los alumnos, se busca siempre la comodidad o la cercanía al hogar aunado a la carencia de escuelas sobre todo en zonas marginadas. Una vez inscrito el alumno es muy difícil poder cambiarlo de escuela.

Otro de los aspectos que justifican la intervención del Estado en la educación, son los objetivos. En la actualidad uno de los grandes objetivos del gobierno federal, es que los niños y jóvenes de los sectores más desprotegidos tengan acceso a una educación básica de calidad que responda a sus necesidades de aprendizaje, debido a que es en esta etapa del desarrollo humano, en la que se adquieren los conocimientos, habilidades y destrezas que fundamentan los procesos de aprendizaje en los que posteriormente participará.

Paralelamente a este proceso se van conformando los valores cívicos, culturales, de identidad nacional y de respeto a la convivencia social que habrán de perdurar a lo largo de su vida; y que constituyen el objetivo político del gobierno, esa es la razón del porqué el Estado sea hecho cargo principalmente de la impartición de la educación básica como se establece en nuestra Constitución Política. En otras palabras como lo señala: *Joseph Stiglitz "La educación no es un bien público puro, es un bien privado suministrado por el Estado, como producto de un fallo del mercado en el que las externalidades juegan un papel importantísimo"*. El costo marginal de educar un niño de más, dista mucho de ser cero, es decir, que sí tiene un costo adicional; y en este caso sí se puede aplicar la condición de exclusión de este beneficio. Pero aún y cuando sea un bien privado no es deseable, desde le punto de vista social, su exclusión

En cuanto a las externalidades, éstas constituyen por sí solas un elemento de análisis muy interesante. La desaceleración de la productividad y el incremento de las desigualdades son atribuidas al nivel y calidad de la educación que recibe la población, así como al origen y condición de sus familias. Por consiguiente elevar la calidad de la educación y garantizar su acceso a toda la población, deben ser una de las principales prioridades de cualquier gobierno; con una buena educación aumentan las oportunidades y se reduce la desigualdad, entre mayor sea el porcentaje de población con estudios universitarios, se

incrementara el nivel de ingresos de estos sectores, lo que incidirá positivamente en los salarios que perciben quienes carecen de educación básica; como teóricamente lo establece la corriente interpretativa de la educación del "Capital Humano", explicado por Joseph E. Stiglitz, en el capítulo dedicado a la educación en su obra "La Economía del Sector Público". Esta teoría puede complementarse o combinarse con la otra corriente en boga que es la del "Filtro", la cual señala que el mismo proceso de enseñanza-aprendizaje de los educandos, debe de encargarse de ir ubicando a cada quien de acuerdo a sus aptitudes, capacidades y habilidades para su inserción en los procesos productivos, de tal forma que sólo los más aptos tengan acceso a los niveles de excelencia que deben prevalecer en la educación superior.

En el caso de México principalmente en lo que respecta a la primera corriente, la situación no siempre es así, sobre todo cuando el gobierno establece una política de contención salarial o de contención inflacionaria, y de "*topes salariales*", en busca de obtener ventajas comparativas mediante el abaratamiento de su mano de obra.

Si los alumnos de educación básica, sobre todo de la población que vive en zonas marginadas, reciben una educación deficiente, difícilmente estarán preparados para hacer estudios universitarios y por consecuencia estarán condenados a percibir bajos salarios y a vivir de por vida en zonas marginadas con carencias de los servicios más elementales, con lo que se perpetúa el círculo perverso de la pobreza.

La demanda de la población por servicios de educación básica, ha ido en aumento a lo largo de la historia contemporánea del país. El carácter obligatorio de la educación básica y el mandato constitucional de garantizar el acceso de todo mexicano en edad escolar, han contribuido a ello decididamente, aunado a las altas tasas de crecimiento demográfico que se observaron en el pasado reciente.

Aunado a lo anterior, es una constante que los recursos monetarios y el material didáctico para la educación, sean escasos en las zonas marginadas del país, por lo que el arraigo de los maestros en sus comunidades se torna difícil y sin incentivos. Por lo que estos sectores de la población se encuentran en una situación de inequidad con respecto a las zonas urbanas, con lo que se perpetúa la desigualdad.

De esta forma se puede concluir, que la importancia que un gobierno asigna a la educación pública, se refleja en el monto de los recursos que destina a ella; de acuerdo a cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante el año de 1994, alrededor de la mitad de los países miembros destinaron entre el 5% y el 6% de su PIB a la educación.

En el caso de México, nos encontramos muy lejos de alcanzar este porcentaje; la marginación y la pobreza continúan siendo los principales problemas a los que se enfrenta la educación pública; siendo estos factores los que inciden de manera determinante en el ausentismo, la deserción escolar, el bajo desempeño y aprovechamiento en las aulas y por lógica la eficiencia terminal.

A partir de 1940 se experimentaron acelerados cambios en el perfil educativo de la población, disminuyó el porcentaje de población analfabeta, se incrementó la cobertura del sistema educativo de educación básica y aumentó el número de personas con primaria terminada y con estudios superiores.

Derivado de la crisis de 1968 y con el propósito de darle a la política un sentido más social para recuperar credibilidad, el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez decide fortalecer aquellos aspectos que inciden directamente en los problemas que afectan a los grupos sociales mayoritarios, en aspectos como salud, vivienda, servicios públicos y naturalmente en la educación, con lo que se implementó un programa de replanteamiento de los métodos y procesos de enseñanza, al que se le denominó "*Reforma Educativa*".

Durante el sexenio de José López Portillo, los principales objetivos de la política educativa fueron:

- *Ofrecer educación básica a toda la población; particularmente a la que se haya en edad escolar.*
- *Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios*
- *Elevar la calidad de la educación*
- *Mejorar la atmósfera cultural, y*
- *Aumentar la eficiencia del sistema educativo, para lo cual es indispensable la descentralización de los servicios.*

El cumplimiento de estos objetivos se fincó en el descubrimiento y explotación masiva de abundantes recursos petroleros que permitieron, en un primer momento, superar las restricciones de la balanza de pagos y reiniciar a partir de 1978 un proceso de expansión económica; pero al mismo tiempo el creciente endeudamiento externo y la exportación petrolera, volvieron muy vulnerable el proceso de crecimiento del país con respecto al exterior, de tal forma que cualquier acontecimiento mundial repercutía negativamente en la economía nacional.

A principios de la década de los ochenta, a pesar de las enormes expectativas fijadas en el Plan Global de Desarrollo 1978 –1982, las fluctuaciones adversas en el precio del petróleo y la elevación de las tasas de interés internas demostraron la fragilidad de la estrategia adoptada; crecer a cualquier costo, condujo al país a una de las recesiones económicas más profundas de la historia contemporánea.

La administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, buscó a partir de 1982, superar los principales desequilibrios macroeconómicos que presentaba la economía, por lo que implementó una estrategia de reordenación estructural de largo plazo cuyos principales instrumentos fueron el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Claramente contraccionista asociado a los designios del Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Plan Nacional de Desarrollo 1982- 1988, con el objetivo de lograr un crecimiento ordenado.

La crisis que nuevamente afectó a la sociedad mexicana a partir de los años ochenta, desde una perspectiva histórica, no pudo presentarse en peor momento: *“debido a las altas tasas de fecundidad que prevalecieron hasta 1973 y al crecimiento de la población que resultó del desfase entre la reducción de la mortandad y la disminución de la fecundidad. Nunca en la historia demográfica del país, el grupo de población en edad de trabajar creció tan rápidamente; de tal forma que cuando era necesario crear más empleos para atender ésa población, las condiciones económicas del país se deterioraron significativamente.”*

Las dificultades se multiplicaron como consecuencia del incremento de la población. Fue entonces necesario utilizar cada vez más recursos públicos para atender las demandas sociales, pero al mismo tiempo que las demandas crecían, la capacidad económica del gobierno para satisfacerlas disminuía, por lo que para lograr la cobertura de los servicios demandados por la sociedad, se adoptó la estrategia de privilegiar lo cuantitativo sobre lo cualitativo, provocando graves desequilibrios estructurales. La masificación y saturación de los servicios provocó por consecuencia la disminución de la calidad.

En este contexto, cobra especial importancia el deterioro del nivel de vida de los maestros, quienes se vieron en la necesidad de buscar otra fuente adicional de ingresos e inclusive en actividades ajenas a la función docente, lo que provocó que el tiempo que debiera ser dedicado para la preparación de clases y a la actualización académica, se sacrificara para que el profesor se allegara de los recursos económicos que le permitieran en parte, satisfacer las necesidades de su familia.

Consciente de este diagnóstico, la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, inició una profunda transformación del Sistema Educativo Nacional, con base en la modernización educativa y en la realización de un acuerdo nacional relativo a la educación básica.

Los primeros resultados fueron significativos y transformaron la enseñanza básica en el país, reorientándola hacia mejores niveles de calidad y eficiencia terminal, al mismo tiempo que retomó como prioritaria la dignificación de la función magisterial.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, desde el inicio de su mandato, se destacó el especial interés por fortalecer esta alianza, enalteciendo la conciencia de que un entendimiento institucional entre los dos principales actores de la educación en México, es necesario para el éxito del proyecto educativo; por ello se comprometió a mejorar la condición laboral de los maestros. De ahí también que en contraparte el liderazgo del magisterio se haya corresponsabilizado en la implementación del Programa de Modernización Educativa impulsado por el gobierno de la República. Pero hay que señalar que la pretendida modernización no se efectuó sobre bases democráticas, puesto que en nada se afectó al SNTE.

Revalorar la función del maestro, implica el pago de un salario profesional justo y equitativo. Como se mencionó anteriormente, en toda la década de los ochenta, por las condiciones adversas de la economía, al gobierno no le fue posible retribuir adecuadamente al magisterio, toda vez que en ese periodo los incrementos salariales proporcionalmente fueron menores que el incremento de la inflación. Como ejemplo de lo anterior, se tiene que *en 1982, el sueldo de un profesor con plaza inicial era el equivalente a 2.99 veces el salario mínimo, y en 1988 la relación era de 1.52*

Bajo el reconocimiento de la importancia de la escuela y del papel de los maestros se buscó en 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la "Revaloración de la Función Magisterial" bajo las siguientes estrategias: *formación del maestro; actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio; salario profesional; vivienda; la Carrera Magisterial y aprecio social por su labor.*

El planteamiento de un salario profesional del magisterio que es reconocido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se refiere a la premisa de que las remuneraciones de los docentes se mantengan dentro del rango de entre tres y cuatro salarios mínimos, lo que permitiría apuntalar la política de revaloración profesional del magisterio con una remuneración más sólida.

A partir de septiembre de 1993 comenzó a operar la Carrera Magisterial, en apoyo a la política de revaloración del magisterio de educación básica. En su inicio, el Programa se desarrolló de manera paralela con la propuesta de la dirigencia sindical de otorgar al magisterio un salario base digno, que para ese entonces se fijó en cuatro salarios mínimos. El salario base se incrementó, efectivamente, hasta alcanzar un monto muy cercano a la petición del sindicato.

La Carrera Magisterial arrancó de acuerdo con las propuestas aceptadas por la Comisión Nacional y significó en los hechos, la disponibilidad de recursos económicos considerables, para ser distribuidos entre los maestros que fuesen aceptados en el programa y que, de acuerdo con las categorías formales, significaba la introducción de un "escalafón horizontal" de promoción, en el que se reconocía la preparación de los maestros, sin que tuvieran que dejar su trabajo frente a grupo, así como incidir en el mejoramiento de la calidad educativa.

Las características de la Carrera Magisterial, en términos de las nuevas categorías salariales que contempla, significan una diferencia importante respecto de las percepciones extrasalariales como las becas o los programas de estímulos en la educación superior: mientras que éstas deben renovarse en cada convocatoria, ya que son extraordinarias; en Carrera Magisterial se incorporan de manera definitiva.

La incidencia de Carrera Magisterial en los ingresos de los maestros es porcentualmente alta, ingresar en el nivel "A" significa un incremento sustancial de casi un cuarto del salario nominal; para octubre de 1995 la diferencia concreta era de \$ 467.00.

Cabe señalar que el contexto social y económico en que se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, comenzó a cambiar a partir de 1994 y tuvo su expresión más álgida en 1995 con la crisis derivada del "error de diciembre". Con una inflación acumulada del orden del 52% y una devaluación de nuestra moneda superior al 100%. La capacidad adquisitiva del salario real disminuyó considerablemente; factores que se conjugaron para que la demanda de ingreso al programa aumentara considerablemente, haciendo que los profesores realizarán un esfuerzo especial por ingresar o por obtener su ascenso al siguiente peldaño de la Carrera Magisterial. La aparición de la crisis nuevamente, sólo demostró las bases tan endeblas en que se formó el Acuerdo.

CAPÍTULO I REVALORACIÓN DE LA FUNCIÓN MAGISTERIAL COMO SUSTENTO TEÓRICO DEL PROGRAMA

La educación es uno de los grandes valores de la humanidad. A través de ella, los niños y jóvenes tienen contacto con la cultura nacional y universal y sólo mediante ella se forman hombres conscientes de su destino. *"El mérito del hombre está en su conocimiento y en sus acciones, no en su color, fe, raza o prosapia, porque debes tener presente, amigo mío, que el hijo de un pastor que posee conocimientos, vale más para una nación que el heredero de su trono si es un ignorante"*¹

Es así como la educación no debe ser patrimonio de los grupos más poderosos de la sociedad, ya que la ignorancia constituye también en una especie de esclavitud. Por ello, es obligación del Estado y de la sociedad vigilar que la educación sea patrimonio de todos los hombres.

La forma de hacer llegar la educación a toda la sociedad, es a través del diseño y aplicación de la política educativa, comprendida ésta como el resultado de las transformaciones que se realizan en el sistema educativo y que se traducen en estrategias; la cual también se puede definir como un conjunto de acciones que emprende el Estado para integrar, orientar y operar el Sistema Educativo Nacional, cuyo funcionamiento en el marco de la administración pública federal, se encuentra a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Asimismo hay que tomar en consideración que la política educativa como cualquier otra política pública del Estado, forma parte de un proyecto de sociedad que supone la definición de conceptos básicos, la afirmación de algunos valores humanos y el establecimiento de los grandes objetivos del Estado respecto a la sociedad que gobierna, y que forzosamente ésta se mueve en un campo de grupos de presión, demandas y apoyos de los más diversos grupos sociales, por lo que siempre se requiere de criterios políticos para normar sus decisiones.

La razón política que determina el diseño e implementación de las acciones en materia educativa así como su orientación, debe responder a las necesidades del desarrollo nacional, con el fin de proporcionar los bienes y servicios que requiere la población que conforma el país; así como ser el motor legitimador del Estado y promotor de la conciencia e identidad nacional. Las acciones de política educativa se centran en promover la unidad nacional, por medio de la enseñanza del idioma español y el estudio de la historia nacional, que también genera en el educando un sentimiento nacionalista.

¹ Gibrán, Khalil, *La voz del Maestro*, Editorial Diana, México, 1990, p. 89

De esta forma, la política educativa también es expresión de las relaciones de poder existentes. A través del diseño de políticas en el marco de la arena política, se busca enfatizar y fomentar el desarrollo de la educación desde sus diferentes ópticas y para diversos fines, de acuerdo con los diferentes actores, promotores o beneficiarios, y a la situación económica, política y social del país, prevaleciente.

En este sentido, y dada la importancia del gobierno como protagonista y ejecutor de la política educativa, en su diseño se encuentra la orientación que se le pretende dar al quehacer educativo, determinado siempre por la importancia que éste le otorga a la educación en su proyecto de nación.

A lo largo de nuestra historia, pero principalmente a partir de la consumación de la Independencia, la educación es vista como medio de control social, de legitimación política y de reproducción del status quo. La educación funciona para el Estado como un efectivo instrumento de control social; desde el momento en que a partir del proceso de enseñanza-aprendizaje, se van estableciendo pautas de comportamiento y criterios socialmente determinados por el Estado, para la convivencia social.

Esto determina diferentes formas de participación dentro de los esquemas de reproducción del status quo, lo que significa una imposición no violenta de formas de vida y pautas de comportamiento que permiten una integración social y su reproducción dentro de las relaciones sociales predominantes. Las formas de organización, conformación y legitimación de las instituciones se ven claramente influenciadas en su configuración y reproducidas en su ejecución gracias a la educación.

La educación pública en México, constituye principalmente para la población de escasos recursos, la única posibilidad que tiene la sociedad para superar la dependencia económica, lograr la soberanía política y territorial y reducir la desigualdad. Es así como también la educación pública es indispensable para generar y disfrutar el desarrollo económico, sin provocar tensiones sociales que fracturen a la sociedad. Aunque hay que aclarar que por sí sola la educación no es suficiente ya que debe ir acompañada de ambiciosos programas de salud y empleo bien remunerado, pero sobre todo permanentes.

El Artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conjuntamente con la Ley General de Educación, representan el marco legal que regula el Sistema Educativo Nacional y establece los fundamentos que dan sentido y orientación a la educación pública en México. En él se estipula que todo individuo tiene derecho a recibir educación; que el Estado tiene el deber de impartir educación preescolar, primaria y secundaria y que su asistencia es de carácter obligatoria².

² En 1993 fue aprobada la reforma al Artículo tercero Constitucional que le dio su perfil actual.

La educación proporcionada por el Estado, como se señala en el texto constitucional, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él su amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional. Se establece también que toda la educación que imparta el Estado será gratuita y que éste promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades de la acción educativa, incluyendo la educación superior, apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura y tradiciones de México.

También se establece que la educación pública será laica y deberá mantenerse ajena a cualquier doctrina religiosa, y los criterios que orientarán a la educación se basarán en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además de estos criterios deberá tener las siguientes características:

- *“Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*
- *Será nacional, en cuanto, sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.*
- *Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.*³

La Ley General de Educación, amplía y refuerza algunos de los principios establecidos en el Artículo tercero constitucional; en ella se precisan las atribuciones que corresponden al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, y las conferidas a los gobiernos de los estados en materia de educación. Compete a la SEP garantizar el carácter nacional de la educación básica, asumir el papel de promotor de la educación media superior, superior, y de otros tipos y modalidades como es el caso de la educación para los adultos, elevar la calidad de la educación y vigilar el acceso

³ Tomado del sitio Web: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmex/19>

equitativo a los servicios; así como el de regular el Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para los Maestros de Educación Básica. Asimismo sienta las bases de un esquema de formación para el trabajo pertinente y vinculado con las necesidades del sector productivo.

Corresponde a las entidades federativas de manera exclusiva, la prestación de los servicios de educación inicial básica incluyendo la indígena y la especial; así como la normalista y los servicios relacionados con la formación, actualización y superación profesional de los maestros.

Dentro del Sistema Educativo Nacional la educación básica comprende, a la educación preescolar, primaria y secundaria y constituye la acción prioritaria del gobierno, siendo ésta la más numerosa, por ello: *"En el ciclo escolar 1997-1998 se proporcionó educación básica a un total de 22 millones 889 mil 300 niños y jóvenes, de los cuales el 64.0% curso la primaria, el 21.5% la secundaria y el 14.5% el preescolar. Estos servicios fueron impartidos por 959 mil maestros en poco más de 190 mil planteles"*⁴

En la actualidad uno de los grandes propósitos del gobierno federal es que todos los niños y jóvenes, especialmente los más desprotegidos tengan acceso a una educación básica de calidad que responda a sus necesidades de aprendizaje; debido a que es en esta etapa de la formación del ser humano, en la que se adquieren los conocimientos, habilidades y destrezas que fundamentan los procesos de aprendizaje en los que posteriormente participará y al mismo tiempo se va conformando el marco de valores cívicos, culturales, nacionales y de respeto a la convivencia social que habrá de perdurar a lo largo de su vida.

La constante demanda de la población por servicios de educación básica, tiene su fundamento legal, en el carácter obligatorio de la educación básica y en el mandato consuetudinario de proporcionarlo a todos los mexicanos. Esto se ha convertido en el principal objetivo gubernamental, de tal forma que satisfacer el anhelo nacional de que todos los niños asistan a la escuela a significado un esfuerzo de gran importancia, debido a las elevadas tasas de crecimiento que se observaron en el pasado reciente.

Por otra parte, de los grandes retos a los que se enfrenta la educación pública en México, destacan la marginación y la pobreza; como factores que constituyen la principal causa de deserción escolar y bajo aprovechamiento en el aula; debido principalmente a la falta de escuelas, de infraestructura educativa y de arraigo de los profesores en las comunidades; así como a los bajísimos ingresos económicos de las familias de las zonas rurales y marginadas del país, en las que los niños desde temprana edad tienen que contribuir al ingreso familiar y ayudar en las labores del campo, de tal forma que en las épocas de siembra y de cosecha, es muy común que dejen de asistir a la escuela.

⁴ Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores 1997-1998*, México, 1998, p. 18

También es muy frecuente que los recursos económicos, así como el material didáctico de todo tipo sean escasos en las zonas marginadas, por lo que el arraigo de los maestros se torna difícil y complicado; de tal forma que la calidad de la enseñanza es desigual entre las diferentes regiones geográficas que conforman el país.

Estas desventajas en lo educativo se suman a otros rezagos sociales acumulados a lo largo del tiempo, que contribuyen a mantener a la población rural y marginada en una situación de inequidad con relación a la población en general de las zonas urbanas. De esta forma llevar educación básica de calidad a los grupos marginados ha representado un reto difícil y un compromiso impostergable para el gobierno y también para la sociedad en su conjunto.

Aunado a lo anterior, es importante señalar y reconocer que se han registrado importantes avances en la educación gubernamental, debido en buena medida a los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas. Tal es el caso de la disminución de los índices de reprobación y deserción y consecuentemente de la eficiencia terminal de los alumnos; aunque no hay que perder de vista que estos datos corresponden a las zonas urbanas que en nada se comparan a lo que en realidad sucede en las zonas rurales y marginadas, y que el monto de los recursos que en términos absolutos destina el gobierno a la educación básica, sea diez veces menor que el de los países más avanzados y que la población que en México demanda educación básica, sea mucho mayor relativamente que la de ellos y que por tanto se requiere de muchos más recursos económicos para financiar el gasto público en educación que necesita el país.

A pesar de la magnificencia del discurso oficial de la SEP, es innegable que otros de los factores que han contribuido recientemente al mejoramiento en la calidad de la educación, son los planes y programas de estudio, maestros mejor preparados, profesores directivos y autoridades comprometidos con el proceso educativo y el uso de materiales y apoyos didácticos orientados a fortalecer la enseñanza. *"En el ciclo escolar 1991-1992 el Índice de reprobación que se tenía era de 9.8%, el cual bajo a 7.5% en el ciclo 1997-98 y se estimó un 7.3% para el ciclo 1998-1999. En tanto la deserción para el ciclo escolar 1991-1992 era de 4.6%, el cual bajo a 2.9% en el ciclo 1997-1998 y para 1998-1999 se registró un 2.7%. Por lo que corresponde a la eficiencia terminal en el mismo ciclo escolar 1991-1992 era de 71.6%, la cual se incrementó a 84.8% en el ciclo 1997-1998 y para el de 1998-1999 se obtuvo un 85.6%"*⁵

México es un país donde tradicionalmente se reconoce al maestro como figura clave en el desarrollo social. Los maestros se han significado por ser líderes tradicionales en sus comunidades, y el Estado ha sido uno de los actores institucionales más consciente de la importancia del maestro.

⁵ Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores 1997-1998*, México, 1998, p. 249

Bajo este supuesto, teóricamente, el protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro, es él quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal, es quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo, por lo que sin su compromiso como actor principal, cualquier intento de reforma se vería seriamente frustrado. Por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa que se plantea, es revalorar la función del maestro.

Esta alianza entre maestros y autoridades, comienza a entrar en dificultades con la crisis de los años ochenta; es entonces cuando el centralismo administrativo de la Secretaría de Educación Pública y el "*charrismo sindical*"⁶ personificado en la figura de Carlos Jonjitud Barrios, líder vitalicio del sindicalismo oficial del magisterio; genera la protesta masiva de los maestros la cual alcanza dimensiones nunca antes vista hasta esas fechas, y amenaza con escapar del control gubernamental, originada principalmente por la incapacidad de las autoridades, para atender expedita y satisfactoriamente las demandas de los maestros. Pero fundamentalmente es la persistente caída del salario magisterial, la que rompe la armonía y genera conflictos en tal relación.

No obstante, dentro de tales circunstancias la alianza maestros-autoridades persiste aún y cuando en el mismo seno del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), haya hecho su aparición la disidencia sindical agrupada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la cual reúne a importantes sectores del magisterio en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y en el mismo Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que a pesar de la crisis económica, los salarios de los profesores caen en una proporción menor que la de otros servidores públicos, factor que al parecer propició que se mantuviera por iniciativa propia el esfuerzo de su labor educativa. A pesar de las difíciles condiciones económicas prevalecientes, varios indicadores del desempeño educativo se sostienen e inclusive algunos muestran mejoría.

En los principales años de la crisis de los ochenta, el porcentaje de egresados de primarias y secundarias públicas no se derrumba y la matrícula del nivel de preescolar se incrementa significativamente. Para algunos investigadores esto se debe principalmente a dos factores: al incremento de la inversión gubernamental y sobre todo, al continuado compromiso social del maestro.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, desde el inicio de su mandato, se destaca el especial interés por fortalecer esta alianza, bajo el argumento que un entendimiento institucional entre los dos principales actores de la educación pública en México, es necesario para el éxito del proyecto educativo; por ello se

⁶ El término *charrismo sindical*, se emplea para hacer referencia a los líderes sindicales impuestos por el gobierno mediante métodos antidemocráticos y fraudulentos.

comprometió a mejorar la condición laboral de los maestros. De ahí también que el liderazgo del magisterio se haya corresponsabilizado en la implementación y conducción del Programa de Modernización Educativa impulsado por el gobierno de la República.

Revalorar la función del maestro, implica en los hechos, el pago de un salario justo y equitativo. Como se mencionó anteriormente, en toda la década de los ochenta, por las condiciones adversas de la economía, al gobierno no le fue posible retribuir adecuadamente al magisterio, así como a los otros sectores, toda vez que en ese periodo los incrementos salariales otorgados fueron proporcionalmente menores que el incremento de la inflación. Como ejemplo de lo anterior, se tiene que en 1982, el sueldo de un profesor con plaza inicial era el equivalente a 2.99 veces el salario mínimo y para el año de 1988 la relación decreció a 1.52 salarios mínimos.⁷

Bajo estas circunstancias y ante la urgencia de resolver sus necesidades más apremiantes, muchos maestros se vieron obligados a combinar el ejercicio de su profesión con otras tareas para complementar sus ingresos económicos, ocupando dobles plazas e impartiendo clases en diferentes escuelas, en el mejor de los casos, o bien como en muchos otros, solicitando licencia sin goce de sueldo en determinada época del año, para emigrar ilegalmente hacia los Estados Unidos, para emplearse en actividades no docentes. Con esto, la imagen del maestro fue perdiendo valor y presencia ante sus comunidades y sobre todo ante la sociedad, toda vez que para ésta, sus esfuerzos los debía encaminar exclusivamente a preparar sus clases y a mantenerse permanentemente actualizados en las diferentes ramas del saber, a fin de que los alumnos recibieran una mejor educación.

Ese interés de la sociedad es legítimo, pero también lo es que el maestro tenga un salario decoroso, suficiente para satisfacer las necesidades básicas de él y de su familia; por lo tanto para nadie era conveniente que el salario del magisterio se siguiera deteriorando y mucho menos para el gobierno.

Es de reconocer, que desde 1987 con la implantación del Esquema de Educación Básica, se realizó un intento serio por detener la caída del salario de los maestros, el cual resultó corto en sus alcances y pretensiones, tanto en los de carácter económico como en los que se refieren al ámbito educativo, al querer lograr que únicamente por esa vía se elevara significativamente la calidad de la educación.

⁷ Hernández, Emiliano, "Revaloración de la Función Magisterial", *Revista del Sistema Estatal de Educación*, Secretaría de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno del Estado de Durango, México, Vol. I Número 4. agosto – octubre de 1993, p. 74

Este esquema salarial se vinculó al propósito de elevar el nivel educativo de los profesores, a través de la asignación de plazas de $\frac{3}{4}$ de tiempo y tiempo completo y el desarrollo de actividades extracurriculares, es decir, fuera de los salones de clase.

Para el ingreso de los docentes a este programa, se ponderaban principalmente factores de evaluación como el grado académico y los años de antigüedad y para poder acceder al otorgamiento de las categorías de profesor de $\frac{3}{4}$ de tiempo se requería ser egresado de las escuelas normales tradicionales y para la de profesor de tiempo completo mixto, era necesario contar con título de licenciatura de la Universidad Pedagógica Nacional.

Se pretendió por este medio a la par, incrementar el salario de los profesores y garantizar una mayor dedicación a las labores escolares, evitando la dispersión y diversificación de su actividad profesional. El establecimiento del Esquema de Educación Básica implicaba la creación de las categorías de profesor de $\frac{3}{4}$ de tiempo, el cual implicaba 25 horas frente a grupo y 8 de fortalecimiento curricular, y la de profesor de tiempo completo mixto, que consistía en 25 horas frente a grupo y 15 para actividades de fortalecimiento curricular.

No obstante de que se trataba de una iniciativa con buenos propósitos, como ya se señaló anteriormente, obtuvo alcances muy limitados puesto que no se previeron las legítimas pretensiones de movilidad de los docentes y sobretodo que nunca se logró establecer un sistema de control que permitiera dirigir, corregir y evaluar las actividades que se pretendían realizar. En los seis años que duró el programa, sólo se incorporó el 29% del total de plazas de maestro.

La crisis económica de los 80, como ya quedó asentado, repercutió en todos los sectores de la sociedad y en especial en el educativo. La falta de recursos y la concentración y centralización de las decisiones agravaron los problemas, acusando un serio deterioro en toda la estructura educativa.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se logró revertir la caída de los salarios e inclusive incrementarlos en términos reales, en vinculación a un ambicioso proceso de profesionalización del magisterio, a través de las siguientes acciones: en 1989 se puso en marcha el Programa Nacional para la Modernización Educativa; en 1992 se firma El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica signado por el gobierno federal, las entidades federativas y el SNTE y en 1993 se aprueba la reforma al Artículo 3º Constitucional y la Ley General de Educación. Con lo que gobierno y sociedad, sentaron las bases definitivas para que este proceso fuera permanente y en constante mejoramiento.

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se establece que el maestro es el protagonista de la transformación educativa de México, y debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y la nueva participación social en la educación, teniendo como estrategia en todas las fases del programa, la de valorar la función social del maestro. Tres son los aspectos fundamentales en los que se basa la estrategia de revaloración de la función magisterial: el salario profesional, carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

En el marco de estos acuerdos, a propuesta de la dirigencia sindical se estableció que la percepción económica de los profesores en la plaza inicial, fuera de cuatro veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal; lo cual inmediatamente fue tomado como "bandera" por el sindicalismo oficial y como una meta a cumplir; a fin que los maestros tuvieran ingresos acordes con la trascendente responsabilidad que tienen de formar a las nuevas generaciones.

En congruencia con lo anterior, a partir del 16 de mayo de 1992, se otorgaron importantes aumentos, mismos que fueron del 14% al sueldo tabular y 6% en prestaciones, con lo que se elevó la percepción en la plaza inicial a un promedio de 3.5 veces el salario mínimo general.

Una contribución más se dio en diciembre de 1992, con el aumento general otorgado a la burocracia del 7%, el cual incluyó al magisterio, y se continuó con este propósito en mayo de 1993, con el incremento del 9% autorizado al sueldo integrado de los maestros, en respuesta al pliego petitorio presentado por el SNTE, que es la organización sindical titular de las relaciones laborales colectivas.

Para poder abordar lo que es el salario profesional del magisterio, es necesario en primera instancia, clarificar la forma en que el gobierno federal ha venido aplicando su política salarial a este respecto.

Como es del conocimiento general, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos es la responsable de regular el otorgamiento de incrementos salariales de los trabajadores encuadrados en el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, a través de tres zonas geográficas: la "A", considerada como la más cara en la que se incluye al Distrito Federal, puertos y zonas turísticas, esta zona hasta el año de 1999 tenía un sueldo mínimo general de 34.45 pesos diarios; la zona "B" con 31.90 ; y la zona "C" con 29.70.pesos por día.

Los trabajadores que se rigen por el apartado "B", como es el caso de los maestros y de toda la burocracia del sector público, tienen como referencia lo autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el gobierno federal, a través del establecimiento de tres zonas económicas: I, II y III, siendo la tres la más cara, en la que se contempla a las zonas fronterizas, turísticas y puertos. Con base en esta clasificación y en el catálogo institucional de puestos,

Hacienda determina y autoriza los diferentes tabuladores y niveles salariales para las dependencias de la administración pública federal centralizada, entre las que se encuentra la Secretaría de Educación Pública.

Por otra parte, en La Ley General de Educación se establece que el Estado otorgará un salario profesional para que los profesores de educación básica alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; para lo cual se establece que el salario de los docentes estará compuesto por dos tipos de percepciones: la percepción genérica y la percepción integrada.

La percepción genérica, son las cuotas mensuales que reciben cada quincena los profesores de educación básica y se encuentra conformada por los siguientes conceptos:

- Sueldo tabular (concepto 07)
- Despensa (concepto 38)
- Material didáctico 39)
- Previsión social múltiple (concepto 44)
- Asignación docente (concepto E9)
- Servicios cocurriculares (concepto SC) ⁸
- Compensación provisional compactable (CPC) ⁹
- Ayuda por servicios (concepto 46) ¹⁰

Además de los conceptos que integran la percepción genérica, los maestros de educación básica también reciben, dependiendo de la entidad federativa en la que desempeñen sus labores, algunas prestaciones que se pagan con una periodicidad distinta de la mensual, y que deben ser tomadas en cuenta como parte de su salario.

De esta forma, la percepción integrada es igual a la percepción genérica más algunos conceptos como aguinaldo, prima vacacional, o los bonos por el día del maestro y por inicio de cursos, que también forman parte del salario anual bruto de los maestros.

Otro factor a considerar en la integración del salario profesional del magisterio, es la denominada compensación por laborar en zonas de bajo desarrollo, de la cual hablaremos en el siguiente capítulo, y que corresponde a las comunidades que se encuentran en zonas geográficas de difícil acceso y que por lo mismo, carecen de los servicios más elementales, como agua, energía eléctrica y vías de comunicación, entre otros.

⁸ Este concepto se otorga en casi la mayoría de las entidades federativas

⁹ Este concepto se paga sólo a los docentes de educación básica que trabajan en la zona económica II.

¹⁰ Este concepto se paga solamente a los docentes de educación básica del Distrito Federal

Como se puede apreciar, con ésta estrategia el salario del maestro recuperó parte importante del poder adquisitivo que había perdido con la crisis, sin ser del todo lo deseable.

Con Ernesto Zedillo Ponce de León, como Secretario de Educación Pública y con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992, se concretó el proyecto educativo del salinismo, el cual entre sus grandes líneas de acción, contemplaba la consolidación de la pretendida revaloración de la función magisterial.

CAPÍTULO 2 EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A lo largo de la historia contemporánea del país, hemos presenciado que los proyectos educativos institucionales varían de un plan a otro, es decir, de un periodo a otro y responden y enfatizan problemáticas diferentes, metas y objetivos que tratan de incidir en el educando y en el Sistema Educativo Nacional. Generalmente en todos se plantea a la educación como un sujeto activo en la transformación social y cultural del país, y en la adquisición de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que permitirán al ser humano, mejorar su situación económica, social y cultural.

Por lo tanto, es importante conocer los principales objetivos de los más recientes proyectos educativos que conforman el Proyecto Modernizador, como lo define su autor el profesor Guillermo Domínguez, en su excelente investigación los *"Proyectos Educativos Mexicanos del Siglo XX"*.

Derivado de la crisis de 1968 y con el propósito de otorgarle al ejercicio de la política un sentido más social, para recuperar credibilidad; el gobierno de Luis Echeverría Álvarez decide fortalecer aquellos aspectos que inciden directamente en los problemas que afectan a los grupos sociales mayoritarios, como la salud, vivienda, dotación de servicios públicos, y naturalmente la educación en la que desarrolló un amplio proceso de replanteamiento de los métodos y procesos de enseñanza al que se le denominó "Reforma Educativa"; los nuevos objetivos de la educación primaria para ser aplicados durante su administración, fueron los siguientes:

- *"Encauzar el desenvolvimiento integral de todas las potencialidades que configuran una personalidad armónicamente constituida desde el punto de vista físico, intelectual, emocional y de adaptación social.*
- *Encauzar el desarrollo psicológico de los educandos, hacia la formación de un pensamiento objetivo y científico, basándose en la realización de experiencias vitales que conduzcan a un proceso de elaboración y redescubrimiento de los conocimientos y verdades científicas.*
- *Favorecer en el alumno, en su constante relación con el maestro, la práctica de hábitos democráticos.*
- *Propiciar la conservación de las tradiciones y valores de la cultura nacional.*

- *Preparar a los escolares para que vivan en armonía en la escuela, en el hogar y en la localidad y desarrollen una sólida conciencia de convivencia armónica en la comunidad universal, mostrando una amplia disposición para recibir las aportaciones de todas las corrientes del pensamiento científico.*
- *Lograr que el niño aprenda a seguir aprendiendo bajo su propia guía.*
- *Comprender que el presente es el producto del pasado y herencia del esfuerzo sostenido de muchas generaciones y desarrollar la capacidad de interpretar críticamente el momento actual.*
- *Formar una actitud de cambio en la conciencia de los niños, para que estos sean resistentes e inflexibles ante los cambios que se produzcan en la sociedad, en las ciencias y en la cultura, y para que, llegado el momento, participen con conocimientos y responsabilidad en la transformación que habría de configurar la sociedad del futuro”.¹¹*

Durante el sexenio de José López Portillo, se inicia la era de la planeación económica con la presentación del Plan Global de Desarrollo 1978–1982, aunque hay que recordar que previamente ya existía un Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con el que se pretende encauzar el desarrollo económico del país de manera equilibrada y en armonía. En lo que respecta al sector educativo se pretende consolidar el proyecto de la “Reforma Educativa” de su antecesor; para lo cual establecen como sus principales objetivos de la política educativa del sexenio, los que se señalan a continuación:

- *“Ofrecer educación básica a toda la población; particularmente a la que se haya en edad escolar.*
- *Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.*
- *Elevar la calidad en la educación.*
- *Mejorar la atmósfera cultural*
- *Aumentar la eficiencia del sistema educativo para lo cual es indispensable la descentralización de los servicios educativos”¹²*

¹¹ Presidencia de la República, Necesidades Esenciales en México, “Situación y Perspectivas al año 2000”, Vol. 2 Educación, Coplamar, Siglo XXI Editores, México, p. 20

¹² Presidencia de la República. op. cit. p. 65

La estrategia para cumplir con los objetivos propuestos por el gobierno de José López Portillo, se fincó en el descubrimiento y explotación de abundantes recursos petroleros, acontecimiento que permitió en un primer momento, superar las restricciones que presentaba la balanza de pagos; para posteriormente a partir de 1978, reiniciar un dinámico proceso de expansión económica. Pero paradójicamente, al mismo tiempo que aumentaban las exportaciones, el control de las principales variables macroeconómicas se hizo más vulnerable, de tal forma que cualquier suceso coyuntural del exterior, provocaba severos efectos negativos en la economía nacional.

Ante esta situación, es importante analizar detenidamente el hecho de que ante la ausencia de políticas públicas que garantizaran la transformación de la riqueza petrolera en fuentes permanentes de trabajo, o bien, para cumplir con los compromisos sociales en materia educativa, de salud o vivienda y solucionar parte de los rezagos sociales acumulados; la absorción de los recursos excedentes que la exportación del petróleo generó, condujo a un breve e intenso periodo de auge económico, caracterizado por un incontrolable incremento de las importaciones.

A principios de la década de los ochenta, la caída de los precios internacionales del petróleo y la elevación de las tasas de interés mostraron la fragilidad de la estrategia adoptada; crecer a cualquier costo condujo al país a una de las recesiones más profundas de la historia contemporánea nacional, en la que el país tuvo que declararse en moratoria de pagos.

Durante 1982, la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se propuso superar los desequilibrios estructurales de la economía, por lo que desde el inicio de su mandato implementó una estrategia de reordenamiento estructural a largo plazo, cuyos principales artífices fueron el Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE; claramente contraccionista y estrechamente vinculado a los designios y requerimientos del Fondo Monetario Internacional, FMI, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo con su objetivo central de lograr un crecimiento ordenado.

La crisis que afectó a la sociedad mexicana durante toda la década de los ochenta, desde una perspectiva histórica, no pudo presentarse en peor momento, ya que debido a las altas tasas de fecundidad que prevalecieron hasta 1973 y al crecimiento de la población que resultó del desfase entre la reducción de la mortalidad y la disminución de la fecundidad, nunca en la historia demográfica del país; el grupo de población en edad de trabajar creció tan rápidamente como en la década de los ochenta. *“Cuando era necesario crear más empleos para atender a la creciente fuerza de trabajo que se incorporaba a la población económicamente activa, las condiciones económicas del país se deterioraban significativamente.”*¹³

¹³ Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, México, p. 9

Las dificultades se multiplicaron como consecuencia del aumento de la población. Fue entonces necesario canalizar cada vez más recursos públicos para atender las demandas sociales, pero al mismo tiempo que las necesidades crecían, la capacidad económica del gobierno para satisfacerlas disminuía considerablemente, por lo que las estrategias para lograr la cobertura de los servicios educativos privilegió lo cuantitativo sobre lo cualitativo, provocando graves desequilibrios estructurales como la masificación y saturación de los servicios, con la consiguiente disminución de la calidad; en contraposición a los objetivos que se perseguían en el proyecto de Revolución Educativa de Miguel de la Madrid, y del proceso de descentralización educativa.

Bajo esta perspectiva, resalta por sus repercusiones, el constante deterioro del nivel de vida de los maestros, quienes como ya se mencionó en el capítulo anterior, vieron demeritada su profesión debido a que sus percepciones fueron fuertemente golpeadas por la crisis económica; además que la masificación del servicio educativo, les impidió realizar adecuadamente sus funciones. En ese entonces fue necesario para muchos profesores de educación básica conseguir otra fuente de ingreso adicional, muchas veces ajena a la actividad docente, lo que provocó que el tiempo dedicado a preparar sus clases y su actualización académica, fuera sacrificado para que el profesor pudiera obtener los ingresos económicos suficientes para satisfacer las necesidades de él y de su familia.

En los primeros años de la década de los noventa, la problemática de la educación básica en México presentaba las siguientes características, según datos oficiales de 1990, en el país existían más de 6 millones de analfabetas; y casi 12 millones de mexicanos que iniciaron la primaria no alcanzaron a completarla; en 1993, cerca de 372 mil niños no tenían acceso a la escuela; alrededor de 662 mil alumnos abandonaban cada año la educación primaria y 1.6 millones de niños entre 10 y 14 años de edad no estaban matriculados. Sólo el 60% de los 4.4 millones de alumnos inscritos en la primaria concluía sus estudios en seis años; y para uno de cada dos mexicanos, la educación recibida no rebasaba la primaria.

Consciente de esta situación la administración de Carlos Salinas de Gortari, inició una profunda transformación del Sistema Educativo Nacional. Desde su tercer informe de gobierno, instruyó a su Secretario de Educación Pública, para que una vez concluido el diagnóstico de la educación y luego de la amplia consulta nacional realizada en los dos años anteriores, se actuara en el ámbito de la descentralización educativa y de la corresponsabilidad necesaria de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de impulsar la Modernización Educativa.

2.2 EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

EL 18 de mayo de 1992, las autoridades educativas federales a través de la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos de los 31 estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), suscribieron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, (ANMEB), como resultado del amplio proceso de consulta realizado en los dos años anteriores; comprometiéndose las partes firmantes, a reorganizar el sistema escolar, replanteando el federalismo educativo.

Mediante la federalización de la educación básica, acción fundamental del Acuerdo Nacional, sustentado jurídicamente en la Ley General de Educación, cada gobierno estatal es responsable de proporcionar el servicio educativo, utilizando para tal efecto los recursos que el gobierno federal transfirió a las entidades federativas; lo que implica también la participación de los gobiernos locales en el financiamiento de la educación básica.

Esto significó en los hechos, la transferencia del control de los servicios federales de educación básica al ámbito estatal; siendo a partir de este momento cuando los gobiernos de las entidades federativas se convierten en los responsables del funcionamiento de todos los centros escolares de su jurisdicción. Como resultado de esta acción, en el transcurso de unos meses se descentralizó la administración y el control de casi 100 mil planteles de educación básica en el interior del país, y supuestamente la relación laboral con más de 700 mil profesores agremiados al SNTE.¹⁴

De esta manera tal vez sin estar preparados para ello, los gobiernos estatales asumieron la dirección de los establecimientos educativos que impartían educación preescolar, primaria, secundaria y formación de maestros. Por su parte la federación, cedió los planteles escolares con todos los elementos técnicos y administrativos, bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones, así como los recursos financieros con los que venían operando hasta entonces.

El gobierno federal se comprometió a su vez, a transferir los recursos suficientes para que cada entidad federativa estuviera en la posibilidad de ofrecer el servicio educativo a su cargo con la cobertura y calidad necesarias. La Secretaría de Educación Pública conserva transitoriamente la dirección y operación de los planteles de educación básica en el Distrito Federal.

¹⁴ Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la Educación en México*, México, 1999, p. 11

Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, tendría que sustituir al titular de la Secretaría de Educación Pública, en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporaron al sistema educativo estatal.

Aunque se establece en el Acuerdo que el gobierno federal seguirá garantizando el carácter nacional de la educación y vigilando el estricto cumplimiento del Artículo 3º Constitucional y de la Ley Federal de Educación, los gobiernos estatales podrán incluir aspectos regionales en los planes de estudio, con la finalidad que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía y la diversidad ecológica de su región; así como las costumbres y tradiciones de la entidad federativa de que se trate.

Creado para llegar a ser *“un sistema que supere los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva que aquejan al Sistema Educativo Nacional”*, el Acuerdo estipula, empero, que los gobernadores seguirán reconociendo al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, también cuestionado por su centralismo y burocracia, como el “titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de la educación”, por lo que en realidad el nuevo proyecto formalmente dejó intacto al SNTE, el más grande de Latinoamérica.¹⁵

Con la firma del Acuerdo se pretende dar respuesta a las necesidades que plantea la transformación educativa y que requiere el país, eliminando el excesivo centralismo de los procesos operativos, fortaleciendo la cobertura de los servicios y buscando elevar la calidad de la educación, proceso que obligó al Estado a mantener bajo el ámbito de su competencia las decisiones de índole normativo, con el propósito de orientar una educación nacionalista, responsabilidad que en el ámbito federal recae en la Secretaría de Educación Pública, dejando a los estados el aspecto operativo.

El Acuerdo establece un segundo compromiso, que fue reformar los contenidos y materiales de la educación básica, el cual comprende desde la reforma al Artículo 3º Constitucional; para lo cual fue necesario reformular los planes y programas de estudio en los niveles de primaria y secundaria, para que sobre esta base, poder iniciar la elaboración de nuevos libros de texto gratuitos para los seis grados de la educación primaria, así como la producción de materiales educativos complementarios dirigidos a los profesores de educación básica. Es conveniente señalar que los planes, programas y libros de texto no habían sido modificados en 20 años y como es obvio, sus contenidos resultaban ajenos a las actuales necesidades de formación básica de los niños y jóvenes del país.

¹⁵ Vera, Rodrigo, “Los Maestros Estrenan Patronos: Los Gobernadores”. *Proceso* No. 812. México 1992, p.p 6 y 7

A partir del ciclo escolar 1993-1994 se comienzan a difundir y a utilizar los nuevos programas y materiales, y los currículos y libros de texto entran en una etapa de constante renovación y actualización. Con ésta reforma se pretende que los alumnos adquieran los conocimientos y desarrollen las capacidades y aptitudes básicas para su desenvolvimiento posterior; se hace énfasis en el manejo de la lengua oral y escrita y en la resolución de problemas matemáticos en contextos cambiantes; lo cual constituye la base para una educación a lo largo de la vida, mediante un proceso en el que se busca que el educando aprenda a aprender, despertando en niños y jóvenes una disposición favorable al aprendizaje continuo, así como la capacidad de asimilar experiencias y contenidos educativos de diversa índole.

Aunque se menciona en tercer término, la revaloración de la función magisterial, es el pilar de este Acuerdo, como ya se señaló en el primer capítulo, debido a que destaca el papel fundamental del maestro en el proceso educativo, al traducir las estrategias en la posibilidad de un crecimiento real de las percepciones de los profesores y en el establecimiento de las condiciones que permitan la actualización permanente de los educadores y su desarrollo profesional.

Otro aspecto importante que merece atención, es el reconocimiento de que aún y cuando se destinen mayores recursos, no implica el mejoramiento en la calidad de la educación, pero sí es parte importante en el proceso educativo; puesto que mediante el acrecentamiento de los recursos, se podrá contar con más aulas, materiales, equipos y otros insumos necesarios para la educación, Para ello, es indispensable la decidida participación de los diferentes niveles de gobierno, asumiendo responsablemente los compromisos establecidos en la ANMEB, con lo cual se pretende fortalecer la operación, la cobertura y la calidad educativa.

En cuanto a la problemática salarial, esta no puede ser abordada de manera aislada de los demás procesos que fortalecen la actividad educativa. Hasta el año de 1992, la mayor parte de las entidades federativas contaban con un sistema educativo estatal y otro federal; al ser transferido el personal que dependía de la federación, se generaron serios conflictos derivados de las diferencias en cantidad y calidad de las percepciones.

“Al realizarse las negociaciones previas a la federalización, afloraron una serie de problemas y vicios administrativos naturales de un aparato gigantesco y difícil de desentrañar como era el centralizado sistema educativo. Se evidenciaron mayores diferencias entre los trabajadores de los sistemas federal y aquellos que ya trabajaban en los sistemas estatales y como era de suponerse aparecieron inmediatamente demandas de homologación de sueldos y prestaciones.”¹⁶

¹⁶ Moctezuma Barragan, Esteban, “La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 125

Cabe destacar, que en algunas entidades se otorgaban prestaciones por encima de las que se tenían contempladas para el personal federal, lo que dio como resultado un problema generacional, tanto para la federación como para las entidades federativas, puesto que tanto los maestros como el SNTE han solicitado la homologación de prestaciones considerando lógicamente como modelo de equiparación a las entidades federativas con prestaciones superiores a los demás. Entre los estados las demandas más acentuadas han sido que se les otorguen 90 días de aguinaldo como sucede en Morelos, así como 25 días de prima vacacional como en el Estado de México entre otras.

Bajo este contexto, se tenían una serie de prestaciones de carácter general y específico con diferencias sustanciales en los términos y montos de aplicación, incluyendo prestaciones de seguridad social que en su mayoría beneficiaban al personal estatal; ante esta problemática y al no contar con los recursos suficientes que permitieran terminar con las disparidades existentes, el gobierno federal se vio obligado a realizar una homologación salarial, la cual sólo consideró una equiparación de prestaciones genéricas, es decir, las que reciben los docentes en forma quincenal, sin que se requiera cubrir ningún requisito adicional, así como las anuales, y sólo incluyó prestaciones específicas de manera excepcional que no representaran problemas desde el punto de vista normativo y presupuestal.

Es importante mencionar, que este tipo de problemas se han tenido que sortear, dado que bajo las condiciones económicas prevalecientes en el país, no habría presupuesto alguno federal o estatal suficiente para satisfacer plenamente esas demandas. De esta forma, algunas entidades han tratado de presionar a la SEP, anteponiendo este tipo de situaciones, a la integración de los servicios educativos, exigiendo se les otorguen recursos adicionales.

Por otra parte, con la finalidad de evitar que las diferencias entre los estados continuaran acrecentándose se acordó mantener el servicio de seguridad social de los trabajadores, en la misma situación en que se encontraba al 18 de mayo de 1992 y excluirlo del costo de la homologación, bajo el argumento de que las entidades federativas no tendrían capacidad ni reservas actuariales para recibir en sus regímenes al personal transferido. Por esta razón se decidió que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), continuara otorgando ininterrumpidamente sus servicios y prestaciones a los trabajadores.

No obstante la problemática anteriormente descrita, en el marco de la federalización educativa, la integración de los servicios educativos presenta avances considerables. Hasta junio de 1988 sólo 22 entidades federativas habían promulgado y publicado su ley estatal para adecuarla a la Ley General de Educación.

En Tamaulipas y Michoacán existen iniciativas de ley; Hidalgo Puebla y Sinaloa cuentan con anteproyectos de la misma; mientras que en Zacatecas se encuentra en proceso de elaboración. En cuanto a los estados de Chiapas, Nuevo León y Tlaxcala no se reportan avances al respecto.

La fusión de los servicios educativos, estatal y federal, como resultado de la firma del Acuerdo, no fue necesaria en 11 entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; debido a que en su momento, la transferencia se efectuó de manera directa a la Secretaría de Educación Pública Estatal o fue creado un organismo descentralizado que asumió la función en aquellos casos en los que la entidad no prestaba servicios educativos previos a la federalización.

*Adicionalmente a lo anterior, "de 1993 a la fecha, los servicios educativos federales y estatales han sido integrados en once estados entre los que se encuentran Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas; y persisten dificultades que obstaculizan la integración en los nueve restantes como Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala."*¹⁷

El proceso de federalización, también ha puesto de manifiesto el hecho de que algunas entidades federativas no han asumido plenamente el compromiso que implica la modernización educativa, puesto que en lugar de participar decididamente en la transformación, pretenden que el gobierno federal les resuelva sus problemas, tal es el caso del financiamiento en el que existen indicios de que parte de los recursos transferidos por el gobierno federal, son desviados para apoyar proyectos que nada tienen que ver con la educación.

Situación similar ha ocurrido con la construcción, mantenimiento y equipamiento de escuelas donde la responsabilidad se ha dejado al gobierno federal, lo mismo ocurre con la creación de plazas que se derivan del crecimiento natural del sector, las cuales deben ser creadas y asignadas a docentes para atender la expansión de los servicios educativos, en este rubro el crecimiento que se ha observado en los últimos seis años, ha tenido un ritmo del 2.5% anual, sin que exista participación de las entidades federativas.

Tanto la reforma constitucional como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica representan avances sustanciales para el desarrollo de la educación básica, pero no era suficiente, para complementar el esfuerzo realizado, era necesario establecer una alternativa que superará al tradicional escalafón vertical y al Esquema de Educación Básica, como únicos medios de promoción; por lo que el compromiso fue crear un sistema de promoción para

¹⁷ Secretaría de Educación Pública. op. cit. p.p. 107 y 108

estimular la iniciativa individual y la permanente superación profesional del magisterio, y que eso se tradujera en la posibilidad de acceder a mejores niveles de ingreso y de calidad de vida, sin romper el principio de equidad y sin violentar los derechos de antigüedad legítimamente adquiridos.

Es así como surge la Carrera Magisterial, como un ambicioso programa en el que el gobierno federal, las entidades federativas y el SNTE, acuerdan el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente de educación básica. Siendo su principal propósito el que los maestros puedan acceder, desempeñando la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, su participación en los cursos de actualización, además del desempeño profesional y su antigüedad en el servicio y en cada uno de los niveles de la propia Carrera Magisterial.

Aunque es de observar que no obstante el mecanismo de promoción horizontal, en ningún momento se plantea la participación de otros actores en el Acuerdo, quedan excluidos los sectores sociales y empresariales; además de que no se contemplan evaluaciones externas como las que realiza la UNESCO y la OCDE.

CAPÍTULO 3 EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL

3.1 ANTECEDENTES

Algunos investigadores opinan que en lo que respecta a la educación, México sigue siendo un país eminentemente importador, en el que poco se promueve la iniciativa y creatividad y se da preferencia a la importación de modelos que tienen su origen en contextos ajenos y que responden a características diferentes a las de nuestro país. Por tanto hay quienes afirman que tal es el caso de los programas de estímulos al desempeño docente en educación superior y la Carrera Magisterial en educación básica; y concluyen que ambos se encuentran inspirados en los programas de *"Merit pay o pago por mérito que fueron diseñados y aplicados desde 1988 en Los Estados Unidos de Norteamérica"*; país en el que en la actualidad poco menos del 4% de los sistemas escolares los emplea.

Existen también estudios como los realizados en 1986 por Richard J. Murane y David K. Cohen, en los que se concluye *"que el pago por mérito en Estados Unidos fue idóneo para incrementar las percepciones a los docentes de los pequeños distritos de comunidades homogéneas con buenas escuelas, favorables condiciones de trabajo y excelentes sueldos; y en cambio en las escuelas alejadas de las ciudades o ubicadas en los barrios oprimidos de la periferia de la ciudad, el pago por mérito fue un fracaso"*.¹⁸

Bajo estas referencias resulta importante analizar los antecedentes de la Carrera Magisterial, partiendo del hecho de que entre 1980 y 1990 las condiciones prevalecientes para el desempeño de la función docente, como ya se mencionó en otros capítulos, presentaba entre otros aspectos, las siguientes características: rezago en la revisión de planes y programas de estudio, carencias de apoyos materiales y didácticos, bajos sueldos, mínimas posibilidades de superación personal y profesional, incremento en los años de estudio de la carrera normalista y escaso reconocimiento al papel de los maestros como líderes en sus comunidades.

Sólo por citar un ejemplo podemos mencionar el caso de que a partir de 1984, se registró una disminución de la matrícula de alumnos inscritos en las escuelas normalistas del país, misma que descendió en números redondos de 330 mil en el ciclo escolar 1982-1983 a casi 110 mil en 1992-1993, lo cual significó un decremento del 66%. Por lo que a partir de 1989 el gobierno federal a través de la SEP inició los esfuerzos para subsanar esta situación.

¹⁸ Citado por Valdez Aragón, Silvia, en la Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Educación 1994. *Carrera Magisterial: Una mirada desde los Docentes*.

La Carrera Magisterial, tiene sus orígenes en los resolutivos del Primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, celebrado en la Ciudad de Tepic, Nayarit, en febrero de 1990, donde a propuesta de la organización sindical, es planteada por primera vez como una estrategia concreta para resolver parte de la problemática del magisterio.

En el Segundo Congreso Nacional del SNTE, se reitera la propuesta de establecer la Carrera Magisterial, como una estrategia integral que logre el doble propósito de coadyuvar a elevar la calidad en los servicios educativos, pero que al mismo tiempo signifique beneficios concretos que mejoren la economía de los maestros que accedan a la misma; posteriormente, es en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, donde se dispone la creación de la Carrera Magisterial como parte del proceso de transformación y modernización educativa; finalmente, el Presidente de la República dio inicio al programa el 14 de enero de 1993, fecha en que se dieron a conocer los lineamientos convenidos entre la SEP y el SNTE.

Hasta antes de 1992, los docentes de educación básica contaban con sólo dos sistemas de estímulos, uno era el escalafón tradicional, el cual regulaba las promociones escalafonarias verticales dentro del sistema educativo mediante concurso, su estructura era piramidal, de tal manera que para ascender a los niveles inmediatos superiores, era necesario que se dieran bajas definitivas o en su caso la creación de nuevas plazas, lo que representaba poca movilidad.

Gráfica No. 1



Fuente: Elaborada con Información Interna de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, SEP, México, 1998

Como se puede apreciar en la Gráfica No.1, del total de plazas docentes del sistema de educación básica, un 90.76% corresponden a maestros frente a grupo con plaza inicial; un 8.2% se encontraban ocupadas por docentes con plazas de director, es decir, realizando funciones directivas en los planteles escolares; el 0.79% pertenecen a inspectores y sólo el 0.25% de los docentes tienen plazas de jefes de sector. Situación que sin lugar a dudas ofrece muy pocas posibilidades de ascenso.

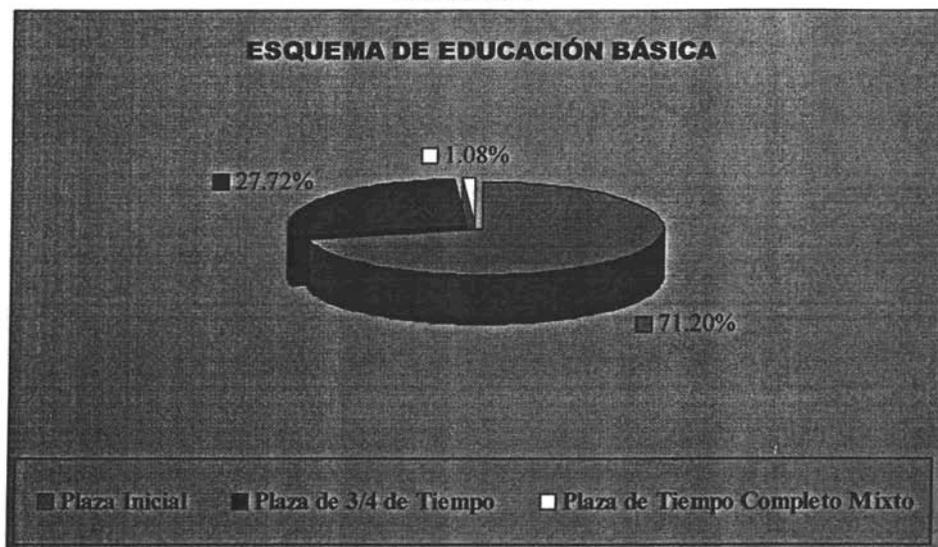
Con este escalafón vertical los ascensos se otorgaban con base en un sistema de evaluación en el que se consideraban cinco factores como: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad. Cada uno de ellos comprende, además varios subfactores; sin embargo, en la práctica se privilegiaba la antigüedad, puesto que en los demás factores escalafonarios los docentes, optaban por otorgarse los más altos puntajes, razón por la cual, en la mayoría de los casos se consideraba a la antigüedad como el factor determinante para el otorgamiento de las promociones.

El segundo sistema conocido como el Esquema de Educación Básica, se formalizó en 1987 y consistió en un sistema de estímulos que buscaba promover el mejoramiento de la calidad educativa, a través de la asignación y desarrollo de actividades extracurriculares, es decir, fuera de los salones de clases; para su ingreso, de acuerdo al sistema de evaluación se ponderaban principalmente los factores del grado académico y la antigüedad.

Sin embargo, a pesar de que era una iniciativa con buenos fines, tuvo alcances muy limitados, puesto que no se previeron los diversos mecanismos de movilidad docente y sobre todo que nunca contó con sistemas de control que permitieran dirigir, corregir y evaluar las actividades que se proponía: este sistema de estímulos, al final fue considerado sólo como un expediente salarial.

Este sistema de estímulos permitió el ascenso a categorías con mejores niveles de remuneración que los de la plaza inicial; sin embargo, una vez obtenida la promoción, el personal únicamente podía acceder a otros niveles mediante el escalafón tradicional.

Gráfica No. 2



Fuente: Elaborada con Información Interna de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, SEP, México, 1998

Como se puede apreciar en la Gráfica número 2, los alcances de incorporación de docentes de educación básica en el esquema, se debió principalmente a que el 27.7% de las plazas correspondían a las denominadas de tres cuartos de tiempo, a las que de manera general el personal docente accedió por antigüedad. En tanto que para ingresar en las plazas de tiempo completo mixto, era necesario haber cursado una Licenciatura en Educación Preescolar o Primaria de la Universidad Pedagógica Nacional, con lo cual se beneficiaba sólo a un pequeño grupo del magisterio, puesto que el total de estas plazas sólo representaba el 1.08%

Con base en lo anterior y ante el fracaso del Esquema de Educación Básica, se establece el compromiso de articular un sistema sólido de estímulos que respondiera a las líneas de acción trazadas, es decir, que coadyuvara a elevar la calidad educativa, además de favorecer la condición social y laboral del magisterio de educación básica, es así como la SEP conjuntamente con el SNTE, impulsa la Carrera Magisterial, con el fin de ofrecer a los maestros del país la posibilidad de continuar avanzando en su desarrollo profesional, con una remuneración justa al trabajo magisterial .

3.2. LA CARRERA MAGISTERIAL

En atención a uno de los compromisos que contrajo el gobierno federal en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); el 14 de enero de 1993 se creó el Programa de Carrera Magisterial, como un sistema para brindar a los profesores, particularmente a los que desarrollan sus actividades frente a grupo, la posibilidad de promoverse profesionalmente de manera individual y voluntaria, sin que debieran ascender a niveles directivos para hacerse acreedores a los estímulos del programa.

Es de esta manera como se pretende, que el Programa de Carrera Magisterial forme parte de una estrategia global del gobierno federal para alentar y apoyar la función de los profesores de educación básica, la cual considera, además, aspectos como: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, el aprecio social por su trabajo y los apoyos para vivienda.

Mediante el pago de estímulos económicos, que están en función de la actualización y profesionalización permanente de los docentes, así como del aprovechamiento escolar de sus alumnos, entre otros factores, que se analizarán detenidamente más adelante, es como la Carrera Magisterial alienta el trabajo de los mejores maestros y fomenta su arraigo en las comunidades.

Por otra parte, en el marco de la federalización de la educación básica, se concibió que la mejor forma de administrar y operar el programa y que a su vez respondiera a la política que el Estado requería para consolidar el proceso de modernización educativa, era haciendo corresponsables tanto a la Secretaría de Educación Pública como al Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; lo cual dio como resultado una nueva forma de relación sindicato-autoridad, acontecimiento que de acuerdo al discurso oficial fue considerado como un importante paso adelante en la democratización de la vida nacional.

Bajo este supuesto, es la Carrera Magisterial una nueva forma de relación entre las autoridades educativas y la organización sindical; en la que las decisiones del programa sólo pueden ser tomadas en el seno de la Comisión Nacional Mixta, donde intervienen representantes de la Secretaría de Educación Pública y del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE.

Es importante destacar, que asumir un programa de esta naturaleza, en el cual se comparte la responsabilidad del mismo, ha sido una tarea de difícil comprensión para ambas partes, puesto que antes la autoridad tomaba las decisiones y la organización sindical las asumía. Esto no quiere decir, que en Carrera Magisterial no se asuman esas responsabilidades, de hecho ha existido un compromiso tal, que se considera como uno de los principales elementos que ha permitido el éxito del programa en lo económico.

Para garantizar el funcionamiento del programa en el marco de la descentralización de la educación básica, se establecieron tres instancias que participan en el desarrollo de la Carrera Magisterial:

- La Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, es el máximo órgano de gobierno del programa y la única entidad facultada para emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos; sin dejar de considerar el establecimiento de las formas y medios para convocar a los docentes para participar en el programa.
- La Comisión Paritaria Estatal, opera en cada entidad federativa y es la responsable de hacer respetar, cumplir y difundir los lineamientos, disposiciones y acuerdos emitidos por la Comisión Nacional, y realizar, con apego a la norma, la dictaminación de los docentes que participan en los procesos de incorporación y promoción en el programa, así como aplicar los recursos presupuestales y servir como órgano de asesoría y de consulta de las instancias que participan. Se integran por igual número de representantes de la autoridad educativa, así como de las respectivas secciones del SNTE.
- El Órgano de Evaluación, opera y difunde el programa en los centros de trabajo; proporciona a los docentes información acerca de los trámites que deben realizar para participar en los procesos de inscripción y de promoción; revisa y valida la documentación de los maestros, y lleva a cabo la evaluación del factor desempeño profesional. Actualmente, en los centros de trabajo operan 120 mil órganos que evalúan las actividades cotidianas de los docentes.

No obstante, que el programa surge de la modernización y particularmente como parte de la federalización; pudiera resultar contradictorio el que la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, haya tomado la decisión que la rectoría del mismo en lo que respecta a la normatividad y a la distribución y control de los recursos presupuestales asignados, se realice de forma centralizada a través de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial. En un momento en que se ha transferido la responsabilidad de toda la educación básica a los gobiernos de los estados.

Lo anterior se debe principalmente, a que ante la incomprensión y falta de información del programa, algunas autoridades educativas y secciones sindicales, han pretendido resolver problemas políticos favoreciendo a un grupo minoritario por encima de los intereses de la mayoría; situación ante la cual la Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial ha tenido que oponerse enérgicamente e inclusive teniendo que rechazar casos en los que existen evidencias o se tiene conocimiento de que fueron aprobados bajo esas

condiciones; teniendo que ser necesario emitir pronunciamientos y suscribir acuerdos con las partes en conflicto, a fin de despolitizar las medidas implementadas, por lo que resulta prudente que su manejo sea centralizado.

Lo anterior, bajo ninguna circunstancia quiere decir, que la mejor forma de manejar el programa sea mediante la centralización de las decisiones; más bien se pretende dadas las circunstancias, evidenciar la necesidad de considerar un proceso de descentralización gradual que garantice un manejo adecuado y transparente en las entidades federativas.

Como ya se mencionó anteriormente, la Carrera Magisterial es un sistema de estímulos en promoción horizontal para los docentes de educación básica agremiados al SNTE; para lo cual se establecieron tres vertientes de participación a través de las cuales los maestros de manera individual y voluntaria pueden incorporarse al programa:

- Primera Vertiente: Docentes Frente a Grupo
- Segunda Vertiente: Personal Directivo y de Supervisión
- Tercera Vertiente: Personal Docente que realiza Actividades Técnico-Pedagógicas

Asimismo, es requisito que los profesores que quieran participar en el programa necesariamente deben contar con un nombramiento código 10, alta definitiva, o código 95, plaza sin titular, interinato ilimitado; y que se encuentren laborando en algún nivel y modalidad de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, secundaria general y técnica, telesecundaria, educación física, artística, especial, extraescolar y centros de formación para el trabajo.

La Carrera Magisterial cuenta con sus propias reglas y comprende cinco niveles de estímulos: A, B, C, D y E; siendo obligatorio que todos los docentes participantes deban iniciar en el nivel A. Para incorporarse o promoverse en el programa, los aspirantes deben cumplir con los requisitos establecidos y obtener los puntajes más altos en las evaluaciones que se aplican para determinar su incorporación o promoción dentro del programa.

Para ir avanzando en los distintos niveles que establece la Carrera Magisterial, además de cubrir satisfactoriamente los requerimientos que la promoción exige para cada nivel, los docentes deben haber permanecido en el nivel que antecede, entre dos y cuatro años, de acuerdo a la siguiente tabla:

**CUADRO No. 1
AÑOS DE PERMANENCIA QUE DEBEN CUMPLIR LOS DOCENTES EN
CADA UNO DE LOS NIVELES DEL PROGRAMA DE CARRERA
MAGISTERIAL PARA SER PROMOVIDOS**

ZONA	Años de permanencia Niveles					TOTAL DE AÑOS
	"A"	"B"	"C"	"D"	"E"	
Urbana y rural	3	3	4	4	-	14
Bajo desarrollo ¹⁹	2	2	2	2	-	8

Fuente: Comisión Nacional SEP – SNTE de Carrera Magisterial, *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, SEP, México, 1998

En el Cuadro No.1, se puede apreciar un dato muy importante que es el tiempo mínimo que debe transcurrir para ser promovido desde plaza inicial hasta el nivel "E", que es el máximo nivel del programa, el cual es de 14 años para los maestros que laboran en zonas urbanas y para el caso de los profesores que laboran en zonas marginadas o de bajo desarrollo, este lapso se reduce a 8 años, con la finalidad de estimular su arraigo en las comunidades y que se garantice la prestación del servicio educativo de educación básica.

**CUADRO No. 2
NIVELES DE PROMOCIÓN EN CARRERA MAGISTERIAL
Y SU INCREMENTO PORCENTUAL**

NIVEL	INCREMENTO DEL SALARIO CON RESPECTO DEL NIVEL ANTERIOR	PORCENTAJE ACUMULADO
A	36.01%	36.01%
B	82.24%	118.25%
C	140.56%	258.81%
D	207.92%	466.73%
E	294.14%	760.87%

Fuente: Elaborado con Información Interna de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, SEP, México, 1998

¹⁹ Los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, de la Comisión Nacional SEP-SNTE, señalan que las localidades consideradas de bajo desarrollo se determinan de acuerdo con los siguientes criterios: no cuentan con servicio de agua entubada, carecen de servicio de energía eléctrica, son de difícil acceso, con tiempo de transporte mayor a 30 minutos de la localidad más próxima que cuente con servicios urbanos cuando el medio de transporte es público y diario, y/o se realicen recorridos a pie.

Como se puede apreciar en el Cuadro No. 2, la diferencia porcentual entre el sueldo tabular de la plaza inicial de maestro de grupo de primaria en el D. F. y el nivel "A" de Carrera Magisterial es del 36.01%, en tanto, entre la misma plaza inicial y el nivel "E", que es el más alto del programa, el incremento porcentual alcanza el 294.14%.

Es importante aclarar que de manera transitoria, a los docentes que previo al Programa de Carrera Magisterial contaban ya con una plaza de tiempo completo mixto, del Esquema de Educación Básica, se les ubicó en un casillero intermedio denominado "BC".

Cada nivel del programa, como ya se mencionó, tiene sus propias reglas y requisitos, con lo que se pretende promover sólo a los maestros más capaces, mejor preparados y con mejor desempeño, para lo cual el ingreso a las etapas de incorporación o promoción se basan en los resultados que alcanzan los docentes dentro del proceso de evaluación, de tal manera que sólo acceden a los estímulos aquellos que han obtenido los puntajes más altos. Aunque es importante señalar, que en este proceso el monto de los recursos presupuestales asignados son muy importantes, puesto que de la cantidad disponible depende el número de docentes que serán admitidos en el programa o en sus etapas de promoción.

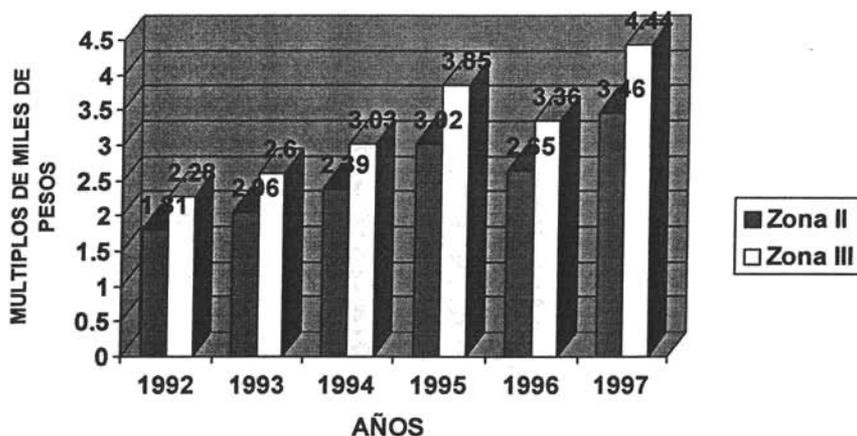
"La Carrera Magisterial comprende la creación de un sistema de promoción horizontal, con sus propias reglas y modalidades y que ofrece cinco niveles de estímulos en las categorías de los maestros de educación básica, es decir, el maestro contará con un mecanismo de movilidad dentro de su propia categoría. Esto significa incrementos salariales muy importantes entre uno y otro nivel."²⁰

El gobierno federal desde 1988, ha aplicado una política de fortalecimiento del salario del magisterio e inclusive por encima de algunos otros sectores productivos. La plaza inicial de maestro de grupo de primaria durante el periodo de 1988 a 1998, ha recibido un incremento en términos nominales en el sueldo tabular, es decir, únicamente el concepto 07 sueldo base, de un 771.75% y en lo que respecta a la percepción genérica, la cual contempla sueldo tabular, despensa, material didáctico, asignación docente, ayuda por servicios y servicios curriculares, el incremento representa un 831.03%

Lo anterior, no implica que ya se hayan alcanzado los niveles de ingresos prometidos a los docentes de educación básica, pero es innegable que ha sido considerable el esfuerzo realizado por el gobierno federal para recuperar el salario magisterial, considerando que desde 1989 a diciembre de 1997 se obtuvo una recuperación real del 67.5%

²⁰ Moctezuma Barragán, Esteban. op. cit. p. 106

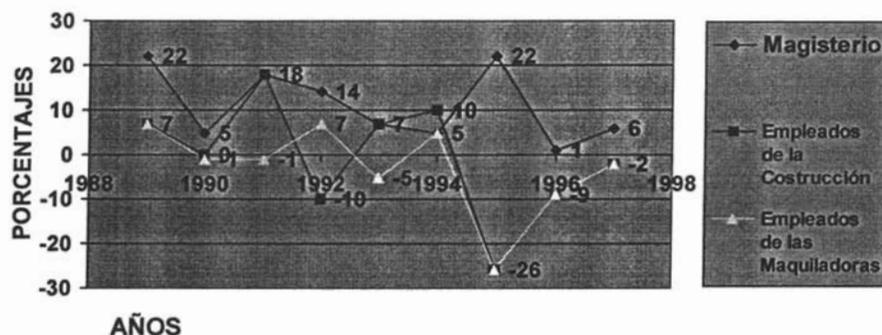
Gráfica No. 3
EVOLUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN INTEGRADA DE UN MAESTRO
DE PRIMARIA
(Miles de Pesos Mensuales)



Fuente: Elaborada con Información Interna de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, SEP, México, 1998

La situación anteriormente descrita, se corrobora con la información que se aprecia en la Gráfica No. 3, en la que se manifiesta de manera concreta el hecho de que el magisterio ha recibido incrementos superiores a los de otros sectores, con lo que la recuperación a sido superior en educación básica, situación que aunada a la Carrera Magisterial, permite que los ingresos de los docentes se incrementen de manera importante.

Gráfica No. 4
CRECIMIENTO REAL DE LOS SALARIOS EN LAS RAMAS DE LA CONSTRUCCIÓN, MAQUILADORAS, Y MAESTROS DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL DISTRITO FEDERAL (1989-1997)

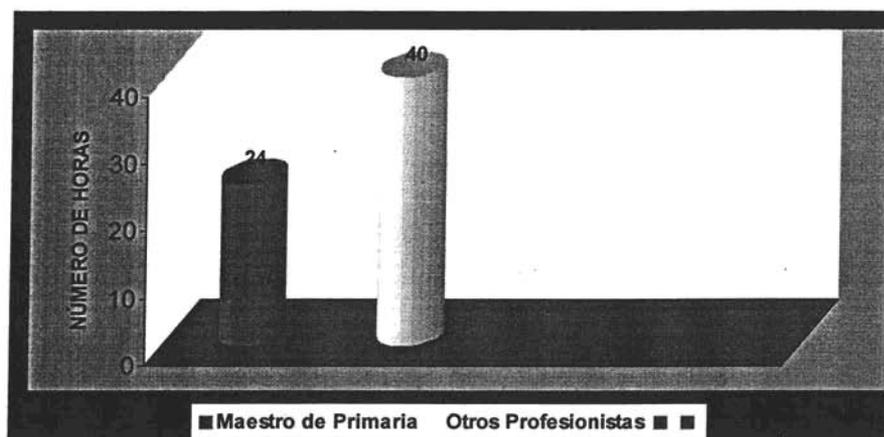


Fuente: Elaborada con Información Interna de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, SEP, México, 1998

Como se muestra en la Gráfica No. 4, el salario del magisterio en términos reales, se ha visto favorecido de manera importante comparado con otros sectores, como por ejemplo, es el caso de la industria de la construcción y de las maquiladoras donde no se registra crecimiento alguno y en su lugar se observan decrementos; situación que de manera contraria se presenta en el magisterio, en el que como ya se mencionó anteriormente, se registran incrementos reales del orden del 67.5%.

En esta gráfica, los datos representados en ella, muestran el crecimiento real del salario magisterial en comparación con otras ramas productivas, en la que como se puede apreciar, la recuperación es evidente, pero al comparar otros indicadores como la jornada de trabajo, resulta que la misma en el magisterio es inferior a la de otros profesionistas que laboran en mismo sector público; aún y considerando el tiempo que el docente debe invertir en su actualización y preparación de clases; es decir, que trabajan menos horas en comparación con las que trabajan otros empleados de base con diferentes profesiones y que como de todos es ampliamente conocido, perciben menos ingresos, tienen pocas prestaciones económicas e inclusive disfrutan de menos días de vacaciones y de gratificación de fin de año, más conocido como "aguinaldo".

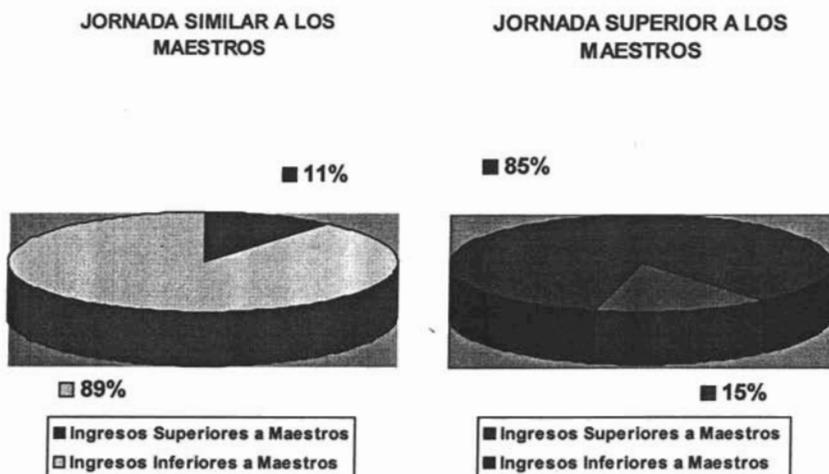
Gráfica No. 5
JORNADAS DE TRABAJO
(Horas por Semana)



Fuente: Elaborada con Información Interna de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, SEP, México, 1998

Para corroborar lo anterior, en la Gráfica No. 5 se puede observar que la jornada de trabajo de un profesor de primaria, es de sólo 24 horas a la semana, mientras que para cualquier profesionistas que labore en las dependencias del sector público, como ya se mencionó, es por lo menos de 40 horas para el personal operativo de base y confianza; pero en lo que corresponde al personal de mandos medios, las jornadas de trabajo son hasta de 12 horas diarias, laborando inclusive los sábados y en la mayoría de los casos con una preparación profesional que supera en años de estudio a los profesores.

Gráfica No. 6
RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y JORNADA LABORAL



Fuente: Elaborada con Información Interna de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, SEP, México, 1998

Como se podrá observar, uno de los principales objetivos del Programa de Carrera Magisterial se ha cumplido al mejorar considerablemente los ingresos del magisterio por encima de otros sectores de la economía y del mismo sector público, aún y cuando su jornada laboral, sus años de estudio y preparación sean menores en comparación a los de otros profesionistas.

Después del inicio del programa en el ciclo escolar 1992-1993, para ser más precisos, en marzo de 1993 desaparece el Esquema de Educación Básica, es decir, no se da más acceso a la incorporación de docentes al citado esquema y la creación de este tipo de plazas se cancela definitivamente, lo que sin dudas ha sido uno de los problemas más fuertes que ha enfrentado la Comisión Nacional SEP- SNTE, principalmente en lo que respecta a los casos de los docentes egresados de las licenciaturas de educación preescolar y primaria de la Universidad Pedagógica Nacional, quienes accedían a una plaza de tiempo completo mixto del citado esquema, por el sólo hecho de haber concluido sus estudios, beneficio que se extendió en Carrera Magisterial hasta la sexta etapa, afortunadamente como se previó dicho asunto quedó concluido en ese año.

En cada ciclo escolar el número de plazas de nueva incorporación, así como de las que van a ser promovidas en cada nivel, modalidad y entidad federativa, son determinadas entre la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, las autoridades educativas de los estados y el SNTE, para ello la asignación de recursos se realiza a nivel nacional, de conformidad con el techo presupuestal autorizado para cada etapa del programa, tomando en consideración criterios de equidad y calidad que en este último caso corresponde a los resultados que ha generado el mismo programa, es decir, que se toman en cuenta los avances alcanzados por cada una de las entidades federativas.

Uno de los aspectos que más ha fortalecido a Carrera Magisterial, es sin lugar a dudas la constante preocupación por parte de la Comisión Nacional SEP-SNTE por mejorar el funcionamiento del programa, a través de mecanismos de evaluación, control y retroalimentación del sistema, de acuerdo con las experiencias y expectativas surgidas durante su operación.

Derivado de un proceso de análisis de la normativa del programa, la Comisión Nacional en 1998, consideró importante evaluar los avances que se habían obtenido en el desarrollo del programa, por más de cinco años, detectando que en la operación del mismo, se había evidenciado la existencia de imprecisiones, inconsistencias, omisiones y contradicciones; además se observó que los sectores involucrados en el mismo, desconocían o no le daban la importancia requerida a la Carrera Magisterial.

La misma Comisión, procedió a corregir los errores que se detectaron en la aplicación del programa, para esto convocó a reuniones a las comisiones paritarias, las cuales presentaron propuestas para el replanteamiento de la Carrera Magisterial, lo cual legitimó la nueva normativa del programa. En marzo de 1998, la Comisión SEP – SNTE suscribió los nuevos Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, con el propósito de contar con una normatividad que diera respuesta a las transformaciones del Sistema Educativo Nacional.

Estas reglas entraron en vigor en la octava etapa del programa iniciada en septiembre de 1998.²¹ El empleo de los nuevos lineamientos permite aplicar con mayor equidad los procesos de evaluación para la incorporación o promoción de los docentes de educación básica, definir con mayor precisión la estructura, las atribuciones y responsabilidades de cada una de las instancias que operan en el programa y exponer la reestructuración del sistema de evaluación, cuyo cambio fundamental radica en la redistribución de puntajes y la incorporación de nuevos factores de evaluación.

²¹ La Comisión Nacional SEP – SNTE de Carrera Magisterial, emite anualmente un cronograma de actividades a realizar entre el 01 de septiembre y 31 de agosto del año siguiente (próxima etapa) al que debe sujetarse el personal docente que desea ser incorporado al programa. La promoción de un nivel a otro se realiza en el mismo periodo, con base en los resultados de la evaluación aplicada y la dictaminación correspondiente.

Otros de los aspectos fundamentales que contrajo la nueva normativa es la definición de las facultades que tienen cada una de las instancias que intervienen en el programa, como lo son La Comisión Nacional, las Comisiones Paritarias y los Órganos de Evaluación.

La Comisión Nacional de Carrera Magisterial asumiendo su responsabilidad en la reformulación de la nueva normativa, consideró indispensable favorecer aquellos aspectos del programa que inciden de manera directa en la educación, de conformidad con la política establecida por el gobierno federal, de esta manera se fortalecieron factores como el de preparación profesional y se modificó a nivel de factor el indicador aprovechamiento escolar.

Un hecho que es importante destacar, radica en que al inicio de la octava etapa, es decir del ciclo escolar 1998-1999, la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial distribuyó de manera gratuita más de 950 mil ejemplares de los nuevos Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, de tal forma que todos los profesores de educación básica tuvieran un ejemplar, como parte de la estrategia de difusión del programa.

También es importante señalar, que como parte de los estímulos que ofrece el programa a los docentes que se distinguen en el proceso de evaluación, el 15 de mayo de cada año, con motivo de la celebración del día del maestro el Ejecutivo Federal entrega el reconocimiento "Ignacio Manuel Altamirano", al desempeño en la Carrera Magisterial a tres docentes de preescolar, primaria y secundaria, de cada entidad federativa que se destacasen por su dedicación y entrega en el ejercicio de la función magisterial y la calidad del trabajo que desempeñan.

Con el paso del tiempo, el Programa de Carrera Magisterial indudablemente se ha fortalecido y consolidado como un programa de estímulos al desempeño profesional de los maestros de educación básica, basado en un sistema de evaluación que si bien no es el mejor, si reconoce y rescata la importancia del maestro en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Pero también es innegable que su amplio reconocimiento por parte del magisterio nacional, se debe principalmente a los considerables incrementos salariales que representa su incorporación y participación en el programa; con lo que la permanente preparación profesional, el incremento de la calidad de la educación y el fortalecimiento de la cultura de la evaluación, pasan a segundo término y son vistos únicamente como requisitos a cubrir para acceder a los beneficios económicos que implican la Carrera Magisterial.

3.3 EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA CARRERA MAGISTERIAL

La evaluación es la parte medular de todos los programas de pago por mérito, en los que el mayor riesgo que se corre es que, sino se logra que el sistema de evaluación parezca adecuado para la mayoría de sus principales actores y que sus procedimientos sean transparentes y sin sospecha de actos de corrupción, todo el sistema de pago por desempeño o por mérito estará condenado al fracaso.

Bajo este supuesto, el Programa de Carrera Magisterial constituye el primer intento serio por incorporar la cultura de la evaluación en los docentes de educación básica en nuestro país, el cual se distingue principalmente debido a que no es solamente un programa puramente de pago por mérito o desempeño, sino que incluye tácitamente una serie de pagos en su conjunto por la evaluación de diferentes factores como: antigüedad, conocimientos, habilidades, grado académico, desempeño y resultados. La evaluación se realiza a partir de una figura denominada órgano escolar de evaluación, en él participan el director de la escuela, los miembros de consejo técnico pedagógico y un representante sindical.

El criterio de remunerar más a los mejores maestros implicó el diseño de un sistema de evaluación que resultó complejo, pero que logró ser equilibrado debido a que la antigüedad dejó de ser el factor determinante para ser incorporado a los niveles de promoción, derivado de que los maestros inscritos en la Carrera Magisterial se incorporan a un sistema integral de evaluación que cuenta con un puntaje de 100.

"A fin de asegurar el acceso a la Carrera Magisterial y su pleno aprovechamiento, se ha dispuesto un esquema de evaluación de las tareas docentes fundado en mediciones objetivas de los conocimientos y el desempeño de los maestros. La Secretaría de Educación Pública y la representación gremial de los maestros han convenido que para incorporarse a la Carrera Magisterial o ascender en sus niveles, se evalúe el desempeño profesional, los grados académicos obtenidos por el maestro, su antigüedad, la acreditación de cursos de actualización y superación y sus conocimientos sobre la materia que enseña".²²

En el Programa de Carrera Magisterial, desde su inicio, la antigüedad dejó de ser determinante como sucedía en el escalafón tradicional, dando mayor énfasis a la preparación y al desempeño profesional, a partir de la octava etapa el sistema de evaluación de Carrera Magisterial ha sufrido una modificación sustancial en cada una de las vertientes como a continuación se señala:

²² Zedillo Ponce de León, Ernesto, Discurso de Presentación del Programa de Carrera Magisterial, en la Residencia Oficial de Los Pinos, México, 14 de enero de 1993

**CUADRO No. 3
SISTEMA DE EVALUACIÓN EN CARRERA MAGISTERIAL**

Octava Etapa				
Factores	Primera Vertiente	Segunda Vertiente	Tercera Vertiente	Asignación Hasta 7º Etapa
Antigüedad	10	10	10	10
Grado Académico	15	15	15	15
Preparación Profesional	28	28	28	25
Cursos de Actualización y Superación Profesional	17	17	17	15
Desempeño Profesional	10	10	10	35
Aprovechamiento Escolar	20	-	-	-
Desempeño Escolar	-	20	-	NO EXISTÍA
Apoyo Educativo	-	-	20	NO EXISTÍA
Total	100	100	100	100

Fuente: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, SEP, México, 1998

Como se puede apreciar en el Cuadro No. 3, el propósito del sistema de evaluación a partir de la octava etapa, es medir en términos de valores, los rangos o factores indispensables para determinar el ingreso y la promoción del docente a través de los distintos niveles del programa, de acuerdo a las plazas determinadas conforme a los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional de Carrera Magisterial.

Es importante mencionar que, una de las ventajas del sistema es que a los maestros que presenten su evaluación y no accedan a alguno de los niveles, podrán seguir participando cada año, en cada nueva promoción y se les tomará en cuenta el puntaje más alto que hayan obtenido; debido a que la Carrera Magisterial es precisamente un programa de promoción permanente.

Como ya se mencionó anteriormente, las nuevas reglas entraron en operación a partir de septiembre de 1998, con lo que se dio inicio a la aplicación de nuevos criterios que permitieron estimular e identificar de manera más eficientemente a los mejores maestros, puesto que estos lineamientos permiten aplicar con mayor equidad los procesos de evaluación para la incorporación o promoción de los profesores de educación básica, bajo la evaluación de los siguientes factores:

▪ **ANTIGUEDAD**

A este factor se le asigna un valor máximo de 10 puntos y se refiere a los años de servicio efectivo de los profesores de educación básica en actividades docentes, acreditados únicamente mediante la certificación de constancias de servicios.

▪ **GRADO ACADÉMICO**

Se le asigna un valor máximo de 15 puntos, y la evaluación se refiere a la formación profesional con que cuentan los docentes y se acredita mediante certificado de estudios o título profesional.

▪ **PREPARACIÓN PROFESIONAL**

Con la nueva normativa tiene un valor máximo de 28 puntos y se define como el conjunto de conocimientos que debe dominar el profesor de educación básica para desarrollar de manera adecuada su labor académica. Este factor se evalúa por medio de un examen que diseña la SEP y la autoridad educativa estatal aplica a los maestros que se inscriben en los procesos del programa, regularmente se realiza en el mes de marzo de cada año.

▪ **CURSOS DE ACTUALIZACIÓN Y SUPERACIÓN PROFESIONAL**

Este factor se encuentra dividido en cursos de actualización y superación profesional estatal y federal; de acuerdo a la nueva normativa se les asignan un valor de 12 y 5 puntos respectivamente, y se acredita mediante la asistencia de los docentes a los cursos que se autorizan durante el ciclo escolar.

▪ **DESEMPEÑO PROFESIONAL**

A este factor se le asigna un valor máximo de 10 puntos y se refiere a las actividades pedagógicas que cotidianamente realizan los docentes en el desempeño de sus funciones e implica responsabilidad y calidad en el cumplimiento de los compromisos educativos. Este factor fue modificado por las evidencias de que los docentes se asignaban las más altas calificaciones, al igual como sucedía en el escalafón tradicional.

▪ **APROVECHAMIENTO ESCOLAR**

Factor de nueva creación que evalúa el aprendizaje que los alumnos han obtenido en su grado o asignatura, y se le otorga un valor máximo de 20 puntos, exclusivamente para los docentes que participan en el programa a través de la primera vertiente. Consiste en la valoración de los

conocimientos que adquieren los alumnos como resultado de su formación en la escuela, mediante un examen que es diseñado por la SEP y la autoridad educativa estatal aplica a un muestreo de los alumnos de tercer grado de primaria en adelante. En el esquema anterior era un indicador del factor desempeño profesional.

▪ **DESEMPEÑO ESCOLAR**

Esta evaluación aplica por primera vez, para los docentes que participan en la segunda vertiente, este factor tiene un valor máximo de 20 puntos y consiste en la valoración de las acciones que inciden en el aprovechamiento escolar de los alumnos y en la preparación profesional de los docentes. El otorgamiento de los puntajes se realiza en primera instancia, considerando el promedio de los puntajes obtenidos por los docentes en el factor de preparación profesional y en segunda, con el promedio que obtengan los alumnos en el factor aprovechamiento escolar, de esta manera el personal directivo y de supervisión se verá afectado por los resultados que obtengan los docentes y alumnos, con lo cual se buscó corregir ciertas situaciones que se daban con este personal, el cual en gran parte descuidaba las funciones de dirección y supervisión escolar.

▪ **APOYO EDUCATIVO**

También de nueva creación, la evaluación de este factor se aplica exclusivamente para el personal docente que participa en la tercera vertiente desempeñando actividades técnico-pedagógicas, tiene un valor máximo de 20 puntos y se refiere a la valoración de las acciones de investigación, actualización y elaboración de materiales que contribuyan al mejoramiento de los procedimientos de enseñanza-aprendizaje. Los resultados que se obtienen con la evaluación de este factor se clasifican por nivel y modalidad educativa, grado o materia que imparte el docente, con lo cual las deficiencias pueden ser detectadas, considerando que el examen se realiza de conformidad con los planes y programas de estudio para cada uno de ellos.

A partir de octava etapa, como ha quedado asentado, preparación profesional con 28 puntos, aprovechamiento escolar con 20, desempeño escolar con 20 y apoyo educativo con 20 puntos; son los factores que mayor relevancia presentan en la evaluación final de los docentes.

Con el esquema actual, por ejemplo, para la primera vertiente se toma en cuenta el factor de aprovechamiento escolar, el cual se valora mediante los resultados de exámenes aplicados a los alumnos de los docentes participantes; a este factor corresponde ahora hasta el 20 % de la calificación de los docentes participantes, mientras que en el esquema anterior era un indicador del factor de desempeño profesional al que se le asignaban siete puntos.

Asimismo, como se señaló anteriormente, se crearon factores como el desempeño escolar para la segunda vertiente, el cual se evalúa con los promedios que obtienen los docentes en la preparación profesional, sumados a los que obtienen los alumnos en el aprovechamiento escolar; en tanto que para la tercera vertiente se creó el factor apoyo educativo, lo que determina una nueva forma de participación del personal que tiene encomendada la realización de actividades técnico-pedagógicas, toda vez que ahora se les asignan puntajes por la preparación de materiales y apoyos educativos; así como por la elaboración e impartición de cursos de actualización, capacitación y superación del magisterio.

De la misma forma se acordó reducir en términos de valor, los puntos otorgados al factor desempeño profesional, puesto que los resultados que se hubiesen obtenido al realizar labores de detección de necesidades en el proceso de enseñanza-aprendizaje, no se obtenían, toda vez que los docentes al igual que en el escalafón tradicional optaban por asignarse los puntajes más altos. Esto se debía principalmente a la ausencia de una cultura de la evaluación, ya que con este factor en la anterior normativa los maestros garantizaban 35 puntos de 100 posibles.

Un elemento fundamental en la profesionalización del magisterio, son los cursos de actualización, capacitación y superación profesional en los que participan maestros de educación básica de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal; en lo que *"corresponde a la séptima etapa, se aprobaron 654 cursos de carácter nacional, con lo que se capacitó a 277,941 docentes, como requisito previo para ser evaluados en ese factor"*.²³

Hasta antes de la Carrera Magisterial, no existía ningún sistema de estímulos por lo que en un inicio, hubo mucha reticencia por parte de los docentes y por la propia organización sindical; no obstante de haberse firmado la nueva normativa del programa entre la Secretaría de Educación Pública y el propio Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Puesto que el argumento preferido era, que la evaluación de la preparación profesional, en particular, ponía en entredicho los conocimientos de los maestros.

Esta afirmación quedó sin fundamento, cuando la asistencia y participación de los docentes en la aplicación de las evaluaciones, superó por mucho las estimaciones previstas. De acuerdo a los datos que arrojan las últimas evaluaciones, aproximadamente el 87% de los maestros que se inscriben, completan su ciclo de evaluación en todos los factores del programa, lo cual representa que se evalúe al 81% de la demanda real y 70% de la demanda potencial. Lo anterior evidencia el interés del docente ante la posibilidad que tiene de obtener mayores estímulos, a través de la incorporación o promoción en los distintos niveles de la Carrera Magisterial.

²³ Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores 1998-1999*, SEP, México, 1999, p. 172

Es innegable que el Programa de Carrera Magisterial, ha contribuido a fortalecer decididamente al Sistema Nacional de Evaluación, cuya responsabilidad le compete directamente a la Secretaría de Educación Pública. Con la nueva normativa casi tres cuartas partes de los docentes de educación básica se inscriben para participar en las evaluaciones del programa, lo que constituye un hecho sin precedentes; sin embargo el objetivo principal del programa de elevar la calidad de la educación, continúa sin cumplirse, por lo que el programa se ha convertido en un simple procedimiento para obtener mayores ingresos, cuyos requisitos son cumplidos al pie de la letra por los docentes, como un mero trámite administrativo.

De la información que ha arrojado el programa en el periodo de estudio; en los siguientes apartados se analizan los datos disponibles de algunos indicadores que son representativos sobre los resultados del programa, entre los que destaca por su importancia aprovechamiento escolar, debido a su repercusión en la calidad de la educación; puesto que del análisis de los puntajes obtenidos en los procesos de evaluación, se demuestra que los resultados no han sido los esperados. Situación que es reforzada con la evolución de los indicadores de reprobación, deserción y eficiencia terminal, en los niveles de primaria y secundaria durante los ciclos escolares de 1992 a 1998.

3.4 LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA

En este apartado se presenta un segmento de la gran cantidad de información que Carrera Magisterial captura en cada etapa, a partir de los resultados de los procesos de evaluación y de los registros de los participantes, lo que permite obtener una diversidad de información estadística que puede servir como un importante insumo para la evaluación curricular, la planeación de políticas que permitan guiar la formación y capacitación docente, así como la efectividad de los cursos y programas de actualización y superación personal; orientar el proceso de enseñanza-aprendizaje, y perfeccionar el mismo sistema de evaluación de la Carrera Magisterial.

De igual forma puede ser útil para identificar momentos críticos o condiciones óptimas para que los docentes se desempeñen mejor, o bien para detectar aspectos que requieren ser fortalecidos. Sin lugar a dudas también esta información es de utilidad en la toma de decisiones y en la construcción de indicadores; Así como otros aspectos de carácter general como conocer el total de docentes que participan en el programa, las plazas promovidas y los porcentajes de atención a la demanda.

**CUADRO No. 4
DOCENTES PARTICIPANTES**

DOCENTES POR ETAPAS		INCREMENTO	
ETAPA	INSCRITOS	ABSOLUTO	RELATIVO
1° Y 2° 1993 *	561,796	0	0
3° 1994	545,011	(-16,785)	(-2.98%)
4° 1995	639,296	94,285	17.29%
5° 1996	673,086	33,790	5.28%
6° 1997	690,269	17,183	2.55%
7° 1998	706,057	15,788	2.28%

*En 1993 se considera de manera conjunta a la primera y segunda etapas, motivo por el cual la cifra reportada, supera porcentual mente a la reportada en la tercera etapa.

Fuente: Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, Informe de Labores, septiembre de 1998 agosto de 1999, SEP, México, 1999

Como se puede apreciar en el Cuadro No. 4, el porcentaje de incremento que se presenta en cada etapa, no es muy relevante, en la tercera etapa se registra inclusive, un decremento del orden de menos 2.98%, es decir 16,785 profesores menos en comparación a los registrados en 1993, como consecuencia de que ese año registra la inscripción de primera y segunda etapa, debido a que en este año comenzó a operar la Carrera Magisterial con efectos retroactivos a 1992; el porcentaje más alto se registra en la cuarta etapa que fue del 17.29%, como consecuencia de un crecimiento absoluto de 94,285 docentes en relación al ciclo escolar anterior.

Es de llamar la atención que desde la primera y segunda etapa del programa, la respuesta de los docentes haya sido masiva, como consecuencia de la urgente necesidad de obtener mayores ingresos económicos, de tal forma que inclusive peyorativamente se hable de la masificación de la Carrera Magisterial. En séptima etapa se registra una cifra de 706,057 docentes inscritos, la cual no tiene comparación con ningún otro sistema de estímulos en el país.

**CUADRO No. 5
PLAZAS DE DOCENTES INCORPORADOS Y PROMOVIDOS**

ETAPA	INCORPORACIONES	% DE INCREMENTO POR ETAPA	PROMOCIONES	% DE INCREMENTO POR ETAPA
1° y 2°	407,007	-	-	-
3°	509,290	25.13%	3,409	-
4°	580,908	14.06%	25,520	648.61%
5°	620,205	6.76%	64,419	152.43%
6°	651,713	5.08%	109,135	69.41%
7°	680,082	4.35%	168,630	54.52%

Fuente: Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, Informe de Labores, septiembre de 1998 agosto de 1999, SEP, México, 1999

El Cuadro No. 5, representa el total de plazas de los docentes incorporados y promovidos durante las siete etapas del periodo de estudio del programa; como se puede apreciar, los porcentajes de incremento de los docentes incorporados en cada etapa van a la baja, de un incremento del 25.13% registrado en la tercera etapa, cae a un 4.35% en el ciclo escolar de 1997-1998, como consecuencia de las restricciones presupuestales que se presentan en comparación al total de la demanda real. En el año de 1998 se asignaron 600 millones de pesos al programa, por lo que existe una estrecha relación entre el monto de los recursos asignados y el número de profesores que son incorporados o promovidos.

En contra parte, los porcentajes de incremento de promociones es muy alto, en séptima etapa fue del 54.52%, lo que representa un crecimiento absoluto de 168,630 docentes promovidos, debido principalmente a que la mayoría de las entidades federativas, destinan un porcentaje mayor de los recursos que les son asignados para promociones.

**CUADRO No. 6
ATENCIÓN A LA DEMANDA DE INCORPORACIONES**

ETAPA	DEMANDA REAL	INCORPORACIONES	% DE ATENCIÓN
6°	720,345	651,713	90.47%
7°	798,008	680,082	85.22%

Fuente: Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, Informe de Labores, septiembre de 1998 agosto de 1999, SEP, México, 1999

Los altos porcentajes de incorporaciones parecieran indicar que se ha desarrollado un amplio proceso de masificación del programa, toda vez que ningún sistema de estímulos de los existentes en nuestro país ha alcanzado los porcentajes de atención de la demanda como la Carrera Magisterial, en el cual se ha logrado atender una demanda real de más del 85% de las solicitudes presentadas, como se puede apreciar en el Cuadro No. 6, en el que se registra para séptima etapa una demanda de 798,008 solicitudes de incorporación al programa, de las cuales únicamente se aceptaron 680,082 casos, lo que representa un porcentaje de atención a la demanda real del 85.22%.

El alto número de plazas Incorporadas hasta tercera etapa, obedece a que casi la totalidad de los recursos asignados se destinó exclusivamente a la incorporación, toda vez que en ese momento los docentes aún no cubrían los requisitos para ser promovidos.

Otro dato relevante, es que el número de plazas con antecedente del Esquema de Educación Básica incorporadas en el Programa de Carrera Magisterial, representan cerca del 45% del total de plazas incorporadas; en las primeras tres etapas se incorporaron más de 305 mil plazas con antecedente del Esquema de Educación Básica.

CUADRO No. 7
ATENCIÓN A LA DEMANDA DE PROMOCIONES

ETAPA	DEMANDA REAL	INCORPORACIONES	% DE ATENCIÓN
6°	324,466	109,135	33.64%
7°	484,420	168,630	34.81%

Fuente: Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, Informe de Labores, septiembre de 1998 agosto de 1999, SEP, México, 1999

En lo que respecta a la atención de la demanda en los procesos de promoción por etapas, tenemos que a lo largo de este capítulo se ha venido afirmando que los porcentajes de incremento en este rubro han sido muy altos, en comparación a los que se registran en los procesos de incorporación; sin embargo al analizar el comportamiento de la demanda real en sexta y séptima etapa, se puede observar en el Cuadro No. 7 que, en términos generales sólo se atiende aproximadamente un tercio de las solicitudes de promociones que presentan los docentes en cada ciclo escolar. En 6° etapa de una demanda de 324,466 solicitudes de promoción, únicamente se atendieron 109,135 casos, lo que representa un porcentaje de atención a la demanda real del 33.64% y en 7° etapa tenemos que de una demanda de 484,420 docentes que se inscribieron para promoción, únicamente fueron aceptados 168,630 casos, lo que representa una atención a la demanda real del 34.81%. Cifras que son consideradas demasiado bajas, porque en los hechos representa que de cada 3 maestros que presentan solicitud, sólo uno es promovido aún y cuando la mayor parte del presupuesto asignado a las entidades federativas en cada etapa, es destinado para el proceso de promociones.

3.5 REPERCUSIÓN DE LOS INDICADORES APROVECHAMIENTO ESCOLAR, DESERCIÓN, REPROBACIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL, EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Aprovechamiento escolar como ya se mencionó anteriormente, consiste en la evaluación de los aprendizajes que presentan los alumnos de los docentes participantes en la primera vertiente del programa, de 3° a 6° grados en primaria y en las asignaturas académicas de secundaria; mediante la aplicación de un examen que es diseñado por la SEP, y la autoridad educativa estatal se encarga de aplicar las evaluaciones a un muestreo de la población estudiantil de estos niveles escolares.

Por representar el nivel de los conocimientos adquiridos, este indicador por sí solo puede ser considerado como un fiel reflejo de la situación en que se encuentra la calidad de la educación básica que se imparte en nuestro país.

Es necesario recordar que hasta séptima etapa, aprovechamiento escolar es considerado como un indicador del subfactor desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, del desempeño profesional; al cual se le asignó un valor de 7 puntos de la evaluación global, y en el periodo de referencia a registrado la siguiente evolución:

**CUADRO No. 8
PORCENTAJES DE DOCENTES POR ETAPAS DE ACUERDO AL PUNTAJE
OBTENIDOS EN APROVECHAMIENTO ESCOLAR**

PUNTAJE EN APROVECHAMIENTO ESCOLAR	ETAPAS					
	5°	%	6°	%	7°	%
1 pto.	133	0.06%	94	0.05%	210	0.09%
2 pts.	1,323	0.63%	1,428	0.66%	944	0.43%
3 pts.	39,159	18.39%	42,746	19.80%	46,933	21.16%
4 pts.	91,693	43.07%	91,279	42.28%	95,171	42.90%
5 pts.	48,921	22.98%	47,952	22.21%	46,308	20.88%
6 pts.	21,065	9.89%	21,477	9.95%	21,549	9.72%
7 pts.	10,601	4.98%	10,897	5.05%	10,685	4.82%
TOTAL	212,895	100%	215,873	100%	221,800	100%

Fuente: Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, Análisis Estadístico 3° a 7° Etapas, SEP, México, 2000

Al analizar la información de los puntajes obtenidos de quinta a séptima etapa, en la evaluación del indicador aprovechamiento escolar, como se muestra en el Cuadro No. 8, encontramos que los resultados no son nada halagadores respecto a lo esperado, o de lo que debería ser, puesto que en lugar de

incrementarse de una etapa a otra el número de docentes que obtuviera el puntaje más alto en cada ciclo escolar, observamos que el porcentaje de maestros que han obtenido la máxima calificación de 7 puntos, es demasiado bajo, representando sólo el 4.82% en la 7ª etapa, pero además es de llamar la atención que este porcentaje se ha mantenido prácticamente sin variación desde el inicio del programa, lo que significa que los esfuerzos por incrementar la calidad de la educación no se han logrado, los mismos resultados se habrían obtenido sin la Carrera Magisterial.

Pero además, es alarmante que de los 221 mil 800 docentes evaluados en séptima etapa, mediante el aprovechamiento escolar de sus alumnos, 95 mil 171 profesores de educación básica hayan obtenido un puntaje de 4 puntos, lo que representa el 42.90% del total de los docentes evaluados. Porcentaje que al igual que en el caso anterior, es muy similar en las etapas anteriores, y si a esto agregamos que el 21.16% alcanzó sólo 3 puntos, tenemos que el 64.06% se encuentra por debajo de la media, lo que nos ubica en la verdadera dimensión del problema, que es la baja calidad de la educación básica que se imparte en el país.

A partir de octava etapa, entran en vigor los nuevos Lineamientos Generales de Carrera Magisterial y con ellos las nuevas reglas de evaluación, en las que sin duda, aprovechamiento escolar continúa siendo un elemento fundamental para evaluar el impacto de la Carrera Magisterial en la calidad de la educación, por lo que ahora se le asigna un valor de 20 puntos, los otros factores a los que también se les asignan 20 puntos, son preparación profesional y desempeño profesional, ambos de reciente creación.

Como información adicional, en el siguiente cuadro se expone el comportamiento de los puntajes obtenidos en aprovechamiento escolar, de octava a décima etapa, con la finalidad de contribuir al reforzamiento de las conclusiones obtenidas en las etapas anteriores. Asimismo con este mismo propósito se incluyen los indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal en los niveles de primaria y secundaria, durante los ciclos escolares de 1992 a 1998.

**CUADRO No. 9
PORCENTAJES DE DOCENTES POR ETAPAS DE ACUERDO AL PUNTAJE
OBTENIDOS EN APROVECHAMIENTO ESCOLAR, A PARTIR DE 1998**

RANGO DE PUNTAJE EN APROVECHAMIENTO ESCOLAR	ETAPAS					
	8°	%	9°	%	10°	%
1 a 4	237	0.04%	3,288	0.82%	4,346	0.95%
5 a 8	52,942	10.73%	35,540	8.80%	41,581	9.08%
9 a 12	223,945	45.39%	172,900	42.82%	197,996	43.25%
13 a 16	172,065	34.88%	151,724	37.57%	168,816	36.86%
17 a 20	44,211	8.96%	40,382	9.99%	45,159	9.86%
TOTAL	493,400	100%	403,834	100%	457,898	100%

Fuente: Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, Estadística Básica de Octava, Novena y Décima Etapa, SEP, México, 2000

Al igual que en las etapas anteriores, podemos observar en el Cuadro No. 9 que a pesar de la nueva normativa y los criterios de evaluación en los que se le asigna un puntaje máximo de 20 puntos al aprovechamiento escolar, el porcentaje de docentes que obtienen entre 17 y 20 puntos, no representa ni el 10%; ubicándose nuevamente la mayoría de los docentes evaluados en un rango de entre 9 y 12 puntos de 20 posibles, registrando en décima etapa un porcentaje del 43.25%, cifra muy similar a la de las etapas anteriores, por lo que desde el inicio del programa hasta el año 2000, prácticamente no se registra una variación significativa en este sentido, la mayoría de los docentes evaluados lo más que han alcanzado son 12 puntos. Situación que corrobora la afirmación de que los mismos resultados se hubieran obtenido sin la Carrera Magisterial.

**CUADRO No. 10
PRINCIPALES INDICADORES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA
1992-1998**

CICLO ESCOLAR	MATRICULA (ALUMNOS)	EGRESADOS (ALUMNOS)	DESERCIÓN %	REPROBACIÓN %	EFICIENCIA TERMINAL %
1992-1993	14,425,669	1,880,769	4.1%	8.3%	72.9%
1993-1994	14,469,450	1,917,374	3.6%	8.3%	74.2%
1994-1995	14,574,202	1,989,247	3.4%	8.1%	77.7%
1995-1996	14,625,458	2,024,174	3.0%	7.8%	80.0%
1996-1997	14,650,521	2,059,487	3.1%	7.6%	82.8%
1997-1998	14,640,000	2,104,782	2.9%	7.3%	84.9%

Fuente: Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la Educación en México*, México, 1999

**CUADRO No. 11
MATRICULA, ABSORCIÓN, EGRESO Y DESERCIÓN EN LA SECUNDARIA
1992-1998**

CICLO ESCOLAR	ABSORCIÓN EN SECUNDARIA %	MATRICULA (ALUMNOS)	INCREMENTO ANUAL	DESERCIÓN %	EGRESO (ALUMNOS)
1992-1993	83.8%	4,203,098	-	8.4%	1,162,311
1993-1994	85.8%	4,341,924	3.3%	7.4%	1,174,446
1994-1995	87.7%	4,493,173	3.5%	8.2%	1,189,307
1995-1996	87.0%	4,687,335	4.3%	7.7%	1,222,550
1996-1997	86.7%	4,809,266	2.6%	8.8%	1,257,804
1997-1998	87.8%	4,929,301	2.5%	8.9%	1,303,020

Fuente: Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la Educación en México*, México, 1999

Aunque los porcentajes de deserción escolar que se registran en los niveles de primaria y secundaria obedecen más factores de carácter económico y a la falta de infraestructura educativa en las zonas rurales y marginadas del país. Este indicador tendría más bien que ser analizado con respecto al programa de becas y de otros apoyos económicos que los gobiernos estatales o federal han implementado para apoyar a los alumnos de escasos recursos; pero no es esta la intención, si lo que se quiere investigar es el impacto de estos indicadores en la calidad de la educación, tenemos que enfocarnos a la reprobación en el nivel de educación primaria.

Como se puede observar en el Cuadro No. 10, al inicio del Programa de Carrera Magisterial el índice de reprobación se encontraba en un 8.3%, con una matrícula del orden de 14 millones 425 mil 669 alumnos, lo que representa un total de 1 millón 197 mil 331 alumnos reprobados, y para el ciclo escolar de 1997-1998 el índice de reprobación registra un 7.3%, 1 millón 068 mil 720 reprobados, es decir que durante todo el periodo analizado sólo bajó un punto porcentual, con una matrícula de 14 millones 640 mil alumnos inscritos; porcentaje que continúa siendo demasiado alto y que no corresponde a las expectativas generadas con el programa, máxime cuando se han destinado cuantiosos recursos para elevar la calidad de la educación, no sólo en lo que corresponde a las percepciones de los docentes, sino también a las inversiones que se han realizado para equipar y construir escuelas, así como para capacitar y evaluar a los profesores de educación básica.

Es importante también señalar, que derivado de las evaluaciones de Carrera Magisterial, los docentes ahora son más renuentes a reprobar alumnos, debido a que esto les perjudica en sus puntajes de desempeño y aprovechamiento escolar; es decir, que ahora un alumno que al final del curso presenta calificaciones reprobatorias, tiene la oportunidad de asistir a cursos de regularización, con lo que puede aprobar al siguiente grado escolar.

CAPÍTULO. 4 FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA

El Artículo 21 de la Ley General de Educación, establece la obligación del Estado de proporcionar un salario profesional que permita a los maestros de educación básica, alcanzar un nivel de vida decoroso para ellos y para sus familias. En estricto apego a este mandato, el gobierno federal asumió el compromiso de lograr mejoras continuas en las percepciones de los profesores, con pleno reconocimiento que las demandas de mejoramiento salarial deben ser compatibles con el compromiso y la responsabilidad de brindar una educación de calidad a los niños y jóvenes que cursan la educación básica en todo el país.

Durante la década de los noventa, el gasto ejercido por la Secretaría de Educación Pública, ha observado una clara tendencia a la alza, a excepción de 1995, año en que debido a la crisis y a las restricciones presupuestales, se presentó una caída en el gasto real, la cual se ha ido superando año con año, hasta alcanzar en 1998 un máximo histórico de 168,809 millones 558 mil pesos de presupuesto asignado para el gasto educativo federal, cifra que es superior en un 100% al gasto ejercido en 1990.

Por ser la educación básica la que concentra el mayor número de estudiantes del Sistema Educativo Nacional, a ella se canalizan la mayor parte de los recursos. Durante 1999 se destinó el 65.1% del presupuesto educativo federal²⁴ a este modelo educativo, en tanto que un 9.5% se asignó para la educación media superior y un 14.7% a la educación superior, incluyendo postgrado; mientras que para educación de los adultos correspondió sólo el 2.0%. El restante 8.6% se distribuyó entre ciencia y tecnología, desarrollo cultural y educación física y deporte.

Los recursos para la educación son autorizados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para cada ejercicio fiscal por conducto del Ramo 11 "Secretaría de Educación Pública", y 25 "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal"; para el ejercicio de las funciones normativa y compensatoria que ejerce el gobierno federal en lo que corresponde a la educación básica, la prestación de los servicios educativos en el Distrito Federal y la atención a otras modalidades y tipos educativos, así como las tareas vinculadas con la promoción y el impulso a la ciencia y tecnología, la cultura y el deporte.

Más específicamente, el Ramo 11 comprende el presupuesto que se asigna a la SEP, en tanto que el Ramo 25 incluye las provisiones para servicios personales y los recursos para la operación de los servicios de educación básica en el Distrito Federal, en tanto no se efectúe la transferencia de los servicios educativos de educación básica al gobierno de la ciudad.

²⁴ Es el que se distribuye por conducto de la Secretaría de educación Pública, a través de los Ramos 11, 25 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

El primero de los Ramos incluye los recursos que habrán de utilizarse a lo largo del año en la aplicación de aumentos salariales y prestaciones económicas que sean autorizados al techo financiero de plazas y de las plantillas de personal que correspondan a la educación básica y normal; así como el segundo contempla lo correspondiente a los servicios de educación básica en el Distrito Federal.

Los recursos del primer componente son transferidos al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", para su ejercicio una vez que el SNTE y la SEP acuerdan sobre la forma en que serán aplicados. Antes de la creación de este Ramo los recursos autorizados, globalmente eran transferidos a las entidades federativas.

El monto del FAEB se determina con base en el registro común de escuelas y plantillas de personal, actualizado anualmente, el cual se ha utilizado como base para el cálculo de los recursos transferidos a las entidades federativas desde 1992, incluyendo las erogaciones que corresponden por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

Como parte de las importantes cambios que ha experimentado la organización del presupuesto federal, que indudablemente han contribuido a fortalecer el federalismo educativo, las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, aprobadas por el H. Congreso de la Unión a finales de 1997 y 1998, han ampliado las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales en el uso y aplicación de los recursos de origen federal y al mismo tiempo se han establecido responsabilidades sobre el aprovechamiento de estos recursos; así como la implantación de mecanismos para la rendición de cuentas y la fiscalización de su adecuado ejercicio. Los recursos destinados a la educación no deben ser canalizados para otros fines.

En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, se presenta por primera vez, un capítulo dedicado al análisis del pago de los servicios personales. En él se destaca la incorporación de origen en los presupuestos de las dependencias, de las previsiones para cubrir los incrementos salariales y prestaciones de los servidores públicos, recursos que anteriormente se presupuestaban en el Ramo 23.

La propuesta del Ejecutivo Federal para fortalecer el federalismo en materia de gasto público, pretende dar seguridad jurídica a los recursos que otorga a los gobiernos locales, fortalecer sus haciendas y acercar a los administradores directos del gasto con la comunidad. Pero también el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación enfatiza en la necesidad de precisar las atribuciones y las responsabilidades que tienen los tres niveles de gobierno, en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas, así como de los resultados que se obtengan con los recursos públicos, esto es, a una mayor libertad necesariamente debe implicar mayor responsabilidad.

La vigilancia del uso de los recursos destinados a la educación en estados y municipios, se encuentra a cargo de los órganos estatales responsables de su control y supervisión. Además de que la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; ahora Auditoría Superior de la Federación, tiene atribuciones para verificar que los recursos, incluyendo intereses y demás accesorios, se apliquen exclusivamente para los fines expresos que la ley establece.

Es conveniente señalar que hasta antes de la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), los recursos presupuestales que el gobierno federal destinaba a la SEP, para el financiamiento del Programa de Carrera Magisterial, hasta el año de 1997 se encontraban contemplados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; pero a partir de 1998, en el marco de la creación del FAEB, en el cual se incluyen los recursos del Programa de Carrera Magisterial, la asignación del presupuesto pasa a formar parte de las negociaciones que la SEP establece con el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, para dar respuesta al "Pliego Petitorio" que el magisterio nacional presenta cada año en el mes de mayo, para el otorgamiento de incrementos salariales, de acuerdo a lo dispuesto por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Una vez aprobado el presupuesto, la distribución de los recursos se realiza con criterios de equidad y calidad, a través de la Comisión Nacional SEP-SNTE, de acuerdo a la demanda y a los logros alcanzados por cada entidad federativa en el ciclo escolar anterior; lo cual implica tener que fortalecer los procesos de planeación, programación y presupuestación, que permitan una eficiente asignación de los recursos y que la justificación de la aplicación se realice de conformidad con los criterios que previamente ha establecido el gobierno federal en el FAEB.

En cada entidad federativa existe una comisión paritaria en la que se encuentran representadas la autoridad educativa y la delegación sindical del SNTE. Una vez concluida la evaluación global, la cual se lleva a cabo con el concurso de las áreas centrales y locales, los resultados son enviados a estas comisiones para que, con estricto apego a la normativa vigente, determinen las incorporaciones y promociones que procedan, según los recursos que la Comisión Nacional haya asignado.

Los resultados del dictamen son publicados en los diarios de mayor circulación de cada entidad federativa. Los maestros rechazados, tienen el derecho a manifestar su inconformidad, si consideran que su evaluación no fue la apropiada, para lo cual existen periodos y procedimientos definidos.

Los recursos invertidos y ejercidos en el Programa de Carrera Magisterial, desde septiembre de 1992 a diciembre de 1997, ascienden a más de 17 mil millones de pesos, de los cuales para 1998 representaron un presupuesto regularizable de más de 7 mil 300 millones de pesos.

**CUADRO No. 12
PRESUPUESTO AUTORIZADO DE 1992 A 1998
PERIODO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE
(Millones de Pesos)**

ETAPA	PRESUPUESTO AUTORIZADO	INCREMENTO	
		ABSOLUTO	RELATIVO
1°	200.0	0	0.0%
2°	200.0	0	0.0%
3°	250.0	50.0	20.0%
4°	300.0	50.0	20.0%
5°	375.0	75.0	25.0%
6°	480.0	105.0	28.0%
7°	600.0	120.0	25.0%

Fuente: Elaborado con Información Interna de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, SEP, México, 1999

Como se puede apreciar en el Cuadro No. 12, el monto de los recursos que se han asignado al programa desde su inicio, son considerables, para séptima etapa se autorizaron 600 millones de pesos, lo que representa un crecimiento absoluto de 120 millones, en relación a lo autorizado en la etapa anterior, es decir, que en este periodo se dio un incremento porcentual del 25.0%.

La magnitud del presupuesto que se destina en cada etapa del programa para atender la demanda de incorporaciones y promociones de docentes de educación básica, ha obligado a la Comisión Nacional, ha utilizar de manera racional los recursos autorizados, los cuales como ya se mencionó, se distribuyen considerando criterios de "equidad y calidad"; lo que ha permitido beneficiar a un número considerable de profesores, sin que el porcentaje de atención a la demanda real de promociones sea satisfactoria, puesto que de cada 3 profesores sólo uno es promovido.

La principal problemática a la que se ha enfrentado la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial durante el periodo de estudio, en lo que respecta al financiamiento del programa, se refiere a la necesidad de reaplicar los recursos que son asignados a las entidades federativas para las incorporaciones y promociones del programa, y que durante el transcurso del año quedan como economías presupuestales, generadas por las incidencias de la planta magisterial, es decir, jubilaciones, defunciones, renunciaciones, licencias y aplicación de inasistencias que ocurren entre el personal docente inscrito en el programa.

Recursos que los estados no reportan a la Coordinación Nacional como lo establece la normativa y que deben ser reinvertidos para contribuir a disminuir la inversión, de tal forma que la incorporación de nuevos docentes no implique necesariamente otra erogación

Ante tal situación la SEP y el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, implementaron una serie de acciones, tanto, por parte de los acuerdos de la Comisión Nacional, como de manera independiente; para contrarrestar ésta problemática, a tal grado que a petición de la representación sindical, la Secretaría de Educación Pública como respuesta al punto 7 del pliego de demandas de 1998, estableció que *"la Comisión Nacional en el marco de sus atribuciones determinará los mecanismos para que en las entidades federativas se repliquen los recursos que han sido asignados al programa."*²⁵

En este sentido, el Artículo 28 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las autoridades federales y las entidades federativas, como responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a los gobiernos estatales para la educación básica y normal.

Para tal efecto los estados y el Distrito Federal, tienen la obligación de presentar la información financiera y operativa que les sea requerida, para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación corresponden a la Federación,²⁶ en el ámbito del Sistema Educativo Nacional.

Como se habrá podido observar en el desarrollo del trabajo, el programa en el corto plazo ha demostrado fehacientemente contribuir de manera exitosa al mejoramiento del nivel de vida del magisterio, al otorgarle el acceso a estímulos económicos de manera significativa y creciente, sin embargo éste ha sido sólo un paliativo, el monto de los recursos asignados al programa es considerable, pero insuficiente para atender la enorme demanda real de más de 1 millón 200 mil solicitudes que registran los procesos de incorporación y promoción en séptima etapa. Pero ante la necesidad de valorar los aspectos que inciden en dicho mejoramiento, es importante tener presente que el programa por sí solo no elevará la calidad de la educación; toda vez que los cambios en los planes y programas de estudio, reformulación de métodos y contenidos educativos, edición de nuevos libros de texto, entre otros aspectos, no tienen repercusiones de manera inmediata en la calidad de la educación. Carrera Magisterial sólo coadyuva a alcanzar este propósito.

²⁵ Secretaría de Educación Pública, *Respuesta al Pliego Petitorio de 1998*, México, 1998, p. 5

²⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Iniciativa de Decreto por el que se Adiciona y Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para 1998*, México, 1998, p. 2

CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

La falta de acceso del público en general a la información oficial, respecto a los resultados y evaluaciones del programa y la forma en que la SEP debería estar incorporando esta información en el diseño de los cursos de actualización y superación de los maestros, o en la implementación de medidas para mejorar la calidad de la educación, por citar sólo un ejemplo, así como la manera en que lo están haciendo las autoridades educativas de los estados; y que efectos esta produciendo, nos conduce a confirmar que el problema fundamental radica, en que durante el tiempo que tiene de vigencia el programa, no se ha logrado retroalimentar y mejorar la práctica docente; sino que más bien se trata de un programa de compensación salarial que intenta encubrir el problema de los bajos salarios, haciendo recaer sobre el profesor de manera individual, la responsabilidad de su percepción económica.

Ante la opinión pública, el programa ofrece oportunidades de un salario digno al que todos pueden aspirar, de acuerdo con el nivel de preparación y rendimiento de cada profesor, logro que siempre dependerá de la calificación que obtengan en los factores de desempeño que se encuentran predeterminados. De esta manera de acuerdo a la convocatoria, si un profesor obtiene una mayor percepción económica, se debe principalmente a su esfuerzo personal, su preparación, capacidad individual y desempeño laboral. Por lo que una crítica recurrente es, su carácter de mediatización y control de las demandas de los maestros como grupo, a favor de un salario profesional del magisterio.

Aparentemente, las oportunidades son para todos en igualdad de condiciones; sin embargo en la práctica no es así. Uno de los olvidos de Carrera Magisterial, es la desigualdad económica y social que predomina en las comunidades en que el magisterio realiza la función docente, no se puede ser iguales en desigualdad de condiciones y de oportunidades.

Es del conocimiento general la desigualdad que prevalece en el Sistema Educativo Nacional, sobre todo en lo que respecta en los diferentes niveles de la educación básica, de tal forma que es en las ciudades más urbanizadas y más favorecidas económicamente, donde se concentran los mayores y mejores apoyos de todo tipo, así como los maestros con mayor experiencia y preparación profesional.

Según datos del investigador Gilberto Guevara Niebla en su artículo "*Las Cifras de la Inequidad*", en la escuela pública mexicana hay escuelas buenas y escuelas malas y con frecuencia las buenas corresponden a zonas urbanas modernas de alto nivel de ingresos, mientras que las malas se localizan en áreas

rurales o zonas urbanas pobres, en donde por consecuencia, también se encuentran los maestros menos preparados; asimismo, afirma que los mayores índices de fracaso escolar y de menor desempeño y aprovechamiento en el país, se registran en estas zonas en donde radican los grupos sociales de más bajos ingresos y preparación.

Es decir, que existe un amplio reconocimiento de la alta marginalidad, desigualdad social y económica que subsiste en la educación pública y su relación con los niveles de rendimiento y aprovechamiento escolar, pero dicho reconocimiento oficialmente aún no se ha incorporado a las estrategias de acción del programa. Existe una correlación entre grupos de poblaciones más pobres y escuelas más deficientes, por lo que es de esperar que haya mejores resultados de aprendizaje en los lugares donde la oferta educativa es mejor en todos los sentidos, y a la inversa.

La Carrera Magisterial se diseñó olvidando las profundas desigualdades en que se encuentra inmerso el Sistema Educativo Nacional. Por lo que no es posible esperar, mucho menos exigir, que un maestro de una zona marginada o de bajo desarrollo como ahora se le denomina, obtenga los mismos logros en su desempeño, que un docente que cuenta con condiciones de trabajo más adecuadas; así como con mayores posibilidades de acceder a mejores oportunidades de formación académica y cultural.

En cuanto a la evaluación que se aplica a los docentes de educación básica que participan en el programa, ésta se realiza aplicando los mismos criterios y el mismo instrumento, lo que se considera sumamente crítico en la Carrera Magisterial, dada la magnitud de su alcance en todo el país, el cual se encuentra marcado por hondas diferencias tanto culturales como socioeconómicas. En este sentido, tratar a los desiguales como si fueran iguales significa en los hechos, perpetuar la desigualdad o empeorarla. Por lo tanto se considera que al emplear los mismos criterios e instrumentos de evaluación, se pone en ventaja a quienes ya lo están y viceversa.

Si la Carrera Magisterial, como se afirma, es un programa para mejorar la calidad de la educación, en tal sentido, la evaluación del maestro tendría que ser un proceso progresivo de desarrollo hacia prácticas que efectivamente mejoren los procesos de enseñanza-aprendizaje, y no ser tan sólo un instrumento clasificatorio, de control y discriminación.

Aunque en la práctica resulte muy complejo, es de vital importancia que para próximas etapas del programa, la SEP deberá considerar las condiciones geográficas y socioeconómicas en las cuales el maestro desarrolla sus funciones, así como los logros concretos que esté obteniendo, en la implementación de los procesos evaluatorios de los docentes, es decir, esto implica que los criterios e instrumentos de evaluación tendrían que ser forzosamente de carácter regional, adaptados a la realidad concreta de las localidades, pero sin perder su carácter nacional.

Otra de las cuestiones de importancia, es lo relacionado con el salario de los maestros y la calidad de la educación. De la cual se concluye que la pretendida relación entre mejores salarios y buenos rendimientos escolares, no es condición ni son equivalentes; la realidad empírica y los mismos resultados del programa demuestran lo contrario. A nivel federal, es decir, sin contar con las percepciones que obtienen a nivel estatal, los incrementos salariales que se han otorgado a los maestros en los años recientes, han sido muy superiores a los de otros sectores y en porcentajes superiores a los de la inflación anual; aunque habría quien podría argumentar, que con estos incrementos lo que se hizo fue resarcir en parte las altas tasas de inflación del pasado, pero al final de cuentas, lo cierto es que los maestros han sido uno de los gremios más beneficiados en términos reales; y sin embargo, los indicadores de aprovechamiento escolar, reprobación y deserción escolar, no muestran variaciones significativas en el periodo de estudio. Prácticamente se han obtenido los mismos resultados con la Carrera Magisterial que sin ella; y esto sin lugar a dudas, no constituye un signo de eficiencia magisterial.

La situación se vuelve más crítica cuando se comparan los resultados con los que se obtienen en evaluaciones internacionales. En el mes de diciembre de 2001 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), dio a conocer los resultados de la evaluación en la que participan 31 países miembros y Brasil como invitado. En ella de acuerdo a los datos del Programa Internacional para el Seguimiento de los Conocimientos de los Alumnos (PISA), México obtuvo el penúltimo lugar en ciencias, matemáticas y comprensión de lectura; es decir, salimos reprobados.

En comprensión de lectura la situación es más que preocupante; de acuerdo con los resultados de la misma evaluación, el 44% de los alumnos evaluados se desempeñaron menor o igual al nivel 1 y el 16% por debajo de este nivel. Por sexo el 50% de los hombres están menores o iguales al nivel 1; en comparación con el 39% de las mujeres.

En lo que respecta a matemáticas y ciencias, los estudiantes mexicanos alcanzaron un promedio de 300 puntos, muy por debajo de los 500 que registra el promedio de los países miembros de la OCDE; lo que demuestra que en cuanto a conocimientos y aprovechamiento escolar, nos encontramos lejos del nivel que presentan los estudiantes de los otros países. Además, que también somos los que contamos con menos grados de educación, que los demás participantes.

Es de reconocer que para contrarrestar lo anterior, entre otros factores, el desempeño de los docentes es uno de los elementos fundamentales en la determinación de la calidad de la educación que se imparte, y de los niveles de calificación que se obtengan del aprovechamiento de los alumnos; por lo que es importante destacar que los resultados del desempeño académico se encuentran determinados por múltiples factores que lo trascienden a él y al

plantele educativo, es decir, que la actuación del maestro no depende enteramente de él, sino también de los medios que la escuela y las condiciones de trabajo le ofrezcan, siendo éstas mismas las que le ofrecen posibilidades o limitaciones en su desempeño.

Una evaluación que desconozca el funcionamiento y condiciones imperantes de los planteles escolares, el funcionamiento de los procesos administrativos y de gestión, así como la vigencia y validez de los contenidos educativos, bajo ninguna circunstancia podrá aportar los elementos indispensables para mejorar la calidad de la educación básica, tal y como en el discurso oficial reiteradamente se pretende afirmar.

Las autoridades educativas a todos los niveles de gobierno y la representación sindical, deben entender que no basta con la buena voluntad y el compromiso que el maestro asume cotidianamente para superar el deterioro educativo; se requiere de un auténtico apoyo institucional que sea sensible a las carencias y necesidades de los planteles educativos de educación básica, además de una verdadera y profunda evaluación que involucre a todos los actores que intervienen en el proceso educativo y no únicamente a los profesores; pero además, es imprescindible que ésta se encuentre a cargo de un organismo autónomo, independiente, que garantice la veracidad y confiabilidad de los resultados, de tal manera que sean aceptados por todos los actores, sin la menor sospecha de actos de corrupción.

Actualmente contar o no con Carrera Magisterial tiene tal importancia salarial, que tratar de ingresar o promocionarse al siguiente nivel genera rupturas internas de la vida institucional de las escuelas, ya que profundiza la individualización de las relaciones profesionales y de trabajo académico en una profesión que históricamente debe desarrollarse de manera colegiada o colectiva.

El mayor impacto del programa se manifiesta en los maestros que tienen menor tiempo de haber ingresado al sistema educativo, ya que para ellos existe una expectativa laboral y profesional mayor; mientras que para los docentes con mayor antigüedad tal vez ya no sea atractivo, e incluso resulta excluyente, pues hay que esperar al menos 14 años para llegar al nivel más alto. Por lo que en este sentido, se puede suponer una especie de ruptura generacional y, por ende, una ruptura profesional en la que cada grupo tendrá expectativas y perspectivas diferentes, situación que sin duda repercute desfavorablemente en el clima laboral de los centros escolares.

RECOMENDACIONES

Cuando se trata de la educación pública en México, el pensamiento convencional, es decir, la demagogia o la ignorancia de legisladores, políticos, funcionarios educativos, periodistas y líderes sindicales, tiende a afirmar que a mayor gasto, mejor educación, y la discusión tiende a centrarse sólo en ese punto. Esta forma de ver la problemática es muy simplista, puesto que el problema es más complicado; más allá de las permanentes aportaciones teóricas y empíricas, los nuevos hallazgos tanto sobre capital humano y la productividad, como de la relación entre educación y distribución del ingreso y su rentabilidad social y privada; lo cierto es que una educación de calidad es un fin en sí mismo por ser parte fundamental de los satisfactores de vida de una sociedad. Por lo tanto, es evidente que para alcanzar ese objetivo, es indispensable tener claro que la correlación entre inversión y calidad puede ser fuerte pero no absoluta y plantea, en consecuencia, la necesidad no solo de invertir más sino, sobre todo invertir mejor, mejorar la gestión y optimizar los recursos adicionales.

En primera instancia el diseño y la ejecución del gasto educativo deben cambiar de un enfoque esencialmente económico y demográfico a otro más funcional que se mida a partir de los resultados que se pretendan alcanzar. En la actualidad ya no es suficiente con plantearse crecientes incrementos presupuestales a la educación, sólo a partir de los indicadores tradicionales como crecimiento estimado, inflación y cobertura, sino que es necesario que vayan asociados a objetivos anuales muy concretos y sobre todo que sean medibles, de calidad, eficiencia y equidad. Mientras no se tenga perfectamente claro a donde se quiere llegar en el mediano plazo, puede incluso resultar irresponsable, continuar asignando el presupuesto para educación de la manera tradicional como se ha venido realizando.

Contar con una evaluación que sea rigurosa, independiente y oportuna, es crucial en el logro de los objetivos de mediano y largo plazo que se persigan, la creación del Sistema de Evaluación Educativa se considera un importante avance, pero sus resultados serán insuficientes, sino se acompaña de la creación de un Sistema Nacional de Indicadores de calidad y de eficiencia, que permita conocer con mayor precisión el estado de la educación por entidad, municipio, zona o distrito escolar, y escuelas; así como contar con una efectiva rendición de cuentas. Esto sería de mucha utilidad tanto para la confección de los presupuestos, como para la implementación de un proceso de microplaneación que garantice transparencia y una adecuada asignación de los recursos, o de los estímulos que se otorgan, de tal forma que se fomente la sana competencia entre los estados.

Aún y cuando en 1998 la Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, reformó los lineamientos generales del programa, con la finalidad de actualizar la normatividad con base en la experiencia acumulada durante las etapas anteriores; es necesario se realice una depuración y reclasificación del catálogo de plazas y categorías que participan en él. De tal forma que sólo los profesores que impartan clases frente a grupo en escuelas tradicionales de preescolar, primaria y secundaria, sean los que tengan derecho al estímulo que se otorga.

No es lo mismo dar clases en una primaria de cualquier comunidad, que en una escuela de danza clásica del INBA, o, en un centro de capacitación para el trabajo, en el que por lo regular los alumnos inscritos ya son adultos; lo que implicaría eliminar la participación de los docentes que se desempeñan en los niveles y modalidades de educación artística, especial, extraescolar y de formación para el trabajo.

En cuanto al personal directivo y de supervisión que participa a través de la segunda vertiente del programa, por la naturaleza de las funciones que realizan no deben ser sujetos al otorgamiento del estímulo, puesto que por el nivel jerárquico que representan en los centros educativos, induce a posibles actos de corrupción, tráfico de influencias y sobre todo de competencia desleal en las evaluaciones.

En contraparte este tipo de categorías del personal directivo, deben ser sujetas a otro sistema de estímulos que implique en primera instancia, un importante despegue salarial respecto a las remuneraciones de los docentes frente a grupo, sometidos a otros parámetros de evaluación, de acuerdo a las funciones que desempeñan; puesto que en el actual sistema de evaluación, la valoración de las acciones que inciden en el aprovechamiento escolar de los alumnos y en la preparación profesional de los docentes, es muy subjetiva, el promedio de los puntajes obtenidos por los docentes en preparación profesional y el promedio que obtengan los alumnos en aprovechamiento escolar, como parámetros de evaluación, no garantizan que el personal directivo se esfuerce por realizar cada vez mejor sus funciones de dirección y supervisión que tienen encomendadas, ya que no existen indicadores confiables con los que se pueda comprobar que realmente se incremente la calidad en el desempeño de estas actividades, aunque siempre se puede recurrir a indicadores internacionales como parámetros de comparación.

De realizarse la depuración anteriormente propuesta, conjuntamente con la de las bases de datos de las entidades federativas y la eliminación de la segunda vertiente en la participación del programa, se liberarían importantes recursos presupuestales, que se podrán canalizar para incrementar el número de docentes que se incorporan al programa o que son aprobados en los procesos de promoción que se llevan a cabo cada año, para poder ascender en los distintos niveles que establece la Carrera Magisterial.

Desde su inicio, la Carrera Magisterial ha funcionado de manera centralizada principalmente en lo que se refiere a la toma de decisiones sobre cuestiones fundamentales como la normativa del programa, la distribución de los recursos presupuestales, la operatividad administrativa y la evaluación de los docentes, a través de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, por lo que para lograr una mayor eficacia y eficiencia del programa, es necesario iniciar un proceso de descentralización hacia las entidades federativas.

Esta descentralización se debe llevar a cabo de manera gradual, mediante la implementación paulatina de tres fases: la primera se encuentra relacionada con la ejecución operativa y administrativa del programa; posteriormente se delegaría la responsabilidad de las actividades de evaluación e impartición de cursos; para que finalmente en la última fase se descentralicen los procesos de dictaminación y distribución presupuestal de los recursos. Quedando únicamente bajo la responsabilidad de la SEP, las funciones de supervisión, aplicación y ejercicio de los recursos; de actualización normativa y las de asesoría, consulta y difusión de los resultados y demás productos del programa.

Aunado a lo anterior, la descentralización educativa no estará jamás completa mientras no se incluya la descentralización sindical del magisterio, es decir, otorgar la titularidad de la relación laboral a los gobiernos estatales. Es preferible negociar con cada sección sindical estatal que con el peso abrumador del sindicato nacional más grande y poderoso del país. Esto implica que las aportaciones sindicales que hoy hace directamente el gobierno federal al SNTE, el cual equivale aproximadamente al 1.5% del sueldo mensual del magisterio, sean transferidas a las secciones estatales para ir desarmando una de las fuentes de poder corporativo más importantes.

El papel de los gobiernos estatales es clave en la ejecución de una mejor inversión educativa; por lo que es importante que los gobiernos federal y estatal acuerden cada año la integración de una especie de bolsa o fondo presupuestal, que se destine exclusivamente para inversión de capital en temas de calidad y que esté asociada a dos variables. Una es el desempeño que muestren los centros educativos de cada estado y municipio en determinados indicadores de calidad, de tal forma que sean premiados los esfuerzos que cada entidad realice y se incentive y fomente la competencia entre estados.

Otro aspecto recomendable consiste en fijar a las entidades federativas un porcentaje mínimo creciente que los gobiernos estatales deberán asignar de sus presupuestos a programas de calidad y eficiencia. Lo anterior contribuirá a estimular a los gobiernos locales a realizar sus propios esfuerzos presupuestales, y a asumir la administración de la educación básica no como una carga financiera y política como ocurre en la actualidad, sino como un área de oportunidad para fomentar la competitividad de sus estados. Uno de los factores que más pueden contribuir a incrementar la calidad de la educación que impartan las entidades federativas, es la competencia.

La información que se maneja en Carrera Magisterial se ha tornado más compleja y se ha incrementado considerablemente; lógicamente esta situación exige la modernización de los medios informáticos, instalación de redes y el empleo de tecnología de punta que garantice la integración y comunicación oportuna con las entidades federativas; así como que la actualización de las bases de datos de incorporados y promovidos por etapa, se realice en el menor tiempo posible, puesto que la integración y validación de las bases de datos es un aspecto prioritario para el adecuado desarrollo del programa y la aplicación transparente de los recursos asignados; así como para el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los docentes, es decir la entrega de resultados y el pago oportuno, aspectos que son indispensables para mantener su confianza y credibilidad.

Esto hace necesario emprender un programa de fortalecimiento de los sistemas de informática, mediante la realización de estudios que permitan identificar los requerimientos de equipo y de personal especializado, en las Coordinaciones Estatales, para poder diseñar estrategias integrales de apoyo. En este sentido juega un papel especialmente importante la capacitación permanente de los responsables de las áreas de informática.

Un recurso importante para el fortalecimiento de los procesos de informática, lo constituye la implementación de la clave única de Carrera Magisterial, la cual estaría conformada por un identificador de la entidad federativa, el ciclo de incorporación y se complementaría con un número consecutivo. Esta clave permitiría identificar las plazas con que participa el docente en el programa y su movilidad en el mismo, y le daría mayor confiabilidad a las bases de datos.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala Espino José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Editorial Esfinge S. A. de C. V., Segunda Edición, México, 2001
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, *Lineamientos Generales SEP-SNTE*, México, 1993
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, *Lineamientos Generales SEP-SNTE*, México, 1998
- Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, *Informe de Labores*, septiembre de 1998 agosto de 1999, SEP. México, 1999
- Gibrán, Khalil, *La Voz del Maestro*, Editorial Diana S. A. de C. V., México, 1990
- Moctezuma Barragán, Esteban, *La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993
- Poder Ejecutivo Federal, *Iniciativa de Decreto por el que se Adiciona y Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para 1998*, México, 1997
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, SEP, México, 1996
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, 1989
- Presidencia de la República, *Necesidades Esenciales en México, Situación y Perspectivas al año 2000*, Volumen 2 Educación, COPLAMAR-Siglo XXI Editores, México, 1989.
- Secretaría de Educación Pública, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992
- Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores 1996-1997*, México, 1997
- Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores 1997-1998*, México, 1998

Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la Educación en México*, México, 1999

Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosch Editor, 3ª edición, Barcelona, 2000

Rojas Soriano, Raúl, *Guía para Realizar Investigaciones Sociales*, Plaza y Valdés, México, 2001

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Hernández, Emiliano, "Revaloración de la Función Magisterial", *Revista del Sistema Estatal de Educación*, Secretaría de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno del Estado de Durango, México, Vol. I Número 4, agosto-octubre de 1993.

Vera, Rodrigo, "Los Maestros Estrenan Patrones: Los Gobernadores", *Revista Proceso No. 812*, México, 1992.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Sitio Web: www.juridicas.unam.mx
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sitio Web: www.juridicas.unam.mx
Ley General de Educación

Sitio Web: www.sep.gob.mx
Coordinación Nacional de Carrera Magisterial

Sitio Web: www.sep.gob.mx
Subsecretaría de Planeación y Coordinación

ANEXO 2

COMPARATIVO DE DIFERENCIAS QUE REPRESENTAN LOS DISTINTOS SISTEMAS DE ESTIMULOS QUE HAN EXISTIDO PARA EDUCACIÓN BÁSICA (ESCALAFÓN VERTICAL, ESQUEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y CARRERA MAGISTERIAL) PARA UN MAESTRO DE GRUPO DE PRIMARIA, ASI COMO LA EQUIVALENCIA EN NÚMERO DE SALARIOS MÍNIMOS (percepción genérica, tabulador II del D.F. vigente al 16 de mayo del 2000)

Concepto	Descripción	Escala fón vertical				Esquema de Educación Básica*				Carrera Magisterial			
		E0280		E0220		E0280		E0299		E0280		E0280	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
07	Sueldo compactado	3,292.40	3,731.20	438.80	13.33	3,292.40	4,345.90	1,053.50	32.00	3,292.40	4,477.80	1,185.40	36.00
38	Despensa	76.70	76.70	0	0.00	76.70	76.70	0	0.00	76.70	76.70	0	0.00
39	Material didáctico	99.60	99.60	0	0.00	99.60	99.60	0	0.00	99.60	99.60	0	0.00
44	Previsión Social Multiple	95.60	95.60	0	0.00	95.60	95.60	0	0.00	95.60	95.60	0	0.00
E6	Asignación docente genérica	320.70	375.15	54.45	16.98	320.70	378.35	57.65	17.98	320.70	378.65	57.95	18.07
SC	Servicios concurrenriales	439.05	488.50	49.45	11.26	439.05	439.05	0	0.00	439.05	439.05	0	0.00
46	Ayuda por servicios	8.00	8.00	0	0.00	8.00	8.00	0	0.00	8.00	8.00	0	0.00
CC	Compensación provisional compactable	250.00	277.75	27.75	11.10	250.00	250.00	0	0.00	250.00	250.00	0	0.00
Total		4,582.05	5,152.50	570.45	12.45	4,582.05	5,693.20	1,111.15	24.25	4,582.05	5,825.40	1,243.35	27.14

S.M.G.** Salario Mí nimo General 1,210.50

No. DE S.M.G. 3.79 4.26

4.70

4.81

* El Esquema de Educación Básica terminó en marzo de 1993, por lo que esto es un ejemplo hipotético.

** Área geográfica 'A', vigente al 1º de enero del 2001.

ANEXO 3

PERCEPCION GENERICA DE LA CATEGORIA DE MAESTRO DE PRIMARIA
 COMPARATIVO DE LA PLAZA INICIAL A LOS NIVELES DE CARRERA MAGISTERIAL
 Y NÚMERO DE SALARIOS MÍNIMOS QUE REPRESENTAN
 TABULADOR REGIONAL D.F.
 16 DE MAYO DEL 2000

CONCEPTO	PLAZA INICIAL	"7A"	%	"7B"	%	"BC"	%	"7C"	%	"7D"	%	"7E"	%
07	3,292.40	4,477.80	36.00	6,000.20	82.24	6,960.25	111.40	7,920.15	140.56	10,137.90	207.92	12,976.45	294.13
38	76.70	76.70		76.70		76.70		76.70		76.70		76.70	
39	99.60	99.60		99.60		99.60		99.60		99.60		99.60	
44	95.60	95.60		95.60		95.60		95.60		95.60		95.60	
E6	320.70	378.65		382.55		528.45		530.90		536.55		543.85	
SC	439.05	439.05		439.05		439.05		439.05		439.05		439.05	
46	8.00	8.00		8.00		8.00		8.00		8.00		8.00	
CC	250.00	250.00		250.00		250.00		250.00		250.00		250.00	
Total	4,582.05	5,825.40	27.14	7,351.70	60.45	8,457.65	84.58	9,420.00	105.58	11,643.40	154.11	14,489.25	216.22
S.M.G.*	1,210.50												
No. DE S.M.G.	3.79	4.81		6.07		6.99		7.78		9.62		11.97	

* Area geográfica 'A', vigente al 1° de enero del 2001.

**NÚMERO DE PLAZAS INCORPORADAS EN CARRERA MAGISTERIAL
POR CICLO ESCOLAR Y NIVEL DE ESTÍMULO**

CICLO ESCOLAR	NIVEL DE ESTÍMULO												TOTAL	
	A			B			BC			C			ABS.	%
	ABS.	%		ABS.	%		ABS.	%		ABS.	%			
1992-1993 y 1993-1994	352 630	94.40		1 407	0.38		19 136	5.12		363	0.10		373 536	100.00
1994-1995	93 439	93.58		885	0.89		5 491	5.50		39	0.04		99 854	100.00
1995-1996	61 346	92.95		560	0.85		4 070	6.17		26	0.04		66 002	100.00
1996-1997	34 890	94.54		572	1.55		1 422	3.85		20	0.05		36 904	100.00
1997-1998	28 206	95.68		244	0.83		996	3.38		32	0.11		29 478	100.00
1998-1999	21 804	97.43		521	2.33		36	0.16		18	0.08		22 379	100.00
1999-2000*	11 686	100.00		0	0.00		0	0.00		0	0.00		11 686	100.00
TOTAL	604,001	94.40		4,189	0.65		31,151	4.87		498	0.08		639,839	100.00

*Datos estimados

NÚMERO DE PLAZAS PROMOCIONADAS EN CARRERA MAGISTERIAL
POR CICLO ESCOLAR Y NIVEL DE ESTÍMULO

CICLO ESCOLAR	NIVEL DE ESTÍMULO										TOTAL	
	B		C		D		E					
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
1992-1993 y 1993-1994	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1994-1995	2,471	1.66	692	2.21	0	0.00	0	0.00	0	0.00	3,163	100.00
1995-1996	18,587	12.50	1,928	6.17	0	0.00	0	0.00	0	0.00	20,515	100.00
1996-1997	32,130	21.60	3,962	12.68	194	0.53	0	0.00	0	0.00	36,286	100.00
1997-1998	36,541	24.57	4,611	14.75	142	0.34	0	0.00	0	0.00	41,294	100.00
1998-1999	35,793	24.07	15,182	48.58	609	1.18	1	0.00	1	0.00	51,585	100.00
1999-2000*	23,205	15.60	4,876	15.60	175	0.62	0	0.00	0	0.00	28,256	100.00
TOTAL	148,727	82.12	31,251	17.26	1,120	0.62	1	0.00	1	0.00	181,099	100.00

*Datos estimados

ANEXO 6

Educación primaria (Ciclos escolares)

Concepto	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001e/
MATRÍCULA (miles)	14,401.6	14,397.0	14,425.6	14,469.5	14,574.2	14,623.4	14,650.5	14,647.8	14,697.9	14,765.6	14,808.3
Por tipo de control											
Federal	10,274.0	10,242.7	973.5	979.9	1,007.8	1,024.1	1,019.5	1,008.1	997.7	971.8	958.1
Estatal	3,241.8	3,240.2	12,529.4	12,567.2	12,642.8	12,695.1	12,704.3	12,663.0	12,665.7	12,703.1	12,709.5
Particular	885.8	914.1	922.7	922.4	923.6	904.2	926.7	976.7	1,034.5	1,090.7	1,140.7
Por tipo de servicio											
General	13,730.8	13,685.3	13,700.7	13,715.3	13,777.1	13,771.4	13,776.4	13,757.2	13,783.1	13,841.2	13,868.3
Indígena	588.5	617.5	640.1	660.0	669.0	710.7	728.1	741.8	763.5	778.6	787.9
Comunitaria rural	82.3	94.2	84.8	94.2	128.1	141.3	146.0	148.8	151.3	145.8	152.1
MAESTROS (numero)	471,625	479,616	486,686	496,472	507,669	516,051	524,927	531,389	539,853	543,694	545,717
Por tipo de control											
Federal	343,088	348,090	39,077	39,680	43,945	45,730	47,254	48,152	49,646	47,803	47,681
Estatal	101,561	102,847	417,368	424,881	430,506	436,421	441,463	446,449	451,428	454,858	455,121
Particular	26,876	28,679	30,241	31,911	33,218	33,900	36,210	36,788	38,779	41,033	42,915
Por tipo de servicio											
General	442,845	448,422	455,137	463,333	470,251	475,184	481,324	486,160	491,840	496,717	497,702
Indígena	22,001	23,399	24,555	25,535	25,899	27,855	29,163	29,721	30,738	31,432	31,808
Comunitaria rural	6,779	7,795	6,994	7,604	11,519	13,012	14,440	15,508	17,275	15,545	16,207
ESCUELAS	82,280	84,606	85,249	87,271	91,857	94,844	95,855	97,627	99,068	98,286	99,176
Por tipo de control											
Federal	65,496	67,315	9,397	10,008	13,941	15,478	15,916	16,853	17,796	16,612	17,147
Estatal	13,230	13,457	71,742	72,779	73,128	74,261	74,668	75,275	75,580	75,760	75,844
Particular	3,554	3,834	4,110	4,484	4,788	5,105	5,271	5,499	5,692	5,914	6,185
Por tipo de servicio											
General	68,714	69,782	70,894	72,065	72,757	73,409	73,868	74,467	74,796	75,097	75,288
Indígena	6,787	7,029	7,361	7,602	7,581	8,423	8,543	8,764	8,913	8,962	9,068
Comunitaria rural	6,779	7,795	6,994	7,604	11,519	13,012	13,444	14,396	15,359	14,227	14,820

Educación secundaria

(Ciclos escolares)

Concepto	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001a)
MATRÍCULA (miles)	4,190.2	4,160.7	4,203.1	4,341.9	4,493.2	4,687.3	4,809.3	4,929.3	5,070.6	5,208.9	5,348.1
Por tipo de control											
Federal	2,912.1	2,869.9	443.6	443.7	442.8	444.7	442.1	431.0	423.0	415.3	412.7
Estatal y autónomo	940.2	932.7	3,416.4	3,586.2	3,713.1	3,912.5	4,032.7	4,143.1	4,271.9	4,395.5	4,515.5
Particular	337.9	338.1	343.1	342.0	337.3	330.1	334.5	355.2	375.9	398.1	419.9
Por tipo de servicio											
General	2,493.1	2,447.5	2,436.4	2,488.6	2,533.8	2,595.1	2,609.8	2,640.4	2,659.2	2,692.1	2,733.0
Para trabajadores	105.1	94.9	88.1	85.0	78.8	74.8	69.0	63.5	59.7	51.7	48.9
Telesecundaria	470.1	484.8	512.7	559.6	618.6	690.7	756.7	817.2	913.6	992.6	1,076.3
Técnica ^{2/}	1,121.9	1,133.5	1,185.9	1,209.7	1,262.0	1,326.7	1,373.8	1,408.2	1,438.1	1,470.5	1,489.9
MAESTROS (número)	234,293	235,832	237,729	244,981	256,831	264,578	275,331	282,595	293,008	299,999	307,763
Por tipo de control											
Federal	146,950	147,022	25,686	25,986	27,146	27,866	28,741	28,236	28,201	27,532	27,292
Estatal y autónomo	58,283	59,098	180,781	186,188	194,937	200,971	210,096	216,285	224,480	230,843	236,552
Particular	29,060	29,712	31,262	32,801	34,748	35,741	36,494	38,074	40,327	41,624	43,919
Por tipo de servicio											
General	145,196	144,872	145,553	149,455	156,021	159,599	164,395	166,940	171,765	174,455	177,833
Para trabajadores	8,003	7,658	7,230	7,013	6,988	6,618	6,549	6,319	6,136	5,751	5,242
Telesecundaria	22,882	24,265	25,198	26,636	29,314	31,785	34,882	38,688	42,057	45,409	49,285
Técnica ^{2/}	58,212	59,037	59,748	61,877	64,508	66,576	69,505	70,638	73,050	74,384	75,403
ESCUELAS	19,228	19,672	20,032	20,795	22,255	23,437	24,402	25,670	26,710	27,512	29,007
Por tipo de control											
Federal	8,982	9,152	867	884	877	884	907	918	929	917	909
Estatal y autónomo	7,960	8,168	16,720	17,388	18,750	19,824	20,714	21,863	22,817	23,536	24,870
Particular	2,286	2,352	2,445	2,530	2,621	2,706	2,770	2,869	2,964	3,059	3,228
Por tipo de servicio											
General	7,129	7,219	7,353	7,606	7,864	8,049	8,193	8,410	8,599	8,794	9,020
Para trabajadores	527	522	502	488	482	455	445	432	425	395	356
Telesecundaria	8,423	8,725	8,908	9,339	10,439	11,373	12,081	13,054	13,851	14,420	15,667
Técnica ^{2/}	3,149	3,206	3,269	3,362	3,470	3,560	3,682	3,774	3,835	3,903	3,964
Gasto federal por alumno/^{3/} (pesos corrientes)	1,028.9	1,445.0	1,981.7	2,402.2	3,195.4	3,480.5	4,655.1	6,301.2	7,978.5	9,446.5	10,580.1
Indicadores de eficiencia (porcentajes)											
Absorción	82.3	82.9	83.8	85.8	87.7	87.0	86.7	87.8	90.0	91.0	92.0
Deserción	9.5	8.8	8.4	7.4	8.2	7.7	8.8	8.9	9.7	8.5	8.5
Reprobación ^{4/}	26.5	26.3	26.4	24.7	23.5	23.7	22.8	22.3	21.1	20.7	20.0
Eficiencia terminal ^{4/}	73.9	75.3	76.4	77.5	76.2	75.8	74.8	73.8	76.1	75.7	76.3

Nivel / Modalidad

Distribución por Vertientes

Nivel / Modalidad	Vertiente	Etapa				
		III	IV	V	VI	VII
Inicial	1ª	828	836	996	1,146	1,260
	2ª	137	218	224	232	247
	3ª	545	146	174	210	247
Preescolar	1ª	45,503	54,354	58,713	62,209	65,651
	2ª	8,651	10,758	11,185	11,470	11,875
	3ª	2,405	2,977	3,051	3,074	3,466
Preescolar Indígena	1ª	1,344	1,792	2,502	2,936	3,395
	2ª	131	198	234	268	304
	3ª	72	133	165	163	165
Primaria	1ª	261,611	298,559	302,183	305,642	312,233
	2ª	26,604	33,716	34,165	33,000	33,415
	3ª	16,844	20,131	21,544	22,262	23,481
Primaria Indígena	1ª	4,923	5,911	7,268	8,074	8,764
	2ª	469	1,515	1,720	1,758	1,713
	3ª	473	830	922	880	881
Secundaria Gral.	1ª	35,173	39,161	41,164	40,677	40,726
	2ª	6,956	8,349	8,450	8,217	8,354
	3ª	3,756	4,285	1,926	1,782	1,653
Secundaria Téc.	1ª	19,846	23,055	24,967	25,419	25,970
	2ª	3,049	4,403	4,482	4,191	4,375
	3ª	3,144	4,257	2,866	2,694	2,647
Telesecundaria	1ª	16,308	18,685	20,368	22,432	24,368
	2ª	1,579	1,873	1,959	2,081	2,243
	3ª	465	545	580	596	555
Educ. Física	1ª	7,416	8,895	9,110	10,418	11,265
	2ª	485	761	849	792	854
	3ª	1,566	1,585	1,530	1,723	1,891
Educ. Especial	1ª	9,949	13,913	14,650	15,888	17,190
	2ª	1,582	2,053	2,134	2,127	2,412
	3ª	2,014	1,884	1,929	1,877	2,004
Extraescolar	1ª	916	1,376	1,739	1,678	1,656
	2ª	307	409	443	455	458
	3ª	140	178	224	215	185
Educ. Artística	1ª	923	1,091	1,204	1,195	1,214
	2ª	48	27	26	20	23
	3ª	15	22	36	118	115

Grado Máximo de Estudios

Distribución por Vertientes

Grado Máximo de Estudios	Vertiente	Etapa				
		III	IV	V	VI	VII
Normal Básica	1ª	226,610	253,291	248,019	241,161	234,815
	2ª	19,840	21,631	24,065	22,285	21,369
	3ª	12,489	13,018	13,408	12,696	13,274
Normal Licenciatura	1ª	19,014	28,673	34,821	41,691	48,334
	2ª	459	602	723	1,059	971
	3ª	749	1,052	1,155	1,343	1,399
Estudios de UPN	1ª	28,845	36,379	41,258	50,028	58,772
	2ª	7,694	9,435	10,992	11,360	12,506
	3ª	3,846	5,017	5,456	6,112	6,901
75% de Normal Superior	1ª	7,754	9,199	9,634	9,740	9,170
	2ª	574	794	770	776	745
	3ª	567	779	607	547	502
Est. Normal Sup. o equiv.	1ª	119,245	139,008	144,510	146,866	151,293
	2ª	19,209	24,308	25,604	24,563	25,186
	3ª	12,905	15,626	12,663	12,474	12,374
Estudios de Maestría	1ª	3,184	5,288	6,521	8,726	11,427
	2ª	1,731	2,670	3,165	3,807	4,802
	3ª	832	1,431	1,599	2,001	2,593
Estudios de Doctorado	1ª	114	81	101	89	146
	2ª	493	554	552	548	590
	3ª	51	50	59	59	86

Antigüedad

Distribución por Vertientes

Rango de Antigüedad	Vertiente	Etapa				
		III	IV	V	VI	VII
1 a 5	1ª	36,938	39,664	40,691	41,078	42,131
	2ª	579	502	464	352	311
	3ª	1,527	1,524	1,258	1,070	950
6 a 10	1ª	112,674	110,216	96,519	86,844	79,346
	2ª	3,980	3,512	2,717	1,971	1,576
	3ª	5,977	5,475	3,953	3,308	2,837
11 a 15	1ª	127,720	149,094	150,228	145,158	139,740
	2ª	9,729	11,182	10,533	8,944	7,496
	3ª	8,175	9,442	8,530	8,068	7,769
16 a 20	1ª	61,967	82,872	102,302	121,671	139,534
	2ª	9,179	11,478	12,503	13,640	15,229
	3ª	6,013	7,735	8,113	9,194	10,160
21 a 25	1ª	39,161	51,193	55,396	60,680	65,696
	2ª	10,304	14,018	14,157	14,275	14,709
	3ª	5,169	6,591	6,432	6,930	7,656
26 a 30	1ª	20,129	25,934	28,996	30,650	34,296
	2ª	10,073	13,659	14,009	13,612	14,429
	3ª	3,545	4,581	4,761	4,881	5,472
31 a 35	1ª	4,104	6,084	7,757	8,516	9,554
	2ª	3,513	5,888	7,041	7,282	7,681
	3ª	693	1,142	1,351	1,525	1,791
36 a 40	1ª	1,351	1,667	1,922	2,180	2,409
	2ª	1,493	2,256	2,497	2,724	2,937
	3ª	201	300	359	406	466
41 a 45	1ª	459	623	720	742	698
	2ª	673	1,067	1,182	1,236	1,192
	3ª	80	118	127	152	113
46 a 50	1ª	135	159	168	168	243
	2ª	333	475	453	447	588
	3ª	33	41	36	49	66
51 a 55	1ª	27	41	65	22	30
	2ª	81	154	205	91	88
	3ª	9	8	14	7	9
56 a 60	1ª	20	22	19	7	7
	2ª	39	63	66	23	21
	3ª	7	6	4	0	0
61 o más	1ª	81	63	81	10	10
	2ª	24	27	44	15	15
	3ª	10	10	9	3	0
Promedio de Antigüedad	1ª	14	14	15	15	16
	2ª	21	23	23	23	24
	3ª	17	18	18	19	19

Edad

Distribución por Vertientes

Rango de Edad	Vertiente	Etapa				
		III	IV	V	VI	VII
11 a 15	1ª	1	0	0	0	0
16 a 20	1ª	10	5	2	2	2
	3ª	1	0	0	0	0
21 a 25	1ª	6,351	6,256	5,671	5,310	5,070
	2ª	71	47	28	9	10
	3ª	235	172	128	96	76
26 a 30	1ª	77,072	71,898	60,885	52,339	45,690
	2ª	2,167	1,859	1,366	871	550
	3ª	3,742	3,442	2,399	1,821	1,301
31 a 35	1ª	130,268	146,714	145,793	138,801	127,936
	2ª	7,152	7,930	7,442	6,402	5,428
	3ª	7,460	8,102	7,252	7,000	6,611
36 a 40	1ª	86,901	111,298	127,880	143,260	157,384
	2ª	8,798	11,011	11,701	12,006	12,418
	3ª	6,824	8,404	8,350	8,918	9,607
41 a 45	1ª	52,891	65,559	72,150	79,903	90,975
	2ª	10,491	13,116	13,372	13,143	13,783
	3ª	6,313	7,627	7,325	7,698	8,320
46 a 50	1ª	31,776	39,779	43,124	46,424	50,971
	2ª	10,427	13,969	14,315	14,159	14,715
	3ª	4,247	5,422	5,475	5,736	6,475
51 a 55	1ª	12,960	17,394	19,439	20,890	23,376
	2ª	6,326	9,405	9,966	10,063	10,470
	3ª	1,743	2,564	2,644	2,821	3,215
56 a 60	1ª	4,419	5,847	6,705	7,413	8,493
	2ª	2,657	4,021	4,502	4,771	5,370
	3ª	583	818	920	976	1,157
61 a 65	1ª	1,502	2,058	2,335	2,465	2,768
	2ª	1,122	1,705	1,904	1,929	2,171
	3ª	189	278	290	346	349
66 a 70	1ª	414	576	627	687	775
	2ª	479	736	781	800	885
	3ª	57	95	118	120	124
71 a 75	1ª	120	179	191	177	192
	2ª	209	327	324	303	317
	3ª	25	31	31	47	40
76 a 80	1ª	37	39	42	42	42
	2ª	79	121	132	117	112
	3ª	8	12	10	8	10
81 o más	1ª	51	30	20	13	18
	2ª	18	34	38	39	44
	3ª	9	6	5	6	5
Promedio de Edad	1ª	37	37	38	38	39
	2ª	44	45	45	46	46
	3ª	39	40	41	41	42