

**FLACSO**

SEDE ARGENTINA

**Carreras magisteriales, desempeño educativo  
y sindicatos de maestros en América Latina**

Editora

M. VICTORIA MURILLO



## INTRODUCCIÓN

### **Profesión docente, sindicalismo magisterial y concertación educativa**

M. VICTORIA MURILLO

Esta publicación refleja parte del trabajo realizado por el programa de “Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina”, que es un esfuerzo conjunto de FLACSO-Argentina y PREAL. Este programa estudia las reformas educativas iniciadas en los años noventa en América Latina desde la perspectiva del magisterio y sus organizaciones representativas. Estas reformas intentan combinar objetivos de cobertura y de calidad educativa, fundamentales en una región en la cual el capital humano es clave para el desarrollo socioeconómico, y en la que la cultura cívica resulta indispensable para la consolidación de nuevas democracias. Los procesos de reforma para mejorar la calidad educativa han sido de muy diverso tipo, abarcando desde la administración escolar a la pedagogía y la organización del trabajo docente. En esta última área, el reconocimiento de la importancia fundamental del maestro en el aula para el proceso de aprendizaje ha llevado al debate sobre sistemas que promuevan el desempeño docente frente a los estudiantes.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “Quedándonos Atrás”, Informe de Progreso Educativo en América Latina (PREAL, Santiago de Chile, 2001, presenta un estado de la situación educativa en América Latina. Entre los múltiples problemas en esta área, el trabajo señala (p.5) que “los maestros están mal preparados, mal dirigidos y mal remunerados”.

Esta colección de trabajos busca contribuir al debate presentando brevemente diferentes alternativas de política educativa relativas a la remuneración y promoción docente, analizando dos experiencias concretas de renovación educativa en esta área y vinculando estas políticas con la participación del sindicalismo magisterial en los procesos de reforma. Esta doble perspectiva está destinada a vincular los análisis técnicos de la organización del trabajo magisterial y los estudios de la representación de los maestros en estos procesos.

La importancia de la colaboración entre quienes están a cargo de las políticas educativas y los maestros en cuanto a la reforma en la organización del trabajo docente es obvia. La misma hace necesario vincular a los maestros, sus representantes y los diseñadores de políticas educativas, y en algunos países de América Latina ha habido experiencias positivas. Es importante aprender de esas experiencias, tanto para evitar la repetición de errores como para generar condiciones que faciliten el diálogo entre los diferentes sectores de la comunidad educativa en pos de mejorar la calidad en la educación. Es necesario, no obstante, contextualizar los aprendizajes a la realidad de los países involucrados. Las experiencias concretas de Chile y México, aquí descritas, no han sido seleccionadas por su representatividad sino por sus características innovadoras y por la relativa armonía en la relación entre el gobierno y el magisterio durante su implementación. Cada una de estas experiencias es por ello presentada junto con un análisis del sindicalismo docente, que pone en contexto las posiciones y posibilidades del mismo respecto a la reforma analizada.

En esta introducción se provee una síntesis del libro en su conjunto así como propuestas concretas para facilitar la reforma consensuada. Los siguientes cinco capítulos presentan brevemente un estado del debate respecto a la promoción y remuneración del magisterio, las experiencias concretas de Chile y México, y las posicio-

nes del sindicalismo magisterial de ambos países frente a las mismas.

En el capítulo 1, Alejandro Morduchowicz presenta un estado de la cuestión referente a las diversas alternativas para promover el desempeño docente en la educación. En los sistemas tradicionales de promoción magisterial, según este estudio, falta una conexión entre la remuneración y el ascenso profesional por un lado, y el desempeño en el aula por el otro. En los sistemas tradicionales de promoción magisterial los diferenciales en salario se explican por el credencialismo y la antigüedad, pero no se recompensa el esfuerzo de los docentes frente al aula. Estos sistemas tienen la ventaja de proporcionar medidas objetivas, comprensibles y predecibles de promoción e ingreso para los maestros, a diferencia de la discrecionalidad en la contratación, promoción y remuneración que existía anteriormente. Sin embargo, tienen el inconveniente de que los docentes que objetivamente muestran debilidades tienen la misma remuneración que aquellos más calificados, con mayor preparación y compromiso con su trabajo. Al no estar relacionada la compensación con las actividades desarrolladas, la remuneración recompensa por igual esfuerzos y aptitudes diferentes.

Morduchowicz discute propuestas alternativas a los métodos tradicionales de promoción y remuneración del magisterio en América Latina, como el pago por productividad, las carreras escalares, el pago por competencia y los incentivos a las escuelas. Este autor señala que el *pago por productividad* no ha sido exitoso en los EEUU, donde se originaron estos experimentos, y entre los problemas que reducen su efectividad se encuentran la dificultad para la medición del desempeño individual docente, la utilización del pago por productividad como represalia más que como estímulo, y la escasa vinculación empírica entre dicho sistema de remuneración y el mejoramiento de la calidad educativa.

Entre las otras tres alternativas presentadas por Morduchowicz, se encuentra la de las *carreras escalares*, que proveen incentivos profesionales y aumentos salariales sin tener que abandonar el aula. En este esquema, los maestros conocen los requisitos que deben cumplir para mejorar su remuneración y avanzar en su carrera profesional, los cuales incluyen capacitación y experiencia frente al aula (la carrera escalar establecida en México es discutida por Carlos Ornelas en el capítulo 5). Otra alternativa es el *pago por competencias*, que se focaliza en tres áreas: los conocimientos del maestro, las capacidades relativas al funcionamiento de la educación, y las aptitudes de administración. Finalmente, los *incentivos colectivos* implican estímulos a las escuelas en su conjunto promoviendo el trabajo en equipo para la obtención de los objetivos comunes (la experiencia chilena de estímulos colectivos es discutida por Alejandra Mizala y Pilar Romaguera en el capítulo 3). En contraste con el pago por productividad, estas tres últimas alternativas de reforma a la carrera magisterial reducen la competencia entre maestros, lo cual no sólo tiene consecuencias para la enseñanza sino también para la aceptación de la reforma por parte del sindicalismo magisterial. El sindicalismo docente tiene una larga trayectoria de defender la solidaridad horizontal entre sus afiliados y rechazar instancias que aumenten la competencia entre sus miembros y dificulten toda tarea de representación.

En el capítulo 2, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera proveen el primer análisis empírico de las experiencias regionales describiendo el SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados) de Chile. El SNED define incentivos grupales al desempeño usando mediciones de múltiples factores en grupos homogeneizados por región, nivel educativo, nivel socio-económico y tipo de escuela (urbana o rural). Los factores medidos incluyen superación, iniciativa, efectividad, igualdad de oportunidades

e integración de maestros y padres de familia en los establecimientos. Los instrumentos de medición incluyen pruebas estandarizadas de matemáticas y castellano de los estudiantes, encuestas a padres y apoderados, actas de inspección del sistema escolar, estadísticas de aprobación y matrícula, y encuestas a las autoridades educativas regionales. Este sistema premia a las escuelas por su desempeño y por su evolución dentro de su grupo homogéneo. Las autoras concluyen en señalar la importancia de la transparencia del sistema y su reconocimiento social para su efectivo funcionamiento y aceptación por parte de los actores involucrados. Esto es así, principalmente porque el SNED impacta no solamente sobre la remuneración docente, sino que también sirve como fuente de información sobre las escuelas para las familias en un sistema en el que ellas tienen la posibilidad de elegir la escuela de sus hijos.

La experiencia chilena es también el tema del capítulo 3, donde Jenny Assaél y Jorge Pavez proveen la visión del sindicalismo magisterial respecto del contexto de la reforma en Chile. Mientras que el gobierno militar impuso la reforma que introdujo la competencia entre las escuelas por los estudiantes en función de las subvenciones estatales tanto para establecimientos públicos como privados, el gobierno democrático que lo sucedió en 1990 ha privilegiado la búsqueda de acuerdos con el sindicalismo. El Colegio de Profesores de Chile, en 1997, organiza su primer Congreso Nacional de Educación donde se discute la necesidad de una reforma educativa. Si bien las propuestas concretas del magisterio no coinciden en todos los casos con las surgidas de los foros de diálogo promovidos por el gobierno, tanto el gobierno como el magisterio reconocen el aumento de las remuneraciones docentes que acompañó las reformas educativas en democracia y el crecimiento del gasto público en educación. También ambos combinan sus esfuerzos en la aplicación de diversas políticas, como los programas dedica-

dos a estudiantes de menores recursos. No obstante, el magisterio critica, en la implementación del SNED y de otras reformas, la falta de articulación de la participación de los sujetos individuales y colectivos. Es decir, el sindicato ve como insuficiente la práctica de recoger opiniones a partir de encuestas o consultas en detrimento de procesos de diálogo más deliberativo con todos los sectores de la sociedad.

En el capítulo 4, Carlos Ornelas describe la carrera escalár puesta en funcionamiento en México. Denominada Carrera Magisterial, la misma está basada en "vertientes" a las que se accede o asciende mediante exámenes a los maestros. Ornelas enfatiza el papel del SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) en la redefinición del proyecto original propuesto por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Mientras que la Secretaría de Educación buscaba mecanismos de remuneración que recompensaran a los maestros que más se esforzaban, la agenda del sindicato era transformar a la Carrera Magisterial en un escalafón horizontal que retribuyera a todos los docentes por igual. Un ejemplo de este proceso de negociación resulta en la reducción del valor de los exámenes de los alumnos en la evaluación docente en 1996, del treinta y cinco por ciento al siete por ciento. Asimismo, Ornelas señala que la implementación de la Carrera Magisterial no ha demostrado un efecto positivo sobre la enseñanza de los niños. Además, el sistema carece de transparencia ya que los resultados de las evaluaciones educativas no son públicos y por ende no sirven a los padres para la toma de decisiones sobre la escuela de sus hijos. Ornelas agrega que entre las consecuencias no previstas de este sistema, se encuentra la inhibición de la innovación pedagógica y la erosión de la motivación profesional de los docentes. Él adjudica en parte la ineficiencia del sistema al énfasis en los incentivos materiales más que en la cultura profesional del magisterio. Sin embargo, concluye Ornelas, el avance

positivo de la Carrera Magisterial es que los maestros y su sindicato han aceptado como legítima la evaluación externa.

En el último capítulo, Aurora Loyo y Aldo Muñoz proveen el contexto más amplio para explicar la fortaleza del SNTE en la implementación de la Carrera Magisterial descrita por Ornelas. La aceptación por parte del SNTE de la reforma educativa, que incluye a la Carrera Magisterial, se constituye con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992. Tras un proceso de renovación que aumentó su pluralismo interno, el SNTE elaboró una propuesta educativa con la colaboración de especialistas universitarios. Es por ello que el sindicato llega con mayor fortaleza a la firma del acuerdo y con posibilidad de obtener concesiones del gobierno que incluyen no solamente las condiciones de la Carrera Magisterial, sino también las de la descentralización, el mejoramiento de la remuneración docente, y el reconocimiento del SNTE como único titular de las relaciones laborales del personal transferido del gobierno federal a los estados.<sup>2</sup> La fortaleza del sindicato explica su capacidad de influir en la definición de la Carrera Magisterial mencionada por Ornelas, incluyendo la progresiva extensión de la misma al ochenta por ciento del magisterio y la creación de diferentes "vertientes" que extiende el programa para aquellos maestros que no están frente al aula.

Considerando las experiencias de Chile y México respecto de la remuneración y la promoción docente, es

<sup>2</sup> El carácter monopólico del SNTE facilitó su capacidad de negociación frente al gobierno. Véase también M. Victoria Murillo, "Los sindicatos latinoamericanos y las reformas del sector social: restricciones institucionales y políticas alternativas", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 1, Noviembre de 1997.

interesante remarcar que en ambos casos la reforma educativa fue ligada a incrementos salariales importantes, que permitieron a los maestros compensar la fuerte caída en su poder adquisitivo experimentada en la década del ochenta. Esta recuperación de las remuneraciones facilitó el proceso de negociación entre el sindicalismo magisterial y el gobierno. Asimismo, en ambos casos, el magisterio estaba unificado en un sindicato que centralizó la interlocución con el gobierno. En ambos países la organización del sindicalismo se fortaleció a través de procesos democratizadores internos. Finalmente, en ambos casos las organizaciones de maestros elaboraron propuestas con apoyo profesional (aunque con mayor participación de la totalidad de los docentes en el caso de Chile).

Estas condiciones no se encuentran en muchos otros casos. Muchas veces las reformas se ponen en funcionamiento en condiciones de restricción presupuestaria, o su dependencia de créditos —en lugar de estar sustentadas en la recaudación fiscal— torna inestable su continuidad. Además, en muchos países de la región, el sindicalismo docente se encuentra fragmentado, y a veces incluso los gobiernos colaboran en mantener las divisiones internas de los docentes, debilitando sus demandas y dificultando la definición de interlocutores válidos en el diálogo educativo.

La necesidad de sumar al sindicalismo al diálogo educativo para constituir reformas sustentables y apoyadas por el magisterio, requiere, por un lado, de organizaciones democráticas, y con cierto grado de profesionalización pedagógica para poder establecer un diálogo técnico; y por el otro, el considerar criterios de justicia en la deliberación sobre la profesionalización del magisterio. Así, es importante recordar que al definir la evaluación de las remuneraciones docentes la antigüedad se impuso, entre otras cosas, por la objetividad de su medición. Es por ello que un sindicalismo representativo debe dis-

cutir las políticas en función de la legitimidad que éstas tengan para la mayoría de sus afiliados. Asimismo, el criterio de justicia en la remuneración y promoción es importante no solamente hacia el interior de las organizaciones de maestros, sino también en la discusión entre éstas y otros actores de la comunidad educativa que participan en el proceso deliberativo. La deliberación implica “explicarse” frente a otro con criterios aceptados por todas las partes, pues esto facilita la legitimidad posterior de las políticas establecidas para los diferentes actores vinculados a las mismas.

La enseñanza de las experiencias de Chile y México respecto del desempeño docente es que parte de las dificultades para la reforma educativa son creadas por condiciones contextuales, como las restricciones presupuestarias y la subsistencia de culturas políticas por las cuales, en la interacción entre el Estado y los actores sociales, la confrontación se privilegia sobre la concertación. El trabajo del programa en toda la región ha permitido definir algunas de las condiciones que han facilitado diversas experiencias de concertación de la reforma educativa y que pueden ser útiles en la definición de políticas educativas que busquen nuevas formas de remuneración y promoción del magisterio.<sup>3</sup>

Es importante prestar particular atención a las condiciones que son más fáciles de obtener a partir de la voluntad de los actores involucrados. Por ejemplo, los estudios de la mayoría de los países de la región señalan que las identidades político-partidarias de los gobiernos y los sindicatos magisteriales ejercen una poderosa influencia sobre su capacidad de concertar. Estas identifica-

<sup>3</sup> Estas conclusiones surgen de la experiencia de trabajo de la red y, en particular, del Seminario Internacional sobre Concertación Educativa organizado en San Pedro Sula, Honduras, el 29 de noviembre de 2001.

des se definieron en largos períodos históricos y por ello no son fáciles de cambiar, aunque existan cambios institucionales —como por ejemplo la desafiliación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) del PRI en México— que disminuyen el impacto de estas identidades. Pero existen otras condiciones más manipulables por los actores. Por ejemplo, ha demostrado tener impactos positivos focalizar el debate en temas específicos para facilitar la generación de consensos en esas áreas, que posteriormente puede extenderse a otras temáticas. Esta estrategia de focalizar los procesos en temáticas concretas con una agenda clara, pero no predefinida, en procesos de carácter resolutivo, puede ser aplicada a otros casos independientemente de las identidades políticas, aunque probablemente éstas influirán en el éxito de la misma. Centrar la discusión en los aspectos pedagógicos y alejarla de conflictos teñidos por calendarios electorales o por desconfianzas de larga data, facilita la concertación y la generación de políticas con mayor información sobre sus posibilidades de implementación. Para ello, es necesario que los sindicatos magisteriales cuenten con recursos suficientes que les permitan solicitar apoyo técnico propio.

Asumiendo la prioridad de la concertación como método de definición de políticas públicas en función de su carácter democrático y pluralista, la siguiente serie de condiciones facilitarían este proceso en el ámbito educativo:

- La necesidad de contar con recursos económicos genuinos, es decir, de origen fiscal y no crediticio, para darle sustentabilidad a las reformas. En Chile y en México, las reformas de la carrera docente que fueron consensuadas con el magisterio estuvieron acompañadas de incrementos del ingreso de los docentes que han buscado compensar su anterior pérdida de poder adquisitivo.

- La voluntad del máximo poder político y de todas las instituciones estatales involucradas. Nuevamente, en México y en Chile, la experiencia de concertación fue impulsada desde la presidencia e involucró una participación activa y convencida de los ministerios de educación.
- El reconocimiento de la legitimidad de todas las partes como iguales, que es la base de la deliberación, entendida como discusión razonada entre las partes en función de acordar soluciones a problemas comunes, y no como una negociación definida en términos de concesiones que dependen de la relación de fuerzas. Para ello hay que evitar los vetos y favoritismos a fin de demostrar esta legitimidad y aumentar la confianza entre las partes.
- La representatividad de los actores involucrados, elemento clave para la legitimidad del proceso. Esto implica que los liderazgos hayan sido previamente consolidados y apoyados por procesos democráticos en las organizaciones representativas de los maestros, los padres, y otros actores del ámbito educativo.
- La institucionalización de la participación, que aumenta la credibilidad del proceso así como su carácter resolutivo y no consultivo. Esto permite que los costos de la deliberación resulten en objetivos concretos y permitan la generación de confianza para solucionar otros problemas del mismo modo.
- El cumplimiento de los acuerdos, fundamental para mantener la confianza entre las partes. Esta condición es simple pero su recurrente ausencia en los procesos fracasados hace necesario resaltar su im-

portancia en horizontes de largo plazo como los que corresponden al ámbito educativo.

- Si bien la opacidad es importante en la búsqueda inicial de interlocutores del otro lado, una vez establecidos los canales del diálogo éste debe ser transparente, para generar mayor confianza de todos los sectores de la comunidad educativa y para legitimar los resultados de la deliberación en materia de política educativa.
- La definición de una agenda acotada para la deliberación permite buscar objetivos comunes pese a las diferencias en otras áreas. Asimismo, evita que los resultados del diálogo estén predefinidos a fin de dar sentido al esfuerzo de concertación y que la misma no sirva sólo para refrendar las propuestas del gobierno. La definición de una agenda específica también permite avanzar en los aspectos técnico-pedagógicos, despolitizando la discusión de vinculaciones electorales de corto plazo.
- Por último, la definición del problema en relación al interés general, más allá de los intereses particulares de las partes y de sus hostilidades previas, implica la ausencia de vetos de ciertos actores, de desconfianza entre los mismos y la presencia de mecanismos que faciliten que los actores se pongan en el lugar del otro. El apoyo técnico confiable para las partes es clave en este sentido. Así lo han demostrado las experiencias de Chile y México, donde los sindicatos magisteriales contaron con apoyo técnico profesional confiable para la elaboración de sus propuestas.

En contraste, los siguientes problemas generan dificultades para la concertación educativa en América Latina:

- La politización de las partes (incluidos gobierno, empresarios y magisterio), señalada repetidamente como causa del fracaso de la concertación. En el caso particular del magisterio, se vincula a la falta de autonomía de los sindicatos frente a la interferencia de los partidos políticos.
- La fragmentación del magisterio, muchas veces relacionada con la politización y con el oportunismo, y generalmente agudizada por intentos de cooptación desde el gobierno.
- La falta de transparencia en el proceso y el oportunismo de los actores.
- El incumplimiento de los acuerdos anteriores, que erosiona la confianza. Este incumplimiento es diferente del conflicto sin acuerdo, cuyo efecto sobre los actores puede generar, a partir del desgaste, la voluntad de buscar ámbitos de concertación sobre temas específicos.
- La falta de recursos económicos genuinos.

En este contexto se vuelve relevante identificar, además de los recursos materiales, los recursos de participación, a fin de ampliar las posibilidades de diálogo en relación con la política educativa.<sup>4</sup> Esta combinación es

<sup>4</sup> Daniel Maceira y M. Victoria Murillo ("Social Sector Reform in Latin America and the Role of Unions", documento de trabajo 456, Banco Interamericano de Desarrollo, Julio 2001) proponen combinar la discusión de la regulación y la refor-

importante dada la dualidad de las demandas del magisterio, que incluyen lo gremial reivindicativo junto con la vocación profesional. Esta dualidad ha sido clave en la organización de los maestros, que comenzó históricamente mediante asociaciones profesionales y luego como sindicatos de trabajadores. En este momento muchas organizaciones están tratando de sintetizar ambos roles. Las características del magisterio organizado –incluyendo su fragmentación y democracia interna– influyen sobre este debate interno.

La definición de nuevas prácticas para contratar, promover y remunerar la profesión docente juega un papel fundamental en esa síntesis profesional y gremial del magisterio. Por ello, es importante que la participación del magisterio en estas reformas se vincule con su propio debate interno sobre la profesión docente. Esta combinación de la definición de la profesión docente tanto hacia adentro de sus organizaciones como en su cotidianeidad laboral debe vincularse con la razón de ser de la misma, que es la enseñanza. La evaluación del desempeño debe ser ligada al prestigio profesional y no solamente a una recompensa monetaria, como señala Ornelas. La misma tiene que ser transparente en sus criterios, y pública, para que se traduzca en un reconocimiento social del esfuerzo pedagógico de los maestros, además de servir para recompensar dicho esfuerzo. Es importante que los maestros lo perciban como parte de su reconocimiento profesional y no como un mecanismo disciplinador en un contexto de recursos escasos.

Estas condiciones no solamente implican que el magisterio se piense a sí mismo, sino que también conllevan cambios de otros actores sociales (como los padres) y públicos (como las autoridades administrativas de la educación). Una deliberación que incluya a todos los actores involucrados puede retrasar el proceso de reformas, pero aumentará su legitimidad y la información considerada en el diseño de políticas. Este último punto

es clave, ya que una vez instalado un nuevo aparato administrativo resulta difícil cambiarlo nuevamente.<sup>5</sup> Los maestros frente al aula tienen un impacto sobre los estudiantes que no puede ser soslayado por reformas que en el papel parezcan efectivas y en su aplicación sean reformuladas por la resistencia del magisterio a las mismas. Este libro pretende ser una pequeña contribución en esa tarea de la cual depende el futuro de la educación y de nuestras jóvenes democracias.

ma del sector social a fin de aprovechar tanto los recursos materiales como los participativos en el intento de conseguir reformas consensuadas con los proveedores de servicios educativos y de salud en América Latina.

<sup>5</sup> Paul Pierson (*Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, 1994) explica cómo los programas, una vez puestos en funcionamiento, generan clientelas y defensores que hacen difícil su reforma.

## **CAPÍTULO 1: CARRERAS, INCENTIVOS Y ESTRUCTURAS SALARIALES DOCENTES\***

ALEJANDRO MORDUCHOWICZ

### **I. Las críticas a las carreras actuales**

Cada vez son menos los puestos de trabajo en que la posibilidad de obtener un aumento salarial depende casi exclusivamente del paso del tiempo y cuya única vía de movilidad es la salida hacia puestos de gestión y dirección. Sin embargo las escuelas forman parte de esas organizaciones en las que: a) la antigüedad todavía es uno de los principales incentivos, b) los ascensos significan el abandono del trabajo que se venía desarrollando y, además, c) se encuentran condicionados a que se produzca el retiro de los que ocupan puestos superiores en la escala jerárquica.

Si las viejas carreras profesionales y estructuras salariales docentes todavía se encuentran vigentes, ello se debe en gran medida a la dificultad de encontrar mecanismos sustitutos que posean las mismas ventajas. Entre éstas se puede señalar que: a) son objetivas, y por lo tanto no están sujetas a discrecionalidad por parte de ninguna autoridad; b) el salario es predecible, ya que desde el ingreso a la carrera se puede conocer lo que se va a

\* Esta versión es una síntesis del documento de trabajo presentado en el Segundo Taller sobre "Revalorización del Magisterio e Incentivos Docentes", realizado en República Dominicana el 30 de mayo de 2001, organizado por FLACSO Argentina y PREAL en el marco del proyecto "Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina".

percibir en el futuro; c) su administración y comprensión por parte de los docentes es sencilla y; d) reducen, cuando no eliminan, la competencia entre docentes (aunque, por cierto, tampoco proveen mecanismos que favorezcan la cooperación entre ellos).

Ahora bien, si las escalas salariales presentan algunos aspectos positivos, sus desventajas no son menores. Más aún, su importancia es tal que ellas mismas originaron una corriente a favor de su transformación. Entre las desventajas más relevantes pueden mencionarse las siguientes: docentes mediocres tienen la misma remuneración que otros con mejor calificación, preparación y compromiso con su trabajo; docentes con títulos vinculados a la docencia de mayor graduación que la magisterial reciben el mismo pago que aquellos que no continúan estudios superiores; docentes con mayor experiencia no son aprovechados —ni remunerados— en trabajos más desafiantes y difíciles de llevar a cabo por docentes menos preparados o con menos antigüedad; el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas; y la escala salarial vigente paga igual por diferentes esfuerzos y aptitudes.

En cuanto a las carreras magisteriales, suele señalarse que el sistema educativo no alienta a los mejores docentes a su continuo perfeccionamiento y superación; los ingresantes tienen el mismo trabajo y carga laboral que docentes con treinta años de experiencia; sólo permiten que el docente ascienda a otros puestos que lo alejan del aula; el modo de acceso a un cargo superior fomenta el credencialismo y la sola acumulación de años; y dentro del mismo cargo, la única diferencia en la remuneración entre los docentes es la antigüedad. En lo que sigue, abordamos algunas de estas desventajas con mayor detalle:

1. *La carrera magisterial sólo permite que el docente ascienda a otros puestos que lo alejan del aula.* En general,

la estructura actual remunera trabajos bien definidos no previendo mecanismos de promoción dentro del mismo cargo: el ascenso implica la realización de tareas diferentes a las que se venían desarrollando en un cargo distinto que, a su vez, tiene su correspondiente estructura salarial vinculada a su especificidad.

2. *El modo de acceso a un cargo superior fomenta el credencialismo y la acumulación de años.* El incentivo implícito es la obtención de puntos, y en esto no sólo el docente es responsable por el contenido de la capacitación y formación que adquiere, sino la propia macro-administración del sistema, que avala y fomenta —aceptándolos y otorgándoles puntaje— a esos cursos, seminarios y antecedentes culturales (muchas veces, de dudosa validez o, si se quiere, pertinencia).
3. *Dentro del mismo cargo, la única diferencia en la remuneración entre los docentes es la antigüedad.* Uno de los conceptos de mayor gravitación sobre los costos educativos es el concepto salarial que remunera (o intenta remunerar) la experiencia. En todos los sistemas educativos ésta es reconocida con incrementos en el sueldo escalonados en el tiempo. La forma de remunerarla, tradicionalmente, ha sido por la vía del pago de un adicional por *antigüedad*. Como es sabido, este componente —que en los hechos pareciera recompensar más la fidelidad al sector que la experiencia—, ha recibido numerosas y demoledoras críticas. No obstante, la dificultad de encontrar un mejor sustituto ha hecho que continúe vigente en la mayor parte de los sistemas educativos.

4. *El régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas.* En general, los adicionales se pagan por la situación particular de revista del docente (v.g. zona, presentismo, atención del comedor escolar, etc.) y no por características diferenciales en su trabajo. Así, los adicionales que se pagan en el sector no se vinculan al trabajo educativo propiamente dicho.
5. *Existe una marcada tendencia a la creación de cargos para cada actividad: se remuneran puestos y no a las personas y las actividades que desarrollan.* Inicialmente el sistema educativo sólo requería del docente su formación de grado. Luego se fueron identificando nuevas necesidades y, en lugar de formar y complementar sus conocimientos, se fueron contratando especialistas de distintas disciplinas para cumplir cada nueva función emergente (preceptores, bibliotecarios, etc.).
6. *Hay una gran dispersión salarial entre provincias y estados.* Con excepción de México, esto ocurre en países federales como Argentina y Brasil aunque no sólo en el sistema educativo. Por lo tanto, podría pensarse que el tema excede al tratamiento sectorial. Sin embargo, esto puede no ser así cuando se considera que: a) la mayor parte de los docentes se ciñen por las escalas salariales establecidas en el ámbito del sector público y, b) la brecha entre provincias y estados no se debe a una dispar valoración de la profesión docente (que, en última instancia, sería materia de discusión) sino a, c) la restricción presupuestaria, que se impone como criterio dominante en la definición de los niveles absolutos salariales.

7. *Los adicionales existentes sólo contribuyen a distorsionar la pirámide salarial.* El intento de corregir bajos niveles salariales modifica constantemente la valoración inicial otorgada a cada cargo y función. Esta situación se encuentra muy marcada, por ejemplo, en Argentina y Perú. En la práctica, los diferentes adicionales (sobre todo las sumas fijas que tienden a aplanar las distancias salariales entre cargos) y formas de pago a los docentes han ido modificando la intención originaria de distinguir monetariamente cada cargo.
8. *La escala salarial vigente paga igual por diferentes esfuerzos y aptitudes.* Esta afirmación, por lo evidente, no merece mayores explicaciones: el régimen de remuneraciones actual no distingue buenos de malos o mediocres desempeños docentes. Esta es una de las principales críticas a la estructura de pagos en el sector educativo, y es a su solución, quizás, hacia donde más se focalizaron el análisis y las propuestas de los especialistas.

## II. Experiencias seleccionadas de América Latina<sup>1</sup>

Las carreras docentes en América Latina tienen características comunes, más allá del diseño específico y particular de cada país. En primer lugar, en la mayor parte de los países de la región se han producido reformas en sus sistemas educativos en la década de los noventa. En general, estas reformas han tendido a descentralizar en

<sup>1</sup> La selección de casos se debe estrictamente a la disponibilidad de información.

mayor o menor medida la administración de la educación, y como parte de esa descentralización han tendido a llevar a instancias regionales o locales los procesos de selección, designación, evaluación y control del personal docente.

Respecto de la Carrera Profesional de los maestros, se observa que, con excepción de México, cuya Carrera Magisterial aparece como el único intento orgánico de producir una reforma orientada a incentivar un mejor desempeño de los docentes, y algún caso aislado como el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño en Chile, la mayoría de estos países mantiene estructuras en las que el incentivo al desempeño es muy escaso o nulo y en las cuales la antigüedad constituye el factor preponderante de aumentos salariales y avances en el escalafón. En todos ellos la salida a funciones directivas o técnicas constituye la única vía de avance, implicando el abandono de la enseñanza en el aula.

En general la carrera está diseñada en niveles (entre cuatro y siete) en los cuales se avanza en forma automática por el paso del tiempo o por alguna combinación de factores (antigüedad, capacitación, méritos, etc.) que producen un puntaje que habilita la promoción. En este último caso, la evaluación del desempeño es nula o tiene un peso ínfimo y la promoción constituye un trámite burocrático de acumulación de certificaciones y documentos.

En los casos en que existe un sistema o un criterio de evaluación, el resultado obtenido (el puntaje) habilita a los maestros a participar en los concursos por cargos superiores, pero no incide de manera directa en su carrera ni en su salario. En algunos casos —Perú, por ejemplo— el instrumento existe pero no se implementa.

Con respecto a la estructura salarial, ésta es, naturalmente, reflejo de la carrera. En todos estos países —nuevamente con excepción de México— el salario docente está compuesto por un básico, adicionales diversos y un

porcentaje correspondiente a la antigüedad o nivel que, en general, alcanza el 100% en el máximo de antigüedad (o más, como en el caso de Argentina). La Carrera Magisterial mexicana contempla una grilla que va del 25 al 200% de aumento salarial.

Los cargos jerárquicos están remunerados a través de un básico diferencial o asignación por cargo o, como en el caso chileno, con un porcentaje sobre el básico docente. Ambos casos constituyen un incentivo económico importante. El caso extremo es el de Uruguay, donde si bien los sueldos de los directores no son mucho mayores que los de los docentes frente a curso e implican una mayor carga horaria, son el peldaño necesario para acceder a puestos de supervisión en los que los aumentos sí son considerables.

En cuanto a los cargos directivos cabe destacar los casos de Chile y El Salvador, donde la designación para esa función es por cinco años prorrogables por períodos iguales, a diferencia de los otros países en los cuales hay estabilidad en los cargos directivos. En el caso de Chile y los distintos estados brasileños, el director puede volver a concursar el cargo, y en El Salvador, se prorroga por acuerdo del Consejo de Profesores, el Consejo de Alumnos y el Consejo Directivo Escolar.

En los diferentes países, con la estabilidad asegurada, la función de los sindicatos está prácticamente limitada a negociar aumentos salariales. El caso chileno constituye un ejemplo claro de esta situación: al haber perdido los maestros durante el gobierno militar los beneficios obtenidos en décadas anteriores, el sindicato de profesores centró su negociación con el gobierno en obtener una recomposición salarial y recuperar la estabilidad.

El único caso diferente es el de México, donde el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación negoció con el gobierno el diseño del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que incluyó el concepto de salario profesional y la Carrera

Magisterial. Además, el sindicato participa de los organismos que gobiernan la implementación de la Carrera.

Por último, en los distintos países en general, los docentes del sector privado se rigen por contratos privados y no participan de los beneficios del sector público. La antigüedad es el único factor computable en el caso de pasar del sector privado al público.

En los siguientes cuadros se sintetizan algunas características comunes y otras distintivas de los distintos planes de carrera de los países analizados.

#### Características comunes

- Carrera profesional diseñada en niveles (de 4 a 7) en los cuales se avanza en forma automática por el paso del tiempo o por alguna combinación de factores explícitamente determinados (antigüedad, capacitación, méritos, etc.)
- Estabilidad en los cargos titulares.
- Salida a funciones directivas o administrativas como única posibilidad de progreso.
- Sistemas de puntaje centrados en antigüedad y capacitación.
- Evaluación de desempeño: cuando existe, constituye una formalidad. No hay sistemas estructurados de evaluación del desempeño docente.
- Estructura salarial: centrada en un sueldo básico más adicionales. Los aumentos en las remuneraciones se otorgan al pasar de un nivel a otro. La antigüedad es el factor preponderante en el avance entre niveles.
- Salida de la enseñanza como única posibilidad de aumento salarial.
- No hay vínculo entre el desempeño y el salario individualmente considerado.

País	Características diferenciadas
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cargo de director por 5 años, renovable por período similar participando nuevamente en el concurso.</li> <li>• Participación de los directores de los establecimientos con vacantes a cubrir en las Juntas de Calificación de los concursos.</li> <li>• Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño.</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos niveles académicos además de las categorías.</li> <li>• Cargo de director por 5 años renovables con aprobación de los Consejos Escolar, de Alumnos y de Profesores.</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En las oposiciones, en caso de igualdad de puntaje el cargo se otorga a quien tenga mayores cargas familiares.</li> <li>• No se toman en cuenta las sanciones.</li> </ul>
México	• Carrera Magisterial
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la práctica no existe escalafón ya que los ascensos y los salarios están congelados y los aumentos generales han ido igualando los niveles salariales.</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera directiva. En el nuevo diseño, directores y supervisores tienen su propio escalafón, diferente del de los maestros, y no se computa la antigüedad.</li> </ul>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tabla de Valoración de Méritos: tiene en cuenta aspectos como: experiencia profesional con o sin título; otros profesionales (incluye la pertenencia a Academias, participación en organizaciones sinfónicas o corales, pertenencia a asociaciones científicas o culturales, jurado de concursos, etc.); méritos gremiales y sindicales; distinciones (condecoraciones); cargos de representación popular (por todo un período constitucional), etc.</li> </ul>

### III. Las propuestas y contrapropuestas

#### III.1. El pago por mérito

Una postura muy difundida tanto teórica como fácticamente durante los ochenta fue el intento de relacionar los salarios docentes con su desempeño. Según el paradigma teórico dominante en economía, todos los salarios deberían ser “pagos por mérito” o productividad. Esta forma de pago —en verdad, de bonificación— en el sistema educativo adquirió relevancia en los Estados Unidos en la década del ochenta en numerosos distritos escolares. En la actualidad sólo sobreviven muy pocos esquemas de estas características como consecuencia, en general, de a) la resistencia y dificultades prácticas para su implementación, y/o b) la insuficiencia de recursos monetarios para su sustentabilidad.

Entre las críticas más importantes que ha recibido esta forma de pago se encuentran:

1. *La dificultad de la medición.* Esta ha sido una de las principales observaciones de quienes cuestionan la posibilidad instrumental del pago por mérito. El grado de subjetividad involucrado en un esquema de esa naturaleza, por un lado, y la falta de claridad respecto de medidas objetivas a utilizarse para su cuantificación por el otro, han llevado al fracaso a los intentos realizados al respecto. Por eso, si bien las propuestas de pago por desempeño podrían ser aceptadas “en principio”, son rechazadas “en la práctica”. En otras palabras, uno de los obstáculos más importantes que enfrenta este tipo de compensaciones es el de la evaluación.
2. *La limitación de los recursos a repartir.* Un gran problema es que los sistemas de incentivos se estructuran sobre la distribución de una suma de dinero, pero

no entre todos los docentes sino sólo para un cupo limitado (aún cuando en el orden de méritos hubiera otros).

3. *Su utilización como represalia y no como estímulo.* El fracaso del pago por mérito puede deberse no sólo a la definición de estándares ambiguos o inconsistentes, sino a la planificación autoritaria y la determinación arbitraria de premios. Este punto ha sido bastante frecuentado por varios autores. Siempre está la posibilidad latente de que se utilice esta herramienta coercitivamente, y que por lo tanto los docentes sólo accedan a un aumento salarial si alcanzan las metas.
4. *El riesgo de la mayor carga laboral.* Hay una tendencia a identificar el desempeño con la cantidad de trabajo. Este es un riesgo importante del que no está exenta ninguna organización. El pago por mérito puede terminar compensando trabajo extra identificando y confundiendo esta medida con el mejoramiento de la calidad.
5. *La mayor calidad no se debe a una contribución individual.* En tanto en otros sectores de la economía (v.g. industria manufacturera) es posible plantear un vínculo del salario con la productividad sin mayores dificultades, la especificidad del servicio educativo obstaculiza dicha tarea.
6. *Se recompensa a unos pocos maestros pero no eleva el nivel general de la enseñanza.* No existe evidencia de que la implementación de los programas de pago por mérito mejore el rendimiento en los aprendizajes de los alumnos ni el desempeño de los maestros, que son, en ambos casos, las causas originarias de este tipo de propuestas.

### III.2. Las carreras escalares

Una carrera escalar es un plan que provee incentivos y aumentos salariales para los docentes que eligen progresar en su carrera profesional sin tener que abandonar el aula o la profesión. Esta modalidad fue una de las propuestas de los años ochenta cuyo objetivo era similar a los que tienen todos los intentos de reforma de las estructuras salariales docentes: mejorar los logros en los aprendizajes de los estudiantes reteniendo y atrayendo a los docentes más calificados dentro del aula. El instrumento implica una modificación en la manera de evaluar y compensar a los docentes cambiando la estructura tradicional piramidal, credencialista y de antigüedad.

En términos generales, una carrera escalar comprende una serie de posiciones en distintos niveles de dificultad, desde una etapa inicial hasta una de desarrollo y desempeño completos. El docente conoce los requerimientos (capacitación continua, acreditación fehaciente de su experiencia, etc.) que deberá cumplir para ser promovido. A su vez, para cada estadio esos requisitos se encuentran relacionados con las calificaciones y responsabilidades en el ejercicio del cargo y con el nivel de trabajo necesario para desempeñar las tareas en una mayor posición. Para ser promovido al nivel siguiente, el docente es seleccionado previamente por factores de desempeño y tiempo transcurrido en el cargo. El proceso de evaluación consiste en la aprobación o rechazo del grado en que se han alcanzado y cumplido los pasos necesarios para acceder a una nueva posición.

Una vez situado en un nivel más alto, la remuneración del docente se verá incrementada. En los distintos planes existentes, los porcentajes de aumento varían en distinta proporción. Cabe señalar que no hay un denominador común que permita sugerir un rango de variación que responda a un patrón dado. En tal sentido, los diferentes porcentajes de aumento, en aquellos lugares

donde se aplica, parecieran ser el resultado del *equilibrio* entre la restricción presupuestaria y un incremento salarial que resulte atractivo como estímulo al desarrollo profesional continuo.

La ventaja de los esquemas de carrera escalar respecto de otros que habían sido sugeridos y/o implementados con escaso éxito (tales como el pago por mérito) reside en que no atentan contra la organización escolar, ya que no introducen la competencia entre los docentes por una suma fija a distribuir entre los que alcancen un determinado estándar, sino que pueden acceder —al menos en la parte que atañe a la certificación profesional y de habilidades— todos aquellos que satisfagan los requisitos exigidos para pasar de un escalón a otro.

Además, la antigüedad no es utilizada en forma directa para incrementar la remuneración. Este puede ser un requisito necesario para el ascenso u otorgar puntaje a los efectos de la movilidad entre etapas. En principio no hay razones para considerar que una modalidad es mejor que la otra y cada una de ellas se adapta a la forma de evaluar al docente. En la primera, es un requisito exigible y supone que sin un mínimo de años de experiencia no es posible posicionarse en un nivel más alto de la carrera. La segunda permite conformar y equilibrar los diferentes bloques que configuran la puntuación final (antigüedad, preparación profesional y desempeño).

En cualquier sistema de carrera escalar existe el requisito de la capacitación continua. Dado que este requisito ya existe en numerosos sistemas educativos, de aplicarse una estructura de esa naturaleza, lo verdaderamente innovador en algunos de nuestros países sería transformar la naturaleza y la valoración de los cursos aceptados como antecedentes.

En las experiencias de carreras escalares estudiadas el desempeño y los antecedentes para moverse de un nivel a otro tienen que ser doblemente funcionales, en el

sentido que deben demostrar su efectividad en la etapa anterior y su pertinencia para la siguiente.

### III.3. El pago por competencias

En los últimos años se ha venido analizando, también, la posibilidad de diseñar un nuevo régimen salarial, consistente con un modelo de organización tendiente a impulsar y/o fortalecer la autonomía escolar. Este esquema responde a una de las variadas concepciones del desempeño docente: la posesión y práctica de saberes específicos vinculados a las necesidades particulares de la escuela en la que trabaja. Si bien se encuentra aún en una etapa de formulación y contrasta significativamente con las carreras vigentes en la actualidad y con la carrera escalár, posee elementos innovadores que ameritan, por lo menos, su breve tratamiento.

Las carreras escalares —si bien introdujeron cambios de importancia respecto de los regímenes salariales que las precedieron— continúan remunerando y promoviendo la uniformidad aunque ahora dentro de un mismo rango o nivel. El intento por superar esta situación hizo que se experimentasen (y fracasasen) variantes tales como la creación de nuevos cargos o la reducción de la cantidad de horas frente al aula para llevar adelante otras actividades dentro de la escuela. Su mayor problema es que se aplican en un contexto de administración centralizada en el que no se pueden percibir y evaluar las necesidades efectivas de las escuelas y, consecuentemente, carecen de vínculo con las estructuras de los establecimientos educativos.

Las modernas concepciones organizacionales perciben a los ambientes de trabajo como pequeñas unidades dinámicas, flexibles a los cambios, capaces de replantearse sus objetivos y adaptar sus actividades a esos nuevos requerimientos. Esto implica introducir nuevas

modalidades de gestión para lo cual se intenta identificar atributos del personal y vincular el pago a los mismos. Desde una visión tradicional del trabajo en la escuela, se sigue considerando que las únicas funciones son las vinculadas al aula y las de dirección y administración, cuando los docentes, en su práctica, realizan (o sería necesario que realicen) otras funciones que son sustantivas a los efectos de la prosecución de los objetivos de la institución en que trabajan. Paralelamente, no todos se comprometen y/o tienen el mismo grado de responsabilidad en su desarrollo.

Básicamente, las funciones que se llevan a cabo en una organización exigen que su personal reúna tres características, además de los requerimientos básicos de su profesión que lo habilitaron para desempeñarse como tal: a) profundidad de conocimientos en un tipo de trabajo particular, b) capacidades que atañen al funcionamiento de la organización y, c) aptitudes de administración.

En concordancia con esta estructura, en los noventa se ha desarrollado en los Estados Unidos una corriente de pensamiento que diseñó un modelo salarial para el sistema educativo que focaliza su atención y remunera ese conjunto de habilidades y conocimientos empleados en la práctica que el sistema reconoce como deseables. Se trata de un sistema de *pagos por competencias* en esas tres áreas que permitiría vincular el salario con las necesidades del sector incrementándolos conforme la propia evolución de cada docente.

El sistema propuesto se divide en los tres campos de compensación salarial que sintéticamente se describen a continuación:

1. *Competencias en la instrucción (dentro del aula)*: atañen a la docencia propiamente dicha y pueden ser competencias en general (en el conocimiento de las materias) y/o de una materia o área temática en particular. La propuesta consiste en requerir cono-

cimientos más profundos y específicos ligados al programa curricular, a la pericia didáctica, etc. A título de ejemplo, cabe señalar el caso de Corea, donde los docentes tienen que poseer un conocimiento particular en al menos una de siete áreas y las escuelas eligen una combinación de ellos de modo tal de tener cubiertas todas las áreas específicas (aún cuando el docente sea maestro de grado y siga dictando distintas materias como siempre).

2. *Competencias en otras áreas de la educación:* son actividades vinculadas a la escuela pero no directamente a la instrucción. Por ejemplo, la tutoría de los alumnos. También pueden estar relacionadas con la instrucción pero no dentro del aula, como la evaluación de materiales didácticos y el desarrollo de prácticas curriculares innovadoras.
3. *Competencias de liderazgo y administración:* estos requerimientos tienden a fortalecer el proceso de autonomía escolar y compensaría actividades tales como la coordinación de equipos, enseñanza y/o guía a otros docentes de la escuela (por ejemplo, supervisión de docentes al inicio de su carrera), desarrollo de proyectos institucionales, asistencia a pares y administración de los recursos.

Debe señalarse que en la actualidad los docentes realizan muchas de estas tareas pero, o no tienen la preparación suficiente o adecuada para ello, o no están diferencialmente remunerados. Además, una de las múltiples consecuencias de una estructura como la que se sugiere permitiría incentivar diseños organizacionales diferentes en las escuelas, que podrían atraer (y el sistema remunerar) a los docentes que cuentan con las competencias exigidas por su Proyecto Educativo Institucional.

#### III.4. Incentivos a las escuelas

En forma complementaria a la reformulación de las estructuras salariales, se ha ido desarrollando una corriente a favor del estímulo a grupos de docentes o escuelas que logran alcanzar objetivos educativos previamente determinados (como mejoras en los rendimientos en las pruebas de aprendizaje, disminución del ausentismo de los alumnos, de los docentes, desarrollo de proyectos escolares, etc.).

Los incentivos a las escuelas pueden ser de dos tipos: *ex ante* o *ex post*. En tanto los primeros incentivan procesos, los últimos tienen por objeto premiar el logro de determinados resultados. Cualquiera de estos sistemas son de reciente data y la evaluación sobre su contribución a la mejora en la calidad educativa es escasa. La literatura y los analistas suelen valorar positivamente ambos tipos de modelo y, en última instancia, la inclinación por uno u otro pareciera obedecer más a una cuestión de certezas sobre sus alcances finales que a otra razón.

Existe cierto consenso en señalar que, quizás, uno de los efectos más significativos de los incentivos a grupos de docentes o escuelas sean los comportamientos que generan y no el valor económico de las sumas entregadas, sean éstas en concepto de premios o para financiar proyectos. Esto es así pues contribuyen a crear un ambiente de colaboración en pos de objetivos comunes. Esta conclusión coincide con análisis similares que señalan que, independientemente de la suma que finalmente se entregue a cada escuela, el mayor impacto debería provenir no del uso en sí mismo que se le de al dinero del premio, sino de los cambios internos en la organización que realizan las escuelas en su interés por el premio o, en las escuelas ganadoras, de las discusiones internas respecto de la utilización del dinero para mejorar la escuela.

Este aspecto ha sido poco analizado en las evaluaciones de los programas de incentivos y permitirían enmarcar la contribución que realizan los estímulos a procesos que, con la información disponible, todavía sólo puede ser especulativa.

A pesar de que sobre ellos hay más de conjetura que evidencia, las perspectivas que ofrecen y las consideraciones e hipótesis que los sustentan (además de los resultados preliminares alcanzados por algunas experiencias exitosas), han llevado a considerarlos como una alternativa innovadora a incorporar en la agenda de las políticas educativas.

#### IV. El nivel absoluto y relativo del salario docente

Desde hace varios años se encuentra en discusión si las estructuras salariales docentes que rigen en nuestros países son capaces de satisfacer los requisitos necesarios para atraer y retener *buenos* docentes.

Los factores que inciden y se deben discutir para el análisis salarial docente son múltiples. En primer lugar, se encuentra el tema del valor que debería corresponder al salario básico. La importancia del salario inicial en la carrera docente reside en que, además de constituir la señal (monetaria) por antonomasia para atraer a nuevos postulantes al ejercicio profesional, fija el piso sobre el cual se desarrollará la carrera salarial y, por lo tanto y en conjunción con la restricción presupuestaria, condiciona el desarrollo de la escala salarial y sueldo máximo al que se puede aspirar profesionalmente.

Con respecto al salario de inicio de carrera se suele dar por supuesto (lo que no significa que esté reflejado en el valor absoluto de esos haberes) que debe asegurar un standard de vida digno para los trabajadores. En otras

palabras, el mínimo debe cubrir un nivel de vida *adecuado*, independientemente de la carrera profesional, los adicionales y otros beneficios monetarios (y no monetarios) que eventualmente pudieran establecerse.

A su vez, en el proceso de determinación de la estructura salarial docente, el primer punto a considerar —paralelamente al básico salarial— deberían ser los criterios o, mejor dicho, los conceptos que se supone remuneran su salario. En otras palabras, se deberían abordar las cuestiones que atañen a las calificaciones, experiencia, nivel de responsabilidad, estructura de los sistemas educativos, etc. El resultado de ese análisis debería ser el punto de partida para definir el valor relativo asignado a cada cargo y función.

La cantidad de temas a tratar para explicar los determinantes salariales en el sistema educativo puede abarcar desde los más generales, como la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, hasta cuestiones tales como la relación alumnos/docentes (que es una de las tantas medidas de la carga laboral del sector). En el medio, la evolución y magnitud de la demanda educativa, la dispersión y concentración de la población, la cantidad de horas teóricas y efectivas de trabajo, el grado de sindicalización, la importancia del sector público en la contratación de docentes, la disponibilidad de recursos fiscales, la carrera profesional docente, los mercados y condiciones laborales (además de los respectivos ingresos) de otras profesiones, la tasa de desocupación de la economía, la evolución y magnitud de la propia oferta de maestros y los beneficios supletorios son sólo algunos de los tantos aspectos que integran el amplio abanico de condicionantes que se entrecruzan e inciden sobre el nivel absoluto (y relativo) del salario docente.

La falta de consideración de estos motivos hace que, cuando se cotejan los salarios de los maestros con los de otros trabajadores de la economía, los primeros resulten, la mayoría de las veces, insatisfactorios. En este

sentido, y sólo por citar dos de los obstáculos para la comparación que se presentan con mayor asiduidad, son clásicas las controversias sobre las horas teóricas y efectivas de trabajo y los regímenes de licencia en la relativización de esas remuneraciones.

Un estudio realizado para un grupo de países de América Latina muestra que de la comparación simple entre los salarios anuales de los docentes y los de otros sectores de actividad de características similares (v.g. duración de su formación de grado) surge que los ingresos de los docentes son significativamente menores. Las diferencias oscilan entre el 5% en Colombia y el 37% en Ecuador. Esta comparación habla por sí sola sobre el nivel de vida de los docentes comparado con otras profesiones y empleos.

No obstante, cuando se compara el valor de la hora trabajada, sin tener en cuenta las vacaciones, encuentra que en diez de los países considerados los docentes ganan tanto como otros trabajadores y en siete ganan más. Únicamente en Brasil y Ecuador se mantienen por debajo del valor de la hora en otras actividades.

Esas mismas estimaciones señalan que si bien el tiempo de vacaciones varía en cada país, en todos ellos los docentes tienen más vacaciones que cualquier otra actividad. Si se asume que los maestros trabajan el 75% de los días del año y se compara entonces el valor de la hora con el de otras actividades, resulta que el salario docente es un tercio más alto que el de otros trabajadores de igual sexo, nivel de educación, etc.

## V. Conclusiones

Una transformación de la carrera magisterial y salarial entraña numerosas dificultades, etapas y análisis. El diseño, desarrollo, implementación y financiamiento de nuevas estrategias de compensación salarial requiere

mayores investigaciones y profundización. Pero, claro está, *a priori* podemos esperar que los costos de encarar estos problemas sean inferiores a las ventajas que reportaría una nueva estructura que, si al menos no puede garantizarla por sí misma, puede contribuir a mejorar la eficacia del sistema educativo.

Las formas más recientemente sugeridas como vía para la superación de las tradicionales estructuras salariales docentes intentan responder a los requerimientos de las administraciones modernas. Según éstos una persona asciende porque demuestra que tiene la experiencia y competencia para hacerlo en el marco de una fuerte vinculación entre la compensación salarial y el ejercicio de la profesión docente, la organización escolar y el contexto institucional dentro del que se mueve la escuela. Por lo demás, los puntos someramente discutidos constituyen, como se dijo, algunos de los ítems a tener presentes en la elaboración de *contenidos básicos comunes* de la carrera profesional docente y su faz remunerativa.

Estas son sólo algunas de las consideraciones que han llevado a los analistas a insistir en la necesidad de reformar las estructuras salariales docentes. Naturalmente, una reforma en la estructura de remuneraciones no es ni la solución ni la única forma de mejorar la calidad de la educación. Simplemente, es un mecanismo —aunque poderoso— para apoyar o acompañar cambios en el sector. Por lo demás, existe consenso en señalar que de no mediar reformas en la estructura organizacional de las escuelas —entre otras—, la mera reformulación de los sistemas de remuneración docente no conducirá a mejoras sustanciales en la calidad de la educación (más allá de cómo quiera o pueda medírsela).

Por último, cabe señalar que, a diferencia de otras propuestas de reforma educativa (tales como el voucher y otras sugerencias de introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos), la discusión de una estructura de pagos de salarios e incentivos no pro-

mueve (y no debería promover) un cambio exógeno al sistema, es decir, a partir de presiones por fuera del mismo. Este es uno de los motivos, quizás, que contribuyen a explicar el alto consenso que existe entre los analistas dedicados al tema respecto de la necesidad y conveniencia de la participación de los distintos actores –y los sindicatos docentes no son uno menor– en cada etapa del proceso de diseño de una eventual reforma en los planes salariales. De no ser así, la discusión correría el riesgo de presentarse como una imposición de modo similar a los otros tipos de propuestas. En el mejor de los casos, el rechazo a la discusión y el impedimento de un eventual cambio sólo derivarían en el *status quo* de una carrera profesional y una estructura salarial que, como vimos, no pueden ser eficaces como incentivos al desarrollo profesional.

## Bibliografía

- ADE (1996): *The Arizona Career Ladder Program. Program Description*. Arizona Department of Education, EEUU.
- Benson, Ch. (1978): *The economics of public education*, 3° ed., Boston: Houghton Mifflin
- Bowles, S. (1970): "Toward an educational production function" en Hanson (ed.) *Education, income, and human capital*. New York: Columbia University Press, EEUU.
- Burnside, Ch. (1996): "Is there merit in merit pay?" *TCCTA Messenger*. Texas, EEUU
- Callejas Arroyo, N. (1994): *Carrera Magisterial. Problemática y Evaluación Básica*. Revista de la Escuela y del Maestro. Año I, N° 2. México.
- Ellis, T. (1984): *Merit pay for teacher. Eric Digest N° 10*. EEUU
- Espínola, V. (2000): "¿Es la autonomía la clave para una escuela más efectiva?" en *Revista de Tecnología Educativa*, Volumen XIV, N° 1-2, Santiago, Chile.
- Gabris, G. (1992): "Monetary incentives and performance: Is there an administratively meaningful connection?" en *Public Productivity Handbook*. Marc Holzer (Ed.). Marcel Decker, Inc. New York, EEUU.
- Hantray, H., Greiner, J. y Ashford, B. (1994) *Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans. Second Edition*. The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Hannaway, J. (1996): "Management decentralization and performance based incentives: theoretical consideration for schools" en *Improving America's schools. The role of incentives*. Hanushek y Jorgenson (eds). National Academic Press. Washington, EUA
- Hanushek, E. (1996b): "Outcomes, costs and incentives" en *Improving America's schools: the role of incentives* en Hanushek y Jorgenson (eds.). National Academic Press, Washington, DC. EEUU.

- Hanushek, E. et al (1994): *Making schools work: Improving performance and controlling costs*. The Brookings Institution, Washington DC. EEUU.
- Hartman, D. y Weil, R. (1997): *Developing a Performance Pay Plan for Teachers: A Process, Not an Event*. Mimeo, EEUU.
- Johnson, S. (1984): "Merit pay for teachers: a poor prescription for reform". *Harvard Educational Review*. Vol. 54. EEUU.
- Kelley, C. (1995): *Excellent teachers rewarded: re-designing compensation*. UCER highlights.
- Kelley, C. (1996): "A new teacher-pay system could better support reform", *Education Week*. EEUU.
- Kelley, C. y Odden, A. (1995): "Reinventing teacher compensation systems". *CPRE Finance Briefs* - Wisconsin, EEUU.
- Ladd, H. (1996): *The Dallas School accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes*. Brookings Institution, Washington, EEUU.
- Lawler, E. (1995): *The new pay: a strategic approach*. *Compensation and Benefits Review*, 27 (4). EEUU.
- Liang, X. (2000): *Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How does teacher compare to other professions? What determines teacher pay? Who are the teachers?* LCSHD Paper Series N°49. Department of Human Development. The World Bank. Latin America and Caribbean Regional Office. EEUU.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2000): *Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile*. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Mohrman, S. y Lawler III, E. (1996): "Motivation for school reform", en *Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that work*. S. Fuhrman y J. O'Day (eds.) Jossey-Bass Pub. San Francisco, EEUU.
- Morduchowicz, A. (2000): *Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo*. IIEP-UNESCO, Buenos Aires. En prensa.
- Murnane y Cohen (1986): *Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and a few survive*. *Harvard Educational Review*. Vol. 56. EEUU.

- Odden, A. (1996): "Incentives, School Organization and Teachers Compensation en *Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that work*. S.Fuhrman y J.O'Day (eds.) Jossey-Bass Pub. San Francisco, EEUU.
- Odden A. y Conley, S. (1992): "Restructuring teacher compensation systems" en A. Odden (ed.) *Rethinking school finance an Agenda for the 1990s*. Jossey-Bass Pub. San Francisco, EEUU.
- Odden, A y Kelley, C. (1997): *Paying teachers for what they know and do. New and smart compensation strategies to improve schools*. Cowen Press, California. EEUU.
- OIT (1978): *Teacher's pay*. International Labor Office. Ginebra. Suiza.
- Picus, L. (1992): "Using incentives to promote school improvement" en A. Odden (ed.). *Rethinking school finance. An Agenda for the 1990s*. The Jossey-Bass, Inc.Pub. EEUU
- Powell, A. (1996): "Motivating students to learn: an american dilemma" en Fuhrman, S. y O'Day, J. (eds.), *Rewards and reform: creating educational incentives that work*. San Francisco, California, Jossey Bass Publishers. EEUU.
- Piras, C. y Savedoff, N. (1998): *How much do teachers earn?* Working Paper 375. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. EEUU.
- Windham, D. y Peng, W. (1997): "Incentive concepts and macro-educational planning" en Kemmerer, F. Windham, D. (eds.), *Incentives analysis and individual decision making in the planning of education*, IIEP-UNESCO, París, Francia.

## Fuentes consultadas

### Argentina

- Morduchowicz, A. (1999): *Las difusas y distorsionadas señales de la estructura salarial docente*. FLACSO, mimeo. Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (1997a): *La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos, dificultades y evidencia empírica*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.

- Morduchowicz, A. (1997b): *La homogeneidad como mecanismo de desigualdad en el régimen salarial docente: lineamientos y alternativas para su transformación*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. y Marcón, A. (1996): *La carrera profesional docente o 'la estrategia de una ilusión'*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.

### Brasil

- [http://www.educacao.sp.gov.br/publicacoes/JORNAL/97\\_OUT\\_E/EAG3OP03.HTM](http://www.educacao.sp.gov.br/publicacoes/JORNAL/97_OUT_E/EAG3OP03.HTM)
- [http://www.educacao.sp.gov.br/acoes/val\\_mag/pol3b2.htm](http://www.educacao.sp.gov.br/acoes/val_mag/pol3b2.htm)
- Ley 7109 1977 de 13/10/1977. Minas Gerais.

### Chile

- Decreto del 22.01.97-Fija texto de la Ley 19.070 (Estatuto de los Profesionales de la Educación) y modificaciones
- Mizala, A., Gonzalez, P., Romaguera, P. y Guzmán, A. "Los maestros en Chile: Carreras e Incentivos". Quinta ronda de Estudios. Red de centros de Investigación del BID. Universidad de Chile, 1999.
- Espínola, V. "La descentralización Educativa en Chile: Continuidad y cambio de un proceso de modernización". Presentado en el Seminario Internacional sobre Desconcentración y Descentralización de la Educación. Asunción, Paraguay, 21-24 de marzo de 1993.

### El Salvador

- Ley de la Carrera Docente. Ministerio de Educación. República de El Salvador.

### Guatemala

- Los Maestros en Guatemala: Carreras e Incentivos. 1999. Documento de discusión elaborado para la Red de Centros del BID. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Guatemala.

### México

- Informe de Labores. 1998-1999. Secretaría de Educación Pública. México
- Callejas Arroyo, Juan Nicolás. 1994. La Carrera Magisterial. Problemática y Evaluación. En: Básica. Revista de la Escuela y del Maestro. Año I, número 2, noviembre-diciembre 1994. México.
- Arnault, Alberto. La crisis y los retos de la profesión docente. Observatorio Ciudadano de Educación. Comunicado N° 14. (<http://observatorio.org>)

### Perú

- Díaz, Hugo; Saavedra, Jaime. 2000. La carrera del maestro: Factores institucionales, Incentivos económicos y desempeño. Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación, Paper R-410, Washington.

### Uruguay

- Martínez J. (coord.), Erramuspe A, Filgueira F, Labadie G., Opertti R. Junio 1999. Uruguayan Teachers: Careers and Incentives. First Round "Red de Centros", Office of the Chief Economist. Inter-American Development Bank.

## Venezuela

Condiciones laborales de los docentes del Ministerio de Educación. 1998. Ministerio de Educación, República de Venezuela.

Bruni Celli, Josefina; Ramos, Olga; González, Milko. Los maestros en Latinoamérica: Carreras e Incentivos. El caso de Venezuela. 1999. Informe final preparado por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) para la Red de Centros de Investigación-quinta ronda (1988-1999) del BID.

## CAPÍTULO 2: INCENTIVOS EN EDUCACIÓN Y LA EXPERIENCIA DEL SNED EN CHILE\*

ALEJANDRA MIZALA Y PILAR ROMAGUERA\*\*

### I. Introducción

En la literatura económica y en el campo de las políticas públicas, ha adquirido creciente importancia el tema de la calidad de la educación. Ello ha estado asociado también a un creciente interés por cuantificar los resultados del proceso educativo, por utilizar en forma eficiente los significativos recursos que los países destinan a la educación, y por introducir sistemas de incentivos que permitan motivar a los distintos agentes a mejorar la calidad del sistema educativo.

Más aún, las propias dificultades para evaluar el proceso educativo acrecientan la importancia de los esquemas de incentivos. Dado que la calidad de la enseñanza no es directamente observable, surgen problemas de asimetrías de información postcontrato, como en el modelo agente-principal.<sup>1</sup> Una de las formas en que se

\* Resumen. Las autoras agradecen el apoyo de Fondecyt, Proyecto N° 1000936, y del Ministerio de Educación de Chile. Para una versión completa del estudio ver A. Mizala y P. Romaguera "Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile", *Documento de Trabajo* N° 82, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, junio 2000 ([www.dii.uchile.cl](http://www.dii.uchile.cl)).

\*\* Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

<sup>1</sup> Para un análisis de este problema en la provisión de servicios sociales, ver Savedoff (1997) y González (1998).

han enfrentado estas asimetrías de información es a través de sistemas de incentivos que motiven a los agentes a realizar un trabajo de óptima calidad.

En la literatura ha existido un creciente debate sobre las ventajas e inconvenientes de los incentivos en educación. Por una parte, las experiencias pasadas con estos esquemas —como los incentivos al mérito (*merit pay*) aplicados en Estados Unidos— no fueron exitosas. Por otra parte, surge la necesidad de diseñar nuevas políticas educacionales orientadas a mejorar la calidad de la educación, ya que el significativo aumento del gasto público realizado por numerosos países en las últimas décadas no se ha traducido en mejoras apreciables en los sistemas educativos. Más aún, hay quienes han argumentado que “... el componente perdido en las reformas implementadas ha sido un sistema adecuado de incentivos para estudiantes, profesores y administradores en los colegios públicos”.<sup>2</sup>

En este escenario, la experiencia chilena es muy interesante. A partir del año 1996, se introdujo el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED), que entrega estímulos monetarios a los docentes de los establecimientos seleccionados por su buen desempeño; la evaluación se realiza a nivel de establecimiento y tiene como criterio fundamental los resultados académicos de los alumnos.

El SNED es, en primer lugar, un premio al desempeño de los docentes que busca incrementar la motivación de los mismos. Adicionalmente, entrega información a la comunidad escolar, integrando la medición de distintos aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza, y comparando establecimientos que atienden a una población socioeconómica similar.

<sup>2</sup> Hanusheck y Jorgenson (1996), traducción propia.

Existen dos características del sistema educativo chileno que acrecientan la importancia de un sistema de incentivos, como el SNED: (i) una estructura de remuneraciones de los profesores muy pareja; (ii) una significativa dispersión del rendimiento educacional de los alumnos entre distintos tipos de establecimientos.

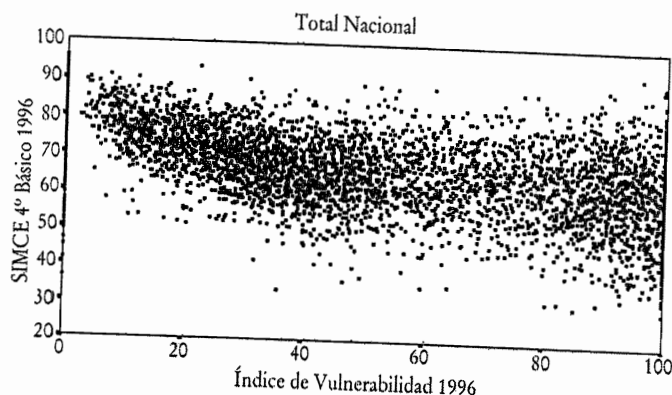
La estructura de las remuneraciones de los profesores en Chile se basa en escalas uniformes de remuneraciones y aumentos sobre la base de los años de experiencia; por lo tanto —a diferencia de otros profesionales— la variación de los ingresos es muy baja. Ello significa que el salario está determinado por consideraciones ajenas al desempeño y es independiente de la calidad del docente.<sup>3</sup>

El segundo argumento a considerar surge del propio análisis de los test estandarizados de rendimiento, como es la prueba SIMCE. Esta prueba se aplica en Chile desde el año 1988 en forma alternada a los 4° y 8° años de enseñanza básica (E.B.) y en forma más reciente al 2° año de enseñanza media (E.M.) y comprende pruebas de matemáticas y castellano. Los resultados de estas pruebas señalan una significativa dispersión del rendimiento escolar entre colegios, aún entre aquellos que atienden a una población con características socioeconómicas similares. Como una ilustración de ello, el gráfico 1 muestra los resultados del SIMCE de 4° año de enseñanza básica de 1996 según el grado de vulnerabilidad del establecimiento escolar.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Para un análisis de las remuneraciones de los profesores, ver Mizala y Romaguera (2000).

<sup>4</sup> El Índice de Vulnerabilidad es calculado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y tiene un valor mínimo de 0 (no hay niños con problemas de vulnerabilidad) hasta 100% de vulnerabilidad, que caracteriza a los colegios muy pobres.

**Gráfico 1: Resultados de la prueba SIMCE y vulnerabilidad escolar**



FUENTE: MIZALA Y ROMAGUERA (1998).

Si bien hay una fuerte correlación negativa entre el índice de vulnerabilidad y el puntaje SIMCE (a mayor nivel de vulnerabilidad menor es el puntaje promedio), existe una elevada dispersión de puntajes entre colegios que atienden a una población vulnerable; es decir, establecimientos que atienden a una población muy pobre también son capaces de obtener un alto rendimiento escolar.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Para mayores antecedentes, ver Mizala y Romaguera (1998 y 2000), donde se presentan estimaciones de una función de producción educacional, que tiene como variable dependiente el SIMCE, y como variables independientes el índice de vulnerabilidad, el nivel socioeconómico, el tamaño del colegio y otras características del colegio y del alumno.

## II. La aplicación del SNED en Chile

Chile ha introducido reformas novedosas en el sistema educativo en las últimas décadas: descentralización, subsidios a la demanda y elección de colegios como estímulos a la competencia, evaluaciones estandarizadas como la prueba SIMCE, programas especiales de mejora en la calidad y equidad de la educación como el MECE, programas de apoyo focalizado a las escuelas más pobres (P-900), extensión de la jornada escolar y renovación curricular, entre otras políticas relevantes.

En los últimos años la política educacional se ha focalizado en dos grandes objetivos: mejorar la calidad de la educación y lograr una mayor equidad en su distribución. Es en este contexto que se implementa el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED), a través de la ley N° 19.410 del año 1995.

El SNED introduce dos elementos adicionales muy importantes dentro del conjunto de reformas implementadas, que refuerzan los incentivos para mejorar la calidad de la educación: (i) posibilita una mejor información sobre el resultado educativo del establecimiento escolar; (ii) establece un incentivo a los docentes para mejorar la calidad de la enseñanza.

El sistema educacional chileno, luego de la reforma de los años 80, poseía un incentivo a la demanda: la elección de colegios por parte de alumnos y apoderados, asociado a la existencia de una subvención por matrícula destinada a establecimientos subvencionados. El SNED introduce un incentivo adicional, un incentivo a la oferta, que asociado directamente a los docentes, es un complemento importante del actual sistema educativo.<sup>6</sup> Esto

<sup>6</sup> Para mayores detalles en relación al sistema de financiamiento de la educación en Chile, ver González (1998).

es así porque el incentivo a mejorar la calidad vía competencia entre colegios por captar alumnos no es suficiente; por una parte, dado que en muchos lugares por razones de tamaño de las ciudades, accesibilidad geográfica u otras no existen alternativas educacionales y; por otra parte, debido a que la información de que disponen los padres para elegir colegios es insuficiente, lo que limita la racionalidad de sus decisiones al respecto.

El sistema de incentivos del SNED está orientado a todos los establecimientos de educación básica y media del país, financiados por el Estado. Es decir, se aplica a todos los establecimientos que el gobierno financia a través de la subvención escolar, tanto los establecimientos municipales, como los particulares subvencionados.<sup>7</sup>

El SNED estipula que los establecimientos cuyo desempeño ha sido calificado como excelente recibirán como incentivo una subvención de excelencia; dichos establecimientos se seleccionan cada dos años y representan el 25% de la matrícula regional. El 90% de los montos asignados debe destinarse directamente a los profesores del establecimiento premiado y ser distribuido de acuerdo al número de horas cronológicas de desempeño, en tanto el 10% restante se destina a un incentivo especial para aquellos profesores que se hubiesen destacado en su labor; la forma de distribución de este 10% es definida por cada establecimiento. La subvención por desempeño de excelencia corresponde a un monto mensual por alumno, en pesos, y se entrega trimestralmente a los

<sup>7</sup> El SNED no se aplica a los establecimientos particulares pagados. Se recuerda que en el caso de Chile hay diferencias entre quién financia la educación y quién provee la educación; existiendo establecimientos municipales (provisión pública) y establecimientos particulares subvencionados (provisión privada) que son financiados por el Estado (financiamiento público, a través de una subvención escolar por alumno atendido).

sostenedores de los establecimientos educacionales subvencionados que hayan sido calificados como de excelente desempeño.

El SNED ha sido aplicado en tres ocasiones: (i) período 1996-97; (ii) período 1998-99; (iii) período 2000-01. Los criterios generales de aplicación del SNED son los definidos por la Ley N° 19410.

Para poder comparar establecimientos de similares características, tanto socioeconómicas como geográficas, el SNED construye "grupos homogéneos" a nivel regional, caracterizados por variables socioeconómicas y geográficas similares, y sólo compara establecimientos pertenecientes a un mismo grupo.

## Factores e indicadores del SNED

La Ley que creó el SNED estableció que la medición del desempeño de los establecimientos educacionales debía considerar los siguientes seis factores:

- Efectividad: resultado educativo obtenido por el establecimiento;
- Superación: diferenciales de logro educativo obtenidos en el tiempo;
- Iniciativa: capacidad del establecimiento para incorporar innovaciones educativas y comprometer el apoyo de agentes externos en su quehacer pedagógico;
- Mejoramiento de las condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento del establecimiento;
- Igualdad de oportunidades: facilidad de acceso y permanencia de la población escolar, además de la integración de grupos con dificultades de aprendizaje;
- Integración y participación de profesores, padres y apoderados en el desarrollo del proyecto educativo del establecimiento.

Estos factores o criterios se miden a través de un conjunto de indicadores, que representan los aspectos específicos a ser evaluados. El cuadro 1 presenta los factores, los ponderadores y los indicadores asociados a cada factor. Las fuentes básicas de información para el conjunto de indicadores del SNED son las siguientes:

- (i) SIMCE: prueba SIMCE de matemáticas y castellano;
- (ii) SIMCE: encuesta a padres y apoderados;
- (iii) Ministerio de Educación: Actas de Inspección del Sistema Escolar;
- (iv) Ministerio de Educación: estadísticas de matrículas, tasas de aprobación y reprobación;
- (v) Encuestas a Directores Regionales Provinciales de Educación (DEPROV);<sup>8</sup>
- (vi) Encuestas a Establecimientos Educativos.<sup>9</sup>

El Índice SNED se estima para cada uno de los establecimientos escolares del país, utilizando el conjunto de la información presentada en el cuadro 1. Dada la variedad de información utilizada, es necesario homogeneizar las distintas escalas de medición, para lo cual los distintos indicadores son previamente estandarizados. Finalmente se seleccionan los establecimientos con mayor puntaje, hasta representar el 25% de la matrícula escolar del grupo homogéneo respectivo, y las estimaciones se realizan para cada región del país.

<sup>8</sup> Las Encuestas a Establecimientos Educativos fueron incorporadas por el MINEDUC a partir de la aplicación 2000-01 del SNED. Esta Encuesta es enviada por el MINEDUC central y contiene un conjunto de preguntas específicas referentes a cada uno de los establecimientos educativos bajo su jurisdicción.

<sup>9</sup> Esta información es ratificada por el DEPROV correspondiente a la zona donde está ubicado el establecimiento escolar.

Como se observa, un criterio central en el SNED es el puntaje obtenido por el colegio en las pruebas SIMCE en los distintos niveles escolares.

En la literatura sobre el tema se ha discutido acerca de cómo usar los puntajes obtenidos en los test para evaluar los colegios. En particular, hay autores que sugieren utilizar como medición la superación de los estudiantes entre dos test en dos períodos de tiempo, en vez de utilizar el puntaje absoluto (Meyer, 1996). Sin embargo, esta alternativa tiende a favorecer a los colegios de bajo puntaje, dado que es más fácil mejorar a partir de un puntaje inicial menor, y muy difícil aumentar los puntajes para establecimientos que se encuentran cercanos al tope máximo.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Especialmente dado la forma como se medía el puntaje del SIMCE hasta el año 1997, donde existían alumnos que contestaban un 100% de las preguntas en forma correcta.

**Cuadro 1: Factores e indicadores del SNED, 2000-01**

<b>Factor (ponderador)</b>	<b>Indicador</b>
<b>Efectividad (37%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promedio SIMCE (castellano y matemáticas) (últimas pruebas disponibles para cada nivel)</li> <li>4° enseñanza básica; 8° enseñanza básica; 2° enseñanza media</li> </ul>
<b>Superación (28%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferencia promedio SIMCE (últimas dos pruebas disponibles para cada nivel)</li> <li>4° enseñanza básica; 8° enseñanza básica; 2° enseñanza media</li> </ul>
<b>Iniciativa (6%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo regular de actividades técnico-pedagógicas grupales</li> <li>- Desarrollo de actividades formativas complementarias de libre elección</li> <li>- Equipo de gestión (constitución y reuniones)</li> <li>- Existencia de trabajo en redes por parte del establecimiento</li> <li>- Centro de Alumnos (constitución y reuniones)</li> <li>- Existencia de proyecto educativo institucional</li> <li>- Participación en reuniones de microcentros</li> </ul>
<b>Mejoramiento de las condiciones trabajo (2%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clasificación del establecimiento según sistema de inspección del Ministerio de Educación</li> </ul>
<b>Igualdad de oportunidades (22%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de Retención de alumnos</li> <li>- Tasa de Aprobación de alumnos</li> <li>- Grupos diferenciales en funcionamiento</li> <li>- Existencia de proyectos de integración escolar</li> <li>- No existencia de prácticas discriminatorias, del tipo:</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expulsión o cancelación de matrícula a alumnos repitentes</li> <li>- Expulsión o cancelación de matrícula a alumnas por razones de embarazo o maternidad</li> <li>- Expulsión de alumnos por razones económicas o de rendimiento</li> <li>- Negación de matrícula a postulantes, a pesar de existir vacantes</li> <li>- Negación de renovación de matrículas a alumnos antiguos</li> <li>- No existencia de sanciones indebidas sobre los alumnos, del tipo:</li> <li>- Medidas disciplinarias por razones distintas a su comportamiento</li> <li>- Retención de certificados de estudios y/o licencias</li> <li>- Impedir el acceso al establecimiento o aula en horario de clases</li> </ul>
<b>Integración de profesores y apoderados (5%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceptación de la labor educacional por parte de padres y apoderados</li> <li>- Grado de integración de los padres en el quehacer educativo</li> <li>- Percepción del establecimiento por parte de los padres</li> <li>- Percepción de los profesores de castellano y matemáticas, por parte de los padres</li> <li>- Existencia de Consejo de Profesores</li> <li>- Centro de Padres y Apoderados con espacio de participación</li> <li>- Centro de Alumnos con espacios de participación</li> <li>- Establecimiento que define compromisos de gestión y educativos</li> <li>- Establecimiento que informa y/o analiza resultados SIMCE</li> </ul>

NOTA: EXISTEN INDICADORES PARTICULARES PARA LOS ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN ESPECIAL, QUE SON AQUELLOS QUE ATIENDEN NIÑOS CON DIFERENTES TIPOS DE DISCAPACIDADES, Y QUE NO FUERON INCLUIDOS EN ESTE CUADRO.

La experiencia del SNED señala la importancia de que ambos elementos –nivel de puntaje en las pruebas estandarizadas y evolución en el tiempo, que en Chile se expresan en los factores Efectividad y Superación– estén incorporados en los sistemas de evaluación e incentivos. Si se incluye sólo el factor Efectividad, no se incentiva a los colegios de bajo puntaje a mejorar en el tiempo; si se incluye sólo el factor Superación, se castiga a los colegios que ya tienen altos puntajes en las pruebas estandarizadas.

Otro tema importante se refiere al problema de la discriminación. El SNED considera este aspecto incluyendo en el factor de Igualdad de Oportunidades, indicadores de discriminación y de sanciones a los alumnos. Es decir, aquellos establecimientos educacionales que discriminan en contra de alumnos (por las razones estipuladas en el cuadro) ven reducido su puntaje y por tanto, disminuye su posibilidad de acceder a la subvención de excelencia. Sin embargo, se debe reconocer que el tema de la discriminación es un problema complejo de enfrentar para los modelos educativos que se basan en la libre elección de colegios, y por lo tanto es un problema que trasciende al SNED.

En síntesis, el SNED enfatiza los indicadores de resultados del proceso educativo, pero también considera indicadores cualitativos del proceso educacional que son de iniciativa de los establecimientos, y adicionalmente castiga la existencia de prácticas discriminatorias o sanciones indebidas a los alumnos.

## Resultados del SNED

La subvención de excelencia que recibió cada docente de un establecimiento seleccionado por el SNED fue de \$ 260.245 el año 2000, lo que supone un incremento de un 24% en términos reales desde 1996. (Cuadro 2)

**Cuadro 2: Beneficiarios y Recursos del SNED**

	1996-97	1998-99	2000-01 (e)
Establecimientos Premiados (a)	2.274	1.832	1.699
Docentes premiados (b)	30.600	31.400	32.600
% Docentes Premiados (sobre total docentes)		27,3 %	27,7 %
Subvención de excelencia por docente (promedio anual, en \$ 2000)	209.739	221.401	260.245
Presupuesto Total SNED (miles de millones de pesos del año 2000)	6.418	6.952	8.484

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN

(a) El universo de establecimientos que podrían haber recibido el incentivo fue de 9.060 el año 1998 y de 9.247 el año 2000.

(b) El universo de docentes que podrían haber recibido el incentivo fue de 114.833 el año 1998 y 117.900 el año 2000.

En el SNED 1996-97 se premiaron 2.274 establecimientos educacionales subvencionados del país en los que laboraban 30.600 docentes. Por su parte, en el SNED 1998-99 recibieron este premio de excelencia 1.815 establecimientos, lo que benefició a 31.400 docentes. Finalmente, en el SNED 2000-01 se premiaron 1.699 establecimientos y 32.600 docentes. En cada una de estas aplicaciones se premió al equivalente del 25% de la matrícula escolar.

Un elemento a destacar es que los resultados del SNED no benefician ni perjudican a un tipo particular de establecimiento educacional. La distribución de los seleccionados entre establecimientos municipales y par-

ticulares subvencionados ha sido muy similar a la importancia relativa de ambos en el total de establecimientos del país, como puede verse en el Cuadro 3, que muestra la distribución de ambos tipos de establecimientos educacionales en cada región y el porcentaje de establecimientos seleccionados en la aplicación 2000-01. Del total de establecimientos seleccionados, un 67,9% corresponde a establecimientos municipales y un 32,1% a establecimientos particulares subvencionados; la participación regional de estos dos tipos de establecimientos era de 67,4% y 32,6% respectivamente.

**Cuadro 3: Distribución de establecimientos premiados. SNED 2000-01**

(porcentajes)

Región	Establecimientos Premiados SNED		Total de Establecimientos	
	Municipales	Particulares subvencionados	Municipales	Particulares subvencionados
I	69,0	31,0	68,4	31,6
II	69,0	31,0	70,9	29,1
III	74,1	25,9	79,4	20,6
IV	76,8	23,2	77,1	22,9
V	59,9	40,1	61,6	38,4
VI	84,4	15,6	82,7	17,3
VII	82,7	17,3	85,5	14,5
VIII	80,3	19,7	80,4	19,6
IX	64,5	35,5	55,0	45,0
X	83,9	16,1	77,5	22,5
XI	88,9	11,1	78,9	21,1
XII	83,3	16,7	84,4	15,6
RM	44,1	55,9	43,1	56,9
Total	67,9	32,1	67,4	32,6

Es muy importante que la distribución de los establecimientos premiados sea equitativa entre regiones y entre distintos tipos de establecimientos.

Para que un sistema de premios e incentivos se consolide y sea aceptado por los distintos actores involucrados, los resultados del mismo deben concitar un alto grado de acuerdo. En el caso del SNED, esto se traduce en que debe existir consenso al interior de la comunidad escolar que los establecimientos premiados efectivamente merecían recibir esta distinción, y debe existir claridad en el procedimiento y en los indicadores utilizados.

### III. Comentarios finales

La experiencia de aplicación del SNED en Chile es inédita e interesante para el análisis. Existen pocas experiencias de sistemas de evaluación e incentivos de esta envergadura a nivel internacional.

Por otra parte, los fundamentos sobre los cuáles se ha diseñado el SNED responden a la preocupación de muchos investigadores en el área de economía de la educación, en el sentido de promover políticas educacionales que otorguen un mayor rol a la información, de introducir transparencia y responsabilidad pública en el sistema escolar, y adecuados mecanismos de incentivos.

Algunos de los resultados sobre los cuales queremos llamar la atención, en base a la información estadística y a información obtenida por las autoras en entrevistas y encuestas realizadas a profesores y directores de establecimientos escolares, son los siguientes:

- Existen significativas diferencias en la calidad del proceso educativo entre distintos establecimientos escolares. Un indicador de ello, es la enorme dispersión de los puntajes SIMCE para establecimientos con similares índices de vulnerabilidad (ver gráfi-

co 1). El impacto del *efecto colegio* en el resultado del SIMCE es otro indicador de dispersión de los resultados educativos, entre grupos comparables de la población (Mizala y Romaguera, 2000).

- El diseño de un sistema de evaluación es complejo. Dado que en este sistema se integran distintos aspectos del proceso educativo, la construcción de un indicador global refleja un delicado equilibrio entre los distintos aspectos (factores) que se desea medir. A nuestro juicio, en el SNED se equilibran en forma adecuada estos diversos aspectos, focalizándose en la medición de resultados del proceso educativo, lo cual es esencial para que el sistema educativo busque continuamente mejorar la calidad de la enseñanza.
- En muy importante para la consolidación de un esquema de evaluación e incentivos que los colegios premiados sean percibidos efectivamente por el conjunto de la comunidad educativa como colegios de excelencia. Los actores tienden a evaluar los resultados de estos sistemas de acuerdo a su propia concepción de cuáles establecimientos deberían ser premiados.
- La transparencia es muy importante para que estos sistemas sean aceptados y validados socialmente.
- Hay resistencia de parte de los profesores a aceptar los desniveles de calidad existentes en el sistema educativo. Esto es particularmente evidente en las entrevistas realizadas, pero también se refleja en la propia evaluación del desempeño escolar. La evaluación que realizan los docentes de la calidad de los procesos de enseñanza en sus establecimientos tiende a ser autocomplaciente. Gran parte de los

docentes califica el nivel educativo de su establecimiento como bueno o superior; aún entre establecimientos con bajos indicadores de resultados.

- Hay una creciente aceptación, por parte de los docentes, de prácticas de evaluación estandarizadas a nivel nacional, y del hecho de que parte de las remuneraciones estén ligadas a esta evaluación.
- Sin embargo, hay resistencia por parte de los docentes a que las evaluaciones se basen exclusivamente en el rendimiento académico del alumno, y esto es particularmente evidente en las entrevistas. Si bien los resultados de la prueba SIMCE son muchas veces utilizados por la propia comunidad escolar para evaluar el nivel de excelencia de un establecimiento. Hay tensiones, y muchas veces contradicciones entre las críticas al SIMCE y los requerimientos de utilizar instrumentos cuantitativos y objetivos de evaluación.
- Hay crecientes grados de acuerdo en torno a ciertos elementos de la política educacional chilena, que son temas de discusión a nivel internacional —como, por ejemplo, las ventajas de un sistema de elección de colegios para los padres y apoderados—.
- En general, en la actualidad hay en Chile mayores grados de consenso sobre tópicos claves de la política educacional, y una mayor apertura por parte de los profesores sobre temas de elección, información, evaluación e incentivo. Esta mayor apertura es un aspecto muy positivo de la experiencia educacional chilena.

En suma, la investigación señala que si bien hay elementos de lo que se puede denominar la cultura tra-

dicional docente, que están en oposición a los esquemas de evaluación e incentivos, se han ido generando crecientes grados de consenso entre los actores del sistema educacional sobre las políticas educacionales implementadas. Por otra parte, existen pocas experiencias de cambios tan radicales en el sistema educativo como los experimentados en Chile en las últimas décadas, y por lo tanto, hay muchos aspectos de estas reformas que están aún en etapa de consolidación.

## Bibliografía

- Cohn, E. (1996): "Methods of teacher remuneration: merit may and career ladders" en Becker y Baumol (eds.) *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics* The MIT Press.
- Cox, C. y González, P. (1997): "Educación: de programas de mejoramiento a reforma" en R. Cortázar y J. Vial (eds) *Construyendo Opciones*, DOLMEN Ediciones.
- González, P (1998): "Financiamiento de la Educación en Chile", PREAL – UNESCO.
- Hanushek, E. (1986): "The Economics of Schooling: production and efficiency in the public schools" *Journal of Economic Literature* 24.
- Hanushek, E. y Jorgenson, D. (eds.) (1996): *Improving America's Schools. The role of Incentives*, National Academy Press.
- Malen, B., Murphy, M. y Hart A. (1988): "Restructuring teacher compensation systems: An analysis of three alternatives strategies", en K. Alexander y D. Monk (eds.) *Attracting and Compensating America's Teachers*, Ballinger Publishing Company.
- Meyer, R. (1996): "Value-added indicators of school performance" en Hanushek y Jorgenson (eds.) *op. cit.*
- Meyer, R. (1993): "Can schools be held accountable for good performance? A critique of common educational performance indicators" en E. Hoffman (ed.) *Essays on the Economics of Education* W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Mizala, A., González, P., Romaguera, P. y Guzmán, A. (1999): "Maestros en Chile: Carreras e Incentivos". *Documento de Trabajo*, BID.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (1998): "¿Cómo se comparan los resultados de la prueba SIMCE entre colegios privados y públicos?", en *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*.

- Mizala, A. y Romaguera, P. (2000): "Remuneraciones y los profesores en Chile", Documento de Trabajo N° 93, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2000): "School Performance and Choice: the Chilean experience", *The Journal of Human Resources*, winter.
- Murnane, R. J. y Cohen, D. K. (1986): "Merit pay and the evaluation problem: Why most merit pay plans fail and few survive", *Harvard Education Review* 56.
- Savedoff, W. (1997): "Social services viewed through new lenses: Agency problems in education and health in Latin America", Documento de Trabajo de la Red de Centros R-318, BID.

### CAPÍTULO 3 : LA EXPERIENCIA DEL SINDICALISMO MAGISTERIAL CHILENO DE CONCERTACIÓN Y CONFLICTO EN EL SECTOR EDUCATIVO\*

JENNY ASSAÉL BUDNIK\*\*  
JORGE PAVEZ URRUTIA\*\*\*

Durante el primer gobierno de la Concertación (1990-1996) que sucedió al gobierno militar, y luego de un largo proceso de negociación y discusión, se logró en Chile la promulgación de una ley específica para el magisterio conocida como Estatuto Docente.

Las expectativas del magisterio ante el proceso de concertación de posiciones entre el gobierno y el sindicalismo docente, representado por el Colegio de Profesores, lamentablemente no obtuvieron plenamente los frutos esperados. Por un lado, el Estatuto Docente no articula una verdadera carrera docente profesional, ni regula el trabajo del conjunto de los docentes financiados por el Estado, pues discrimina entre los profesores que trabajan en el ámbito público municipal y los que lo hacen en el sector particular subvencionado, otorgando

\* Versión resumida de la ponencia presentada en el seminario internacional "Sindicalismo magisterial, concertación y reforma educativa en América Latina. Condiciones, obstáculos y consecuencias", el 19 de noviembre de 2001 en San Pedro Sula, Honduras, en el marco del proyecto "Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina", FLACSO Argentina-PREAL.

\*\* Investigadora, asesora del Colegio de Profesores de Chile A.G.

\*\*\* Presidente del Colegio de Profesores de Chile A.G.

a los primeros algunos beneficios de los que carecen los segundos, para los cuales el Estatuto sólo estipula un salario mínimo, estableciendo que el resto de sus condiciones laborales sean reguladas por el código del trabajo y las leyes de mercado. Por otro lado, algunos aspectos consensuados entre el Ministerio de Educación —entonces a cargo de Ricardo Lagos, actual Presidente de Chile— y el Colegio de Profesores, no se concretaron durante el proceso legislativo en el Parlamento,<sup>1</sup> y más tarde el Estatuto sufrió modificaciones contradictorias con lo estipulado, pues implicaron nuevas causales de despido, generando una mayor inestabilidad laboral.

El proceso de negociación y concertación fue complejo y contradictorio, en sintonía con las características que adquirieron los acuerdos sociales en el marco de la transición democrática chilena.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En los primeros gobiernos de la Concertación, los sectores de derecha poseían la mayoría en el Senado a causa de los “senadores designados” fuera de la vía electoral. La actual mayoría simple de la Concertación aún es insuficiente para conseguir los quórum necesarios para realizar modificaciones de carácter constitucional.

<sup>2</sup> Estas características se aprecian ya en el “Acuerdo Marco” de carácter social que concertó a los trabajadores organizados en la CUT (Central Unitaria de Trabajadores), los empresarios agrupados en la CPC (Confederación de la Producción y el Comercio), y el primer gobierno de la Concertación, para el cual el Acuerdo era esencial para sostener el proceso democrático que comenzaba a vivirse luego de la salida pactada con Pinochet. Ello significaba, para el movimiento sindical, moderar sus demandas limitando el rol movilizador que tuvo durante la dictadura, y reconocer el modelo de desarrollo expresado en el documento del Acuerdo Marco, que afirmaba como principal motor de la economía y desarrollo del país a la empresa privada. El empresariado, por su parte, se

Los gobiernos de la Concertación han privilegiado la búsqueda de acuerdos con el movimiento social y sindical dentro del limitado marco de la institucionalidad heredada del régimen militar, evitando toda diferencia que pueda terminar en conflicto o confrontación, pues conciben al disenso como factor de debilitamiento democrático. Lo concreto es que en los esfuerzos por constituir consensos se reúne a actores de diferente peso en una sociedad aún no plenamente democratizada, en la que no existen igualdad de condiciones ni procesos reales de participación, de modo que generalmente termina imponiéndose la voz de los que tienen mayor poder.

Un ejemplo de esto en materia educacional fue la conformación en 1994 de la Comisión Brunner,<sup>3</sup> instancia de deliberación educativa que reunió a un amplio abanico de personalidades, entre las cuales había representantes del Colegio de Profesores y de otros organismos sociales. Como en aquella época el Colegio de Profesores aun no había alcanzado el grado de democratización y de prácticas participativas que posee en la actualidad, la opinión real del magisterio no estuvo efectivamente representada en la comisión, de la cual emanaron las principales orientaciones de los procesos de reforma que se han ido desarrollando en el país.

comprometía a modificar parcialmente el Código del Trabajo impuesto en la dictadura, que otorgó a este sector todo tipo de garantías y privilegios. El Estado, a través del gobierno, se limitaba a cumplir un rol de árbitro como garante del bien común, sin asumir el respaldo del sector más débil, que era el de los trabajadores.

<sup>3</sup> El nombre de la Comisión corresponde al de quien recibió del gobierno la responsabilidad de coordinarla, el conocido académico y militante de uno de los partidos de la Concertación Joaquín Brunner.

Recién en 1997 el magisterio chileno, en el marco del Primer Congreso Nacional de Educación convocado y organizado por el Colegio de Profesores, pudo analizar el contexto educativo chileno, realizar un diagnóstico y construir propuestas de política educativa y de desarrollo de la profesión docente. La participación de más de 80.000 docentes en sus establecimientos a lo largo del país durante un año culminó reuniendo y discutiendo las propuestas surgidas desde las bases —proceso democrático en que también participaron autoridades, académicos universitarios y estudiantes—, y concluyendo con un documento de resoluciones y propuestas.

Si bien las recomendaciones de la Comisión Brunner y las propuestas del Congreso de Educación coinciden en la necesidad de una profunda reforma educacional que mejore la calidad y equidad del sistema educativo, así como en la necesidad de fortalecer la profesión docente, las visiones sobre las políticas concretas son en algunos casos radicalmente distintas.

Los principales ejes de política diseñados en el Congreso Nacional de Educación señalan que para que se produzca una real reforma educativa, necesariamente deben modificarse la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) heredadas del régimen militar, con la perspectiva de:

- Fortalecer un sistema de Educación Pública que asegure una educación de calidad, con una base común y respeto a la diversidad, para posibilitar la movilidad social y la integración de los sujetos a la ciudadanía.
- Garantizar una educación que sustente y promueva la identidad nacional en un mundo globalizado cuyos sistemas de comunicación promueven la ruptura de ésta.

- Poner en práctica una política nacional de formación y perfeccionamiento docente no supeditada al mercado, que hoy entrega calidades desiguales.
- Pagar un salario justo y digno a los docentes y lograr condiciones laborales que les permitan realizar eficazmente su labor a tiempo completo y en un sólo establecimiento.
- Crear una Superintendencia de Educación que controle el destino de lo que el Estado aporta y garantice que los establecimientos que reciben estos recursos entreguen una educación gratuita, no discriminatoria, y sin fines de lucro.
- Asegurar los procesos de cambio mediante la participación de los actores, especialmente del sector docente, principal responsable de su implementación.
- Alcanzar una mayor articulación del sistema y mayores mecanismos de control, porque la descentralización no ha significado ni mayor participación ni mayor pertinencia, sino mayor fragmentación: las escuelas tienen financiamientos, estilos de gestión, programas y posibilidades de asistencia técnica y de perfeccionamiento diferentes y desiguales.

Por su parte, las recomendaciones de la Comisión Brunner y los actuales procesos de reforma que desarrolla el gobierno se encuadran en el marco institucional heredado de la dictadura, que modificó sustantivamente el rol del Estado en Educación, impulsando la descentralización y privatización del sistema, pasando de un Estado docente a un Estado subsidiario, consagrado tanto en la Constitución Política como en la LOCE, que dejó al sistema educativo regulado fundamentalmente por el mercado.

Los gobiernos de la Concertación, si bien han impulsado un proceso de reforma educacional y de fortalecimiento de la profesión docente, aumentando el gasto

público en educación,<sup>4</sup> no han logrado revertir los graves problemas de calidad, inequidad y deterioro de la profesión docente, ni asegurar un sistema educativo que privilegie la educación pública como responsabilidad central. Han impulsado políticas de focalización de recursos con fondos acotados, cuyo objetivo es mantener en el sistema a los más marginados en condiciones un tanto menos precarias e impulsando políticas de incentivo y competitividad. Y también políticas privatizadoras, a través de la ley de financiamiento compartido que posibilita a los establecimientos particulares subvencionados de educación básica y media, así como a los municipales de educación media, cobrar una cuota de dinero a la familia para suplementar el aporte del Estado, lo que produce una mayor fragmentación e inequidad en el sistema.<sup>5</sup>

Con respecto a los importantes aumentos de las remuneraciones docentes, estos se han conseguido, por desgracia, sólo luego de fuertes movilizaciones del magisterio en los procesos de negociación con el gobierno, que significaron, en 1996 y 1998, semanas de paralización de actividades. Y con todo, las remuneraciones del magisterio aún se encuentran en un 61% por debajo de

<sup>4</sup> El gasto público en educación creció sostenidamente en la década de los 90, a un ritmo promedio de un 10% a un 11% anual. Si bien éste decreció en los dos últimos años, el actual presupuesto que ha sido enviado en los últimos días al Parlamento para el período 2002 tiende a revertir este estancamiento, pero sólo elevándolo, según las cifras que entrega el Ministerio de Educación, entre un 7.4% y un 8%. Sobre la evolución del financiamiento en educación se puede consultar el Estudio realizado por CENDA y el Colegio de Profesores en Internet: <http://cenda.cep.cl>

<sup>5</sup> En la actualidad, de acuerdo a las investigaciones del Colegio de Profesores, de cada 100 pesos que el país gasta en educación, 43 de ellos son aportados directamente por las familias.

lo que ganaban los docentes en la década de 1970,<sup>6</sup> y tal como lo ha sostenido la actual Ministra de Educación, en un 25% por debajo del resto de los profesionales de la administración pública.

Las condiciones de trabajo, en los hechos, tampoco han mejorado, tanto por la exigencia de trabajar con un mayor número de alumnos por curso —directamente relacionada con el financiamiento vía subvención por número de alumnos y no por necesidades reales del funcionamiento educativo del establecimiento—, así como por atender a una población más heterogénea y con crecientes problemas sociales, por la práctica de destinar el tiempo de contrato docente casi sólo a horas lectivas con alumnos, por la disminución de semanas de vacaciones, por un perfeccionamiento de diversa calidad y fundamentalmente regulado por el mercado, y por la conservación de prácticas autoritarias y arbitrarias en los cuerpos directivos, provenientes de la época de la dictadura.

Por otra parte, el proceso de reforma se ha impulsado, más allá de lo formal, sin la participación activa de los docentes. Si bien en el discurso gubernamental se resalta la importancia de la profesionalización docente y la participación protagónica de los mismos para llevar a cabo

<sup>6</sup> Este deterioro incluye lo que el magisterio llama “deuda histórica”, no reconocida por los gobiernos de la Concertación, provocada por un beneficio salarial que reciben los funcionarios públicos desde 1980 pero que los profesores dejaron de percibir tras el traspaso obligado de los establecimientos fiscales a los municipios. En el año 2000 el Colegio de Profesores inició un proceso de demanda al fisco por dicha deuda, que alcanza a 55.000 profesores, solicitando una indemnización. Dicha demanda fue acogida por los tribunales y se encuentra en trámite. Para la evolución de las remuneraciones de los profesores, puede consultarse el estudio de Cenda y Colegio de Profesores en la página web de Cenda, ya citada.

cualquier proceso de reforma, los responsables de las políticas educativas conciben dos tipos de participación como opuestas y excluyentes: una relacionada con los procesos pedagógicos al interior de los establecimientos educacionales, y la otra con las políticas educativas. Se considera que el único espacio de participación de los docentes como profesionales es la escuela y el aula, mientras que la participación en la definición y control de políticas correspondería exclusivamente a los técnicos ministeriales y a los políticos.

Para avanzar hacia las transformaciones que requiere el sistema educativo, debe superarse esta concepción que fragmenta el fenómeno educativo. Maestras y maestros deben participar tanto en el campo del diseño de las políticas como en el propiamente pedagógico. Es necesario articular la participación de los sujetos individuales con la de los colectivos, superando la práctica de recoger opiniones sólo a partir de encuestas o consultas —como se hizo, por ejemplo, en la reforma curricular—, para abrir paso a otra forma de participación, en la que deben jugar un rol fundamental las organizaciones magisteriales, construyendo propuestas educativas democráticas y técnicamente fundadas, mediante procesos de diálogo, discusión y búsqueda de acuerdos con todos los sectores de la sociedad.

Maestros y maestras han sido muchas veces considerados meros ejecutores, y no interlocutores válidos ante quienes definen las políticas educativas. Los discursos oficiales se refieren frecuentemente al “problema docente” considerando a los profesores como un insumo costoso, cuyo discurso conservador se opone a todo esfuerzo de modernización, y viendo a las organizaciones docentes como entes corporativistas, preocupados sólo por reivindicaciones laborales y no por el interés general de la educación, renuentes al diálogo, politizados y no representativos del sentir mayoritario de los docentes.

El Colegio de Profesores, por el contrario, ha sostenido la necesidad de la participación docente y la búsqueda de caminos efectivos para que ésta se haga realidad. En ocasión de las pasadas elecciones parlamentarias y presidenciales, recogió los principales acuerdos del Congreso Nacional de Educación y elaboró un documento de propuesta educacional que fue entregado a la ciudadanía y a los candidatos a la presidencia de la república. Dicho documento sintetiza la visión del gremio acerca de la crisis del sistema educativo, ofrece propuestas de cambio de administración, gestión, financiamiento y curriculum, y propone un Acuerdo Magisterial para:

“- Alcanzar una remuneración justa y adecuada a las particularidades de la función docente.

- Garantizar la estabilidad laboral, para asegurar un trabajo en equipo en los establecimientos así como procesos permanentes de evaluación y retroalimentación [...], pues un número significativo [de docentes] rotan año a año en distintos establecimientos y su preocupación principal termina siendo asegurar su fuente de trabajo.

- Cambiar la organización del trabajo docente, [contemplando el tiempo de] la planificación, evaluación, investigación pedagógica y elaboración de innovaciones, perfeccionamiento permanente, trabajo en equipo, no sobrepasando el 60% del contrato total de trabajo el destinado a horas lectivas. Así mismo, disminuir el número de alumnos por curso, a un máximo de 30 [...]

- Cambiar la organización escolar, para permitir espacios reales y efectivos de participación y el desarrollo de una cultura más democrática en la escuela. Esto significa, por una parte, procesos transparentes de toma de decisiones en relación a la contratación de docentes y directivos docentes, mediante concurso público. Por otra, revisar y esclarecer formas de par-

ticipación y toma de decisiones de los distintos estamentos representados por: Consejos de Profesores, Centros de Padres y Centros de Alumnos. Además, fortalecer el carácter resolutivo del Consejo de Profesores como máxima instancia colectiva y responsable, profesionalmente, de las decisiones de cada establecimiento.

- Considerar la especificidad de la profesión docente, en términos de los niveles de atención y sobrecarga que significan, lo que hoy se expresa en un aumento preocupante de licencias médicas y crecientes niveles de estrés. Ello implica que la profesión docente se enmarque en la Ley 19.404 sobre trabajos pesados, el tipificar las enfermedades profesionales y reglamentar la protección social correspondiente, así como disminuir la carga horaria de clases lectivas en forma proporcional a la antigüedad en el cargo, favorecer la jubilación por años de servicio [y] reestablecer los períodos de vacaciones de invierno, septiembre, enero y febrero [...]

En definitiva, un Estatuto que apunte al desarrollo de una carrera, que debe regular el ejercicio del trabajo profesional, sin excepciones, a todos los docentes que trabajan en el sistema de educación financiado por el Estado.”<sup>7</sup>

Antes de la segunda vuelta electoral de enero de 2000, el candidato presidencial Ricardo Lagos firmó con el Colegio de Profesores un compromiso por el fortalecimiento de la educación pública, la ampliación de las oportunidades de participación de la comunidad, especialmente de los docentes, y el mejoramiento de sus condiciones salariales y de trabajo. De este modo, por pri-

<sup>7</sup> Este documento se encuentra disponible en la página web del Colegio de Profesores: [www.colegiodeprofesores.cl](http://www.colegiodeprofesores.cl)

mera vez en la historia se firma un promisorio compromiso entre gobierno y magisterio —y ello pese a que el gremio no está liderado por dirigentes de los partidos de la Concertación, sino por sectores de izquierda, especialmente del Partido Comunista—.

Ambas partes se han involucrado en acciones concretas: el Ministerio de Educación está realizando un esfuerzo de expansión de la educación parvularia, duplicación de los recursos de los programas que apoyan a los establecimientos que atienden a los sectores de menores ingresos, y mejoramiento de la retención en la educación media; y el Colegio de Profesores, por su parte, está empeñado en la construcción de un Movimiento Pedagógico a lo largo de todo el país y de un Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil.

En este marco se acordaron por primera vez no sólo mejoramientos salariales, sino también diversos aspectos de política educativa, concretados en un Protocolo de Acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores,<sup>8</sup> que contempla: fortalecer el rol regulador y fiscalizador del Ministerio de Educación; realizar una evaluación conjunta de la marcha de la Jornada Escolar Completa para un proyecto de modificación de la Ley correspondiente; aumentar las horas no lectivas del trabajo docente y mejorar los mecanismos de contratación y concursos; modificar la LOCE ampliando los espacios de participación en los distintos niveles; y construir de manera conjunta un sistema de evaluación formativa del desempeño docente articulado a la construcción de una nueva carrera profesional. Durante el presente año, finalmente, se ha mantenido una mesa de negociación permanente entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores, con diversas comisiones

<sup>8</sup> Disponible en la página web del Colegio de Profesores.

de trabajo, con el objetivo de dar seguimiento al Acuerdo y de avanzar en su concreción.

Los procesos de concertación para mejorar la calidad de la educación y fortalecer la profesión docente se enmarcan en la construcción de un país más justo y democrático.

Este proceso no ha sido fácil, porque los sectores más progresistas de la coalición de gobierno Concertación y un gremio docente, hoy fuerte y unido, enfrentan una serie de obstáculos, relacionados tanto con la dificultad de construir confianzas mutuas, como con una fuerte lucha ideológica impulsada por la derecha, el discurso neoliberal de los sectores empresariales y financieros, y sectores de la propia Concertación, que insisten, todos ellos, en políticas de privatización, otorgamiento de incentivos competitivos y flexibilización de las relaciones laborales.

Ello en una coyuntura económica mundial recesiva, que en el caso chileno dificulta los intentos por disminuir los altos niveles de cesantía, disminuyendo también las previsiones optimistas de crecimiento económico para el 2002. Del resultado de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2001, de la capacidad de la coalición gobernante para resistir las presiones cada vez más persistentes de la derecha, y de la capacidad de movilización social y sindical en caso de que ese acercamiento se efectúe, dependerá una eventual intensificación de la conflictividad social en Chile o un eventual Pacto Social que signifique una inflexión que favorezca a los trabajadores, distinta a la de los dos gobiernos anteriores.

## CAPÍTULO 4: LA CARRERA MAGISTERIAL EN MÉXICO\*

CARLOS ORNELAS\*\*

### Introducción

La carrera magisterial en México es un esquema que pretende cumplir dos propósitos principales: contribuir a revalorizar la profesión docente por medio de incentivos económicos y morales, y elevar la calidad de la educación. Surgió como uno de los instrumentos que se aprobaron con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (el *Acuerdo*, de aquí en adelante), de mayo de 1992. Los signatarios del documento fueron el secretario de Educación Pública, la dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (el SNTE) y los gobernadores de los 31 estados.<sup>1</sup> A nueve años del Acuerdo, se puede afirmar que la carrera magisterial ofrece resultados divergentes.

Aunque desde el gobierno se le atribuyen valores positivos, la carrera magisterial (CM) también es foco de

\* Ponencia para el Taller "Revalorización del Magisterio e Incentivos Docentes", Santo Domingo, República Dominicana, 30 de mayo de 2001. Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio, *El federalismo y la descentralización de la educación*, bajo el patrocinio de la Fundación Ford. El autor agradece las críticas y el apoyo de Ana Rosario Loera.

\*\* Profesor de Educación y Comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Ciudad de México.

<sup>1</sup> Secretaría de Educación Pública, *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*, México, SEP, 1992.

múltiples críticas. Del lado de las virtudes, la CM es un canal para incrementar los ingresos de los maestros, proporciona una mayor capacitación para los docentes en servicio y acrecienta su conocimiento. Por el lado de los efectos nocivos, la CM promueve la competición (no necesariamente la competencia), incita a que ciertos docentes practiquen acciones antiéticas, y no hay pruebas contundentes que afirmen que ha servido para elevar la calidad de la educación básica. Quizás el fin de establecer un sano mecanismo meritocrático de promoción y mejora salarial se pervirtió, porque se utilizaron incentivos derivados de la teoría conductista y de una operación que evoca al corporativismo del SNTE; ello, en lugar de apelar a los derechos, las responsabilidades y la ética de los docentes.

### Pequeña historia

El Acuerdo, que formó parte de un paquete de reformas más amplio, contenía tres principios rectores. El primero fue la reorganización del sistema (la descentralización); el segundo la revisión de planes y programas de estudio; y el tercero, la revalorización del magisterio. Este último incluyó, además de la carrera magisterial, el establecimiento de un salario profesional *piso*, la creación de un sistema nacional de actualización y superación profesional del magisterio, así como un programa de promoción para impulsar el aprecio social hacia la función docente.

La CM estaba en la agenda gubernamental desde comienzos del gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), pero la dirigencia del SNTE se oponía a cualquier tipo de escalafón que sustituyera o compitiera con el de quinquenios, que administraba directamente el sindicato. Con las revueltas de marzo y abril de 1989 y la sustitución del grupo hegemónico en el SNTE, y con las

mejoras salariales que concedió el gobierno después de años de crisis y depresión de los ingresos, los nuevos dirigentes estaban dispuestos a pactar esquemas de incentivos. Pero siempre y cuando ellos representaran un papel decisivo en el diseño y ejecución de los instrumentos, por medio de lo que en el pasado había garantizado el pacto corporativo entre el gobierno y el sindicato: una comisión nacional SEP-SNTE.<sup>2</sup> Fue así como después de una oposición férrea, la secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo, presentó la CM como una demanda del gremio y no una estrategia gubernamental.<sup>3</sup>

Constituido el grupo SEP-SNTE comenzaron los debates que perfilarían el esquema más al gusto del sindicato. De parte del gobierno se pensaba en un sistema de incentivos exclusivo para los docentes frente a grupo en la educación básica: preescolar, primaria y secundaria. Los grupos modernizadores de la SEP que no esta-

<sup>2</sup>Janette Góngora, en un ensayo premonitorio y temprano, vislumbró lo que ha sido una constante hasta comienzos del siglo veintiuno, pese al cambio de régimen: “[...] tanto las autoridades de la SEP, como la dirección sindical, han debatido la reorganización del sistema educativo, fundamentalmente en términos políticos tratando de preservar espacios de poder y de negociación al interior de la SEP [...] De ahí, que la carrera magisterial se presenta a veces más como un problema coyuntural del que se espera obtener dividendos políticos...” Janette Góngora Soberanes, “¿Carrera magisterial? o el magisterio a la carrera”, en *El Cotidiano*, no. 51 (noviembre-diciembre de 1992), p. 33.

<sup>3</sup>Aurora Loyo hace un análisis de ese cambio discursivo y del movimiento que acabó con el antiguo grupo dirigente, en “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE”, en Aurora Loyo (coordinadora), *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 1997, pp. 23-62.

ban ligados al sindicato, querían estimular a los buenos maestros a que continuaran y mejoraran su práctica docente, sus tareas frente al grupo y que encontrarán vías de promoción salarial ajenas al escalafón tradicional, que sólo premiaba la antigüedad. El gobierno buscaba un procedimiento de méritos tal que recompensara a los profesores cumplidos, a los que se preocuparan por el aprendizaje y los problemas de los alumnos; en resumen, a los que pusieran empeño en su tarea. Por el contrario, la agenda del SNTE buscaba convertir la CM en un escalafón horizontal que retribuyera a los docentes por igual, independientemente de su desempeño y del aprendizaje de los alumnos. El resultado del pacto contenía elementos de ambas propuestas, pero con el predominio del SNTE. Por ejemplo, en lugar de dirigirse sólo a los maestros frente a grupo, se convinieron las distintas “vertientes”: la primera fue para los docentes de banquillo, la segunda para los directores y supervisores, y la tercera para los apoyos técnico-pedagógicos, es decir, maestros comisionados a tareas no exclusivamente docentes, que pueden ser de evaluación, investigación o desarrollo de materiales.<sup>4</sup>

## Estructura

En enero de 1993 los comisionados de la SEP y el SNTE llegaron a un consenso acerca de los lineamientos que debería contener la CM. La comisión decidió que el ingreso al esquema sería por concurso, que los maestros se inscribirían voluntariamente y que se calificarían cin-

<sup>4</sup> Hay una cuarta vertiente, de la cual nadie quiere hablar, que es clandestina pero conocida. Por medio de ésta se premia a los dirigentes sindicales sin que tengan que pasar por los exámenes y cumplir los requisitos que los demás maestros tienen que satisfacer.

co factores con valores porcentuales para acceder al estímulo económico: antigüedad, grado académico, cursos de actualización, preparación profesional (mensurada por medio de exámenes directos a los docentes) y desempeño profesional. Se acordaron cinco niveles, del A al E, con ingresos adicionales sustantivos, del 27% al 224% del salario profesional, que además se acumulan para el retiro. El nivel de ingreso inicial es el “A” y deben pasar de dos a tres años, dependiendo si el maestro trabaja en áreas rurales o urbanas, para solicitar promoción al siguiente nivel. Para la promoción a los niveles C, D y E, los docentes de zonas urbanas deben haber trabajado al menos cuatro años en el nivel anterior.<sup>5</sup>

Al factor de desempeño profesional se le dio el valor más alto, 35% del total, acordando que se calificaría por el progreso de los alumnos y por el desempeño del docente en la escuela. El avance de los estudiantes se mide desde entonces por medio de exámenes nacionales estandarizados realizados por la SEP, y el desempeño del maestro por medio del consejo técnico escolar, donde participan el director de la escuela, el representante del sindicato y otros maestros.

Este sistema de calificación tuvo dos efectos opuestos. Por una parte, y dada la oposición de los maestros y de su sindicato a todo tipo de evaluación externa, la realización de exámenes nacionales fue un triunfo para la SEP. Pero el SNTE encontró el método para amainar sus efectos. Por medio de presiones, el sindicato logró que la SEP concediera —pues de lo contrario no habría concurrido— que la calificación del consejo técnico escolar valiera 28 puntos y los exámenes a los alumnos únicamente 7.

<sup>5</sup> Grupo paritario SEP-SNTE, *Lineamiento generales para el establecimiento del programa de carrera magisterial*, México, SEP, 1993.

El resultado fue que todos los docentes sacaban los 28 puntos.<sup>6</sup>

Por esa razón, a partir de 1996 la SEP, aun contra la resistencia de la parte sindical, introdujo el *factor de corrección*, donde la calificación de los otros cuatro factores se prorrateaba para estimar el puntaje final. Para 1998 se negociaron nuevos lineamientos donde el factor del aprovechamiento de los alumnos cuenta por 20 puntos.<sup>7</sup> El Cuadro 1 sintetiza los factores y su valor porcentual, tanto en su origen como después de varios cambios.

### La estrategia que funcionó

La mejoría en los ingresos de los maestros de educación básica fue notable; de 1989 a 1994 el incremento fue cercano al 100% en términos reales, pero ese aumento fue mayor para quienes están dentro de la CM. Incluso en 1995, año en que el PIB de México descendió en casi 7%, el sector educativo fue el menos perjudicado. A partir de 1996, los ingresos de los maestros se incrementaron ligeramente por encima de la inflación, como se documenta en los cuadros 2 y 3.

Ingresar al esquema requiere sólo de tres años de práctica docente, tener los estudios completos y aprobar el examen de conocimientos. Aproximadamente el 75% de los docentes de enseñanza básica se ha incorporado al sistema de estímulos. Además, el gobierno ofreció in-

<sup>6</sup> Lo cual tenía cierta lógica gremial, más allá del sindicato: ningún director de escuela o compañero de trabajo se arriesgaba a tener como adversarios a colegas con los que conviven cinco días a la semana. Tampoco iban a desafiar al SNTE y sus mandamientos.

<sup>7</sup> SEP-SNTE, *Lineamiento de carrera magisterial: 1998*, México, SEP, 1998.

centivos y facilidades para que aquellos docentes que no habían completado sus estudios en el pasado, se "nivelaran", por medio de cursos sabatinos o de verano, y alcanzaran su titulación. Los datos básicos del sistema pueden verse en los cuadros 4, 5 y 6.

Los estímulos morales, por su parte, apelan a lo simbólico, a elevar la autoestima de los maestros, y aunque descansan más en el transcurso del tiempo que en una trayectoria de distinción, al parecer el magisterio los aprecia. Los Estados son los encargados de instituirlos, consisten en presea y honores por 25, 30 y más años de trabajo (en múltiplos de cinco) que llevan el nombre de algún maestro destacado, generalmente de la región. Éstos se suman al ya existente, la medalla Ignacio Manuel Altamirano por 50 años de servicio, un reconocimiento del gobierno de la República.

### La calidad: sin progreso

Contrariamente a lo que se esperaba, y de modo opuesto a lo que pasó en los Estados Unidos con el establecimiento de exámenes estandarizados que fortalecieron un sistema meritocrático y de selección basado en pruebas empíricas, en México la CM no ha mostrado las bondades que le supusieron sus proponentes.<sup>8</sup> Lo más

<sup>8</sup> Los exámenes estandarizados tienen una historia distinta a las ideas edificantes que se han construido alrededor de su eficacia. Ver por ejemplo, Nicholas Lemmann, *The Big Test: The Secret History of American Meritocracy*, Nueva York, Farrar, Starus & Giroux, 1999. La cita es relevante porque los impulsores de ese esquema se inspiraron en los "logros" del *Scholastic Aptitude Test*. Cf. Sergio Fernández, "Carrera magisterial: ¿promoción o control docente?" en Aurora Loyo, *op. cit.*, pp. 213-234. Aunque este autor tiende a ignorar los aspec-

trascendente, hasta comienzos del siglo XXI, es que no es patente que la CM sirva para elevar la calidad de la educación básica, que fue el principal propósito gubernamental —o al menos el propósito declarado— para su implantación.

No obstante todo el mundo habla de calidad de la educación, hasta el momento nadie ha ofrecido una definición satisfactoria.<sup>9</sup> No se trata de reducir la noción de calidad al aprovechamiento de los alumnos. Sin embargo éste es medible, aunque sea con imperfecciones. Aquí se toma como una aproximación empírica, porque los resultados de los exámenes que se aplican a docentes y alumnos representan el único dato *duro* que permite ciertas apreciaciones. Además, son la materia básica del esquema de carrera magisterial, aunque no son asequibles a investigadores independientes; así es que el análisis se apoya en información secundaria.

Junto con el despliegue de la CM, el gobierno central y los estatales comenzaron e instauraron una gama amplia de cursos de actualización y nivelación, lo que satisfizo una demanda del gremio. A partir de 1994, se han incrementado las ediciones de libros de apoyo y textos para los maestros, así como libros de política educativa y teoría pedagógica; hay más de 600 cursos que se ofrecen por satélite a todos los docentes que deseen tomarlos; se construyeron los centros de maestros, cada uno con una biblioteca de más de seis mil volúmenes, además de videos y discos compactos. En estos centros se

tos positivos de la CM y sólo la ve como un instrumento de control por parte del gobierno, reseña con eficacia su historia.

<sup>9</sup> En un libro en preparación discuto con amplitud las nociones en boga acerca de la calidad de la educación. Adelanto que espero componer una definición que incluya aspectos intelectuales, formales y afectivos. El promedio de respuesta de los alumnos a pruebas estandarizadas será sólo un elemento más.

lleva a cabo la mayor parte de los cursos de actualización y nivelación; alrededor de 300 mil docentes los toman cada año.<sup>10</sup> Sin embargo, no han tenido consecuencias positivas en el desempeño de los docentes.

Sylvia Schmelkes revisó las evaluaciones que se realizaron hasta el 2000 y concluyó, en primer lugar, que los docentes quizás estén mejor capacitados cuando pertenecen a la CM, pero no tienen mejores resultados con sus estudiantes. Y en segundo lugar, que la CM nunca es una variable significativa en el desempeño de los maestros cuando las matemáticas y el español son las variables dependientes.<sup>11</sup> Además, arguye Schmelkes, las pruebas para evaluar a más de seis millones de alumnos cada año no se construyen adecuadamente, ponen el énfasis en la memorización y no se comparan a lo largo del tiempo. También discriminan a los maestros rurales y a los instructores comunitarios porque tienen un sesgo favorable a la cultura citadina. En otras palabras, son útiles para otorgar o no el incentivo al maestro, pero no sirven para planear, alimentar a los mismos maestros o informar al público acerca de los avances o de la calidad de cada es-

<sup>10</sup> Datos tomados de Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la educación en México*, SEP, 2000. Tercera edición.

<sup>11</sup> Sylvia Schmelkes, "Teacher Evaluation Mechanisms and Student Achievement: The Case of Carrera Magisterial in Mexico". Paper presented at the Annual Meeting of the Comparative and International Education Society, in Washington, D.C., 14-17 de marzo de 2001. (Mimeografiado). El estudio comprende una muestra nacional de maestros que trabajan en áreas marginales, divididos en tres estratos: alta marginación, marginación intermedia y baja marginación. La prueba estadística fue un análisis multivariado comparando a los maestros dentro de la CM con los no incorporados. No hay diferencias notables en sus resultados académicos ni el aprendizaje de sus alumnos.

cuela. Es más, el gobierno tiene bastante cuidado de dar a conocer los resultados sólo a los gobiernos locales y en dosis homeopáticas, de manera tal que parecen un secreto de Estado.

## Premios y castigos

Si el propósito era motivar a los maestros a que interiorizaran ciertos atributos de profesionalismo y actuación consecuente en el aula, el esquema de carrera magisterial aparece con más fallas que aciertos (que sí los tiene). Acaso el ingrediente que ayude a explicar por qué la CM no cumple el propósito de contribuir a elevar la calidad de la educación resida tanto en su concepción como en su operación. El fracaso relativo de la CM se debe a que se sustenta en dos pilares: la teoría conductista y el corporativismo sindical. La recompensa que se otorga a los maestros por medio de la CM no se distingue mucho del pago a destajo en la industria, bonos para ejecutivos en las empresas, o privilegios especiales para altos funcionarios en la administración pública. Establece recompensas para quien asume un comportamiento esperado y sanciona a quien no se ajusta a las reglas o no reúne todos los requisitos. Pero no promueve el compromiso interior del trabajador con los productos de su profesión ni forma las cualidades de un buen docente, aunque sí contribuye a una mejor calificación.

Por otra parte, en la tradición corporativa del sindicato, alimentada por décadas del control gubernamental, la diferenciación por desempeño es aberrante. La ideología del gremio pregonó un igualitarismo docente donde sólo la antigüedad (y la posición de dirigente sindical) podían marcar una diferencia de ingresos de los maes-

tros, aunque en su actuar cotidiano hay una jerarquía rígida entre ellos mismos.<sup>12</sup>

A partir de un trabajo de Alfie Kohn, se aventuran a continuación varios elementos que quizás arrojen hipótesis plausibles sobre el relativo fracaso, al menos hasta el 2001, de la CM.<sup>13</sup> La frase "si haces tal cosa, te doy esto", es decir, "si te comportas como deseo, te premiaré" forma parte del tejido institucional de la CM. Es un sistema de incentivos exterior que no ayuda a la motivación intrínseca para el trabajo, ni para tratar mejor a los alumnos, ni genera una práctica docente que ponga el énfasis en el aprendizaje (si acaso en la memorización).

1. Los premios extras no son una motivación. Mirado en el lapso de unos años, se puede decir que el ingreso extra en la CM no es una motivación suficiente para ser un buen profesor. Como hasta 1989 los salarios estaban deprimidos y los docentes eran pagados por debajo de sus calificaciones profesionales (apenas 1.57 salarios mínimos para la plaza de referencia en el Cuadro 2), el incremento de los ingresos satisfizo una demanda sentida de los maestros. Pero no hay pruebas de que los ingresos por CM motiven a los maestros a trabajar más y mejor que los docentes que todavía no se incorporan. Schmelkes reseña un estudio en proceso que mues-

<sup>12</sup> Aunque no era el propósito del autor, su trabajo ilustra la formación del corporativismo dentro del magisterio, por el cual la docencia se consolidó como una profesión de Estado. Cf. Alberto Arnaut, *Historia de una profesión: Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, pp. 86-92.

<sup>13</sup> Cf. Alfie Kohn, "Porque no funcionan los programas de incentivos", en *Universidad Futura*, Vol. 6, número 15 (otoño), 1994, pp. 61-66.

tra que ni siquiera en términos formales de asistencia y puntualidad los docentes dentro de la CM se desempeñan mejor que los no incorporados.<sup>14</sup>

2. Los premios castigan. Castigo y premio, recuerda Kohn, son las dos caras de una misma moneda. Los bonos tienen un efecto punitivo porque al igual que los castigos son manipuladores. No hay mucha diferencia entre “cumple con los lineamientos y entrarás a carrera” o “si no lo haces atente a las consecuencias”. Por supuesto que ingresos extras mayores al 28% de por vida son apetecibles para los maestros; pero incorporarse y luego ser promovido depende de ciertas conductas que los burócratas de la SEP y el SNTE manipulan para lograr propósitos de control social y no necesariamente de calidad. Además, si un maestro no recibe el incentivo, lo puede considerar un castigo. El efecto es idéntico: cuanto más apetecible es el premio, más decepcionante resulta perderlo.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Sylvia Schmelkes y Raquel Ahuja, “Factores que inciden en el rendimiento escolar de 24 escuelas urbanas de León, Guanajuato”, citado en Schmelkes, “Teacher Evaluation...” *op. cit.*, pp 2-3.

<sup>15</sup> En una investigación en proceso, mediante grupos de enfoque, encontramos que la mayoría de los maestros que no ingresaron a la CM o que no se promovieron al siguiente nivel (que es cada vez más difícil), tienden a echar la culpa a cuestiones políticas, a una poca cercanía con la dirigencia del sindicato, o a que son opositores a la SEP. Ellos lo consideran como un castigo externo; nunca se asumen como incapaces de aprobar el examen y sugieren que quienes aprueban es por “palancas” o por chapuzas. Haré un análisis más detallado en un libro en preparación.

3. Los incentivos materiales debilitan las relaciones entre los maestros. El director y los otros maestros que participan en el Consejo Técnico Escolar u Órgano Local de Evaluación son los encargados de calificar el desempeño escolar. Al comienzo los docentes comenzaron a evaluarse de acuerdo con los lineamientos de 1993, pero esto creó divisiones en cada escuela; luego todos obtenían el puntaje máximo (se sospecha que por consigna sindical), lo que motivó que la SEP comenzara a usar el factor de corrección para anular esa calificación. Los lineamientos de 1998 resolvieron en parte el problema al reducir a sólo 10 puntos ese factor, pero las relaciones entre los docentes de cada escuela no han mejorado; parece que se ha incrementado la competencia entre ellos sin mejorar el sistema educativo.

La noción de competencia es ambivalente. Por una parte implica la idea de contender, de sobresalir, de triunfar sobre otros. Eso no requiere mayor discusión. Pero, por otra parte, contiene la idea de ser competente, con conocimientos, habilidades y destrezas que dan forma a una profesión. Los atributos de profesionalismo tienen que ver con la satisfacción del deber cumplido, el amor al trabajo y la cooperación entre pares para lograr metas comunes; en este caso, de mejorar la educación. La CM se centra casi exclusivamente en la primera de esas nociones: promueve la competición individual y no la mejoría del sistema educativo. Todos presionan al esquema de CM para la obtención de beneficios personales y nadie para lograr el provecho del sistema. Como lo expresó Kohn, “Muy pocas cosas amenazan tanto a una organización (escuela) como una horda de sujetos a la caza de incentivos intentando complacer a los encargados de dar-

los".<sup>16</sup> Por su parte, Schmelkes apunta que la CM no procura el trabajo en equipo, la planeación colectiva ni la construcción de metas comunes para la escuela.<sup>17</sup> En suma, la CM apela al estímulo material, no a las nociones de un contrato profesional de derechos y obligaciones.

4. Los premios ignoran la realidad política y los motivos del sindicato. En un gremio tan solidario y con un espíritu de cuerpo tan fuerte como es el de los maestros mexicanos, un programa de incentivos individualista como el de la CM debilita esos lazos colectivos y no los sustituye por una ideología meritocrática consecuente, en parte por el método de administración. Si bien el "normalismo mexicano", que es la ideología que da sustento al gremio, tiene raíces profundas en el corporativismo que caracterizó al régimen de la Revolución mexicana, también tiene cualidades positivas que permitieron crear un sistema educativo gigantesco en medio de la escasez de recursos.<sup>18</sup> La CM no es un mecanismo que permita extraer lo mejor de esa tradición y sí lo peor de ella. La determinación final de quién entra o no al esquema de CM depende de una Comisión Nacional SEP-SNTE, que se reproduce en pequeña escala en cada estado.

Los lineamientos de CM son la norma, pero son las reglas del juego político las que determinan en última instancia quienes ingresan. El SNTE nunca ha

<sup>16</sup> Kohn, *op. cit.*, p. 64.

<sup>17</sup> Schmelkes, "Teacher Evaluation, *op. cit.*, p. 4.

<sup>18</sup> Para un análisis del surgimiento y consolidación de esa ideología, ver Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, en especial los capítulos I y II.

hecho un secreto de su convicción de que *todos* los docentes deben estar dentro de la CM, y de que ésta debe ser un mecanismo de promoción salarial horizontal. Su propósito está a punto de cumplirse, pues sólo poco más del 20% de los docentes en ejercicio no ha ingresado, pero para ello socavan los principios meritocráticos, promueven por igual al docente absentista que al cumplido, al maestro holgazán que aquel que se compromete con el aprendizaje y los problemas de sus alumnos. Más aún, los métodos de aplicación suscitan que los maestros se preocupen más de "pasar la prueba" que de que sus alumnos aprendan. Abundan las anécdotas de cómo se recurre a actos en contra de la ética de la profesión (de hecho en contra de cualquiera moral) con el fin de obtener el ingreso o la promoción. Por ejemplo, en un comienzo los maestros se "prestaban" a los alumnos para que los más aventajados presentaran los exámenes; o cuando se acercan la pruebas no es raro que se incremente el absentismo (especialmente entre quienes tienen la doble plaza) ya que los maestros prefieren estudiar o ir al Centro de Maestros, que atender al grupo. También han proliferado manuales y folletos que "ayudan" a los docentes a responder las pruebas, y no a que aprendan más.

5. Los premios inhiben la innovación y la toma de riesgos. En efecto, una vez establecidas las rutinas institucionales y las formas de ingreso y promoción, más vale seguir el camino trazado; no hacerlo es correr el riesgo de ser excluido. La mayoría de los docentes se conforman con la reglas, las aceptan porque saben que son la vía segura para mejorar sus ingresos. Además, buscar innovaciones, hacer la clase más agradable, dedicar más tiempo a los alumnos rezagados, quizás ayude a mejorar la

calidad, pero les resta tiempo para estudiar para su propio examen. Al igual que en el trabajo a destajo, la gente que labora por una recompensa externa, tiende a minimizar los retos, escoge siempre la vía más rápida y simple de alcanzar una meta.

6. Por último, los premios socavan el interés profesional. Si la meta es elevar la calidad de la educación, no existe incentivo artificial que pueda equipararse al poder de la motivación intrínseca. Como apunta Kohn, las personas que realizan un trabajo excepcional pueden sentirse felices por recibir un pago por ello y más felices si les paga bien, pero no producen por el cheque.<sup>19</sup> Trabajan porque les gusta lo que hacen, por amor a la profesión y por la satisfacción interna del deber cumplido; esos son los atributos de profesionalismo que ignora la CM.

### En conclusión

La carrera magisterial tiene aspectos positivos mensurables que algunos hipercríticos le escatiman. Los docentes ganan más que con el antiguo escalafón quinquenal; los docentes frente a grupo no tienen que esperar una plaza de director para tener más ingresos y prestigio; hay pruebas de que los docentes en CM tienen una mejor actualización en servicio y tal vez sus calificaciones sean mayores que las de quienes no están dentro del esquema. Pero, en el otro platillo de la balanza, esa mejoría profesional no tiene efectos directos en el aprovechamiento de los alumnos.<sup>20</sup> Sus resultados son parciales y, para muchos, decepcionantes.

<sup>19</sup> Kohn, *op cit.*, p. 65.

<sup>20</sup> Esta es la conclusión más relevante del estudio de Schmelkes, "Teacher Evaluation...", *op. cit.*

La CM ha generado conductas que van en contra de los propósitos buscados y de la ética profesional. En no pocas ocasiones se premia a quien es mejor para hacer chapuza, a quien se promueve por la vía de la obediencia a las directrices sindicales y la lealtad a los líderes o a los burócratas, y no necesariamente se retribuye a quien hace mejor su trabajo. De hecho, los maestros más cumplidos son quienes acaso tengan más dificultades para incorporarse al esquema, debido al tiempo que dedican a los niños. Es una paradoja que quienes cumplen mejor con sus responsabilidades, tienen menos derechos.

Además, administrar cerca de seis millones de exámenes cada año a los niños y casi 600 mil a los docentes, representa un gasto considerable (que nadie ha calculado), un desgaste político para las autoridades por tanta impugnación y una movilización considerable de recursos intelectuales. Todo, para arrojar cantidades inmensas de información con poca utilidad, que no regresa a las escuelas y menos aún a los padres de familia, que no sirve para tomar decisiones o planear el futuro y, como mantiene un sesgo urbano, legitima la desigualdad educativa.

Quizá el esquema de CM ya cumplió su tarea histórica. Los docentes ya aceptan la evaluación externa y las pruebas "objetivas"; la rendición de cuentas ya se legitimó. Quizás ese sea su mayor logro. Tal vez la CM deba abandonarse, utilizar los recursos de su aplicación para negociar incrementos salariales parejos para los maestros y buscar vías para motivar el trabajo colectivo de los docentes, darle mayor peso a los incentivos morales y a los esquemas de promoción de las escuelas.

**Cuadro 1: Carrera magisterial, puntaje por factor y vertiente, en porcentajes**

Factores	Vertiente I Maestros de grupo		Vertiente II Directores y supervisores		Vertiente III Apoyo técnico-pedagógico	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
Grado académico	15	15	15	15	15	15
Preparación profesional	25	28	25	28	25	28
Cursos de actualización	15	17	15	17	15	17
Desempeño profesional	35	10	35	10	35	10
Antigüedad	10	10	10	10	10	10
Aprovechamiento de los alumnos	n.e.	20	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.
Desempeño de la escuela	n.e.	n.e.	n.e.	20	n.e.	n.e.
Investigación y diseño de materiales	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	20
Suma	100	100	100	100	100	100

FUENTE: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *PERFIL DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO*, MÉXICO, SEP, 2000. TERCERA EDICIÓN, P. 155.

Nota: n.e. = no existía

**Cuadro 2: Evolución del salario del magisterio (maestros de grupo de primaria, plaza inicial del Distrito Federal) a pesos corrientes**

Concepto	Fecha del aumento	07	38	39	44	E9	SC	46	CPC	Salario profesional
	enero 1989	\$317.05	\$20.00	\$12.50	\$33.30	\$12.35	\$12.00			\$407.20
	mayo 1992	\$760.05	\$40.00	\$50.50	\$50.00	\$295.55	\$20.70	\$8.00		\$1,224.80
	mayo 1994	\$1,041.00	\$42.80	\$50.50	\$53.50	\$307.15	\$20.70	\$8.00		\$1,523.65
	mayo 1997	\$2,111.35	\$65.00	\$50.50	\$81.00	\$320.70	\$235.25	\$8.00		\$2,871.80
	mayo 1999	\$2,939.65	\$76.70	\$99.60	\$95.60	\$320.70	\$350.85	\$8.00	\$200.00	\$4,091.10
	mayo 2000	\$3,292.40	\$76.70	\$99.60	\$95.60	\$320.70	\$439.05	\$8.00	\$250.00	\$4,582.05

#### Definiciones

07	salario compactado	E9	asignación docente
38	despensas	SC	servicios co-curriculares
39	material didáctico	46	ayuda por servicios
44	previsión social múltiple	CPC	compensación profesional compactable

FUENTES: SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN, "EVOLUCIÓN SALARIAL DE DISTINTAS CATEGORÍAS DEL MAESTRO DE PRIMARIA EN EL D.F. DE SEPTIEMBRE DE 1988 A DICIEMBRE DE 1996", MÉXICO, SEP, 1997; MIMEOGRAFIADO; Y COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, *NEGOCIACIÓN SEP-SNTE: 2000*, MÉXICO, SNTE, 2000.

**Cuadro 3: Evolución del salario del magisterio (maestros de grupo de primaria, plaza inicial del Distrito Federal) a pesos constantes de mayo de 2000**

Fecha del aumento	Salario profesional	Salario mínimo DF	Equivalencia	Pesos constantes	Con carrera magisterial
enero 1989	407.00	259.20	1.57	2,748.83	
mayo 1992	1,224.80	399.90	3.06	4,609.84	5,624.01
mayo 1994	1,523.65	458.10	3.33	4,884.82	5,959.48
mayo 1997	2,871.80	793.50	3.62	4,207.43	5,405.92
mayo 1999	4,091.10	957.30	4.27	4,434.70	5,644.32
mayo 2000	4,582.05	1,053.60	4.35	4,582.05	5,825.00

FUENTES: SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN, "EVOLUCIÓN SALARIAL DE DISTINTAS CATEGORÍAS DEL MAESTRO DE PRIMARIA EN EL DF DE SEPTIEMBRE DE 1988 A DICIEMBRE DE 1996", MÉXICO, SEP, 1997, MIMEOGRAFIADO; Y COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, NEGOCIACIÓN SEP-SNTE: 2000, MÉXICO, SNTE, 2000.  
CONVERSIÓN: ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (MAYO DE LOS AÑOS SELECCIONADOS, 1989 = DICIEMBRE DE 1988).

**Cuadro 4: Plazas de docentes incorporados a Carrera Magisterial**

Por género

Año	Mujeres	Hombres	Total
1995*	297,509	200,624	498,133
1996	39,600	26,631	66,231
1997	27,519	17,764	45,283
1998	22,689	13,545	36,234
1999	18,661	11,248	29,909
Suma	405,978	269,812	675,790

FUENTE: PÁGINA INTERNET DE LA SEP: [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

\* Suma de 1995 y los años anteriores.

**Cuadro 5: Docentes incorporados a Carrera Magisterial**

Por vertiente

Año	Primera	Segunda	Tercera	Total
1995*	403,516	67,171	27,446	498,133
1996	58,391	5,479	2,361	66,231
1997	40,066	3,333	1,884	45,283
1998	32,033	2,105	2,096	36,234
1999	26,518	2,017	1,374	29,909
Suma	560,524	80,105	35,161	675,790

FUENTE: PÁGINA INTERNET DE LA SEP: [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

\* Suma de 1995 y los años anteriores.

**Cuadro 6: Docentes incorporados a Carrera Magisterial**

Año	Por nivel				Total
	A	B	BC	C	
1995	459,800	6,732	28,133	3,468	498,133
1996	63,507	732	1,973	19	66,231
1997	41,246	1,452	2,572	13	45,283
1998	30,801	2,295	3,124	14	36,234
1999	29,383	471	43	12	29,909
Suma	624,737	11,682	35,845	3,526	675,790

FUENTE: PÁGINA INTERNET DE LA SEP: [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

\* Suma de 1995 y los años anteriores.

## **CAPÍTULO 5: LA CONCERTACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: EL CASO DE MÉXICO\***

AURORA LOYO\*\*  
ALDO MUÑOZ\*\*\*

### **Introducción**

El objetivo de este trabajo, escrito el marco de la Red Latinoamericana sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa, es comunicar las particularidades de la concertación efectuada en el ámbito educativo mexicano entre las instancias gubernamentales y el más importante sindicato docente del país, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

En México, como en muchos otros países, la descentralización ha sido el gran tema por más de dos décadas, y la concertación política más exitosa, signada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, tuvo como objetivo central justamente establecer un nuevo esquema en el que las entidades federativas (estados) asumieran nuevas responsabilidades.

\* Versión resumida de la ponencia presentada en el seminario internacional "Sindicalismo magisterial, concertación y reforma educativa en América Latina. Condiciones, obstáculos y consecuencias", 19 de Noviembre de 2001, San Pedro Sula, Honduras, en el marco del proyecto "Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina", FLACSO Argentina-PREAL.

\*\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

\*\*\* Investigador de la FLACSO, sede México.

¿Qué entendemos por concertación? En su origen significa combatir, pelear —deriva de *certare*, luchar—, aunque ya Cicerón lo emplea como debatir o discutir, de donde pasó a su acepción actual, que es la de acordar, pactar o poner de acuerdo.<sup>1</sup> Como concepto de las ciencias sociales, se sitúa en un campo de intersección entre lo social, lo político y lo cultural.<sup>2</sup> Toda concertación incluye estas tres dimensiones, pero con preeminencia de la política. En un proceso de concertación es posible discernir interacciones sociales y simbólicas, pero en el interior de un campo de poder. Los aspectos más relevantes de la concertación son: la delimitación de un espacio que se constituye en arena política; el entrecruzamiento del conflicto y la cooperación; la confluencia del actor estatal y de otros actores sociales; y el logro de reformulaciones importantes de parámetros y normas como resultado del proceso.

En este trabajo observaremos procesos a los que concurren el estado y las organizaciones sociales o políticas en pos de *acuerdos amplios sobre aspectos sustantivos del sistema educativo*. Buscaremos identificar a los principales actores, los sentidos de su acción, sus recursos eco-

<sup>1</sup> Corominas (1992), Vol II, p. 166.

<sup>2</sup> La *concertación política* se concibe generalmente como *un conjunto de procedimientos aceptados por los actores involucrados para convenir las reglas del cambio institucional*, en el que los actores primordiales son los partidos políticos; se considera que la *concertación social* es una forma de regulación, generalmente en situaciones de crisis, en que las instancias estatales interactúan con organizaciones sociales, en especial sindicatos y agrupaciones patronales para definir lineamientos de política económica o laboral. Por último la concertación cultural hace referencia a un proceso de negociación que daría lugar a lo que E. Durkheim llamaba “representaciones colectivas”.

nómicos, organizativos y simbólicos, las modalidades del intercambio político dentro de la concertación, y los vínculos de ésta con otros procesos políticos más amplios.

## Dos décadas de liberalización

Las crisis engendran cambios. Al quebrarse la economía en 1982 entró en quiebra también una forma de hacer política, un estilo de gobernar y una élite. Fue entonces que la concertación, que paradójicamente utilizó *recursos institucionales y de cultura política heredados*, se convirtió en un instrumento clave para el alumbramiento del nacimiento de un nuevo modelo político y económico, en el marco de un fuerte viraje ideológico.<sup>3</sup>

La crisis económica y sus secuelas se manejaron a través de una concertación, por medio de los llamados *Pactos*. En México es más fácil que en otros países arribar a esos acuerdos, gracias a una cultura política corporativa y negociadora —portadora de una tradición de pautas de negociación tripartita (gobierno, empresarios y sindicatos), cuyas raíces se hunden en la historia colonial—, y a una tradición presidencialista, por la cual la autoridad unipersonal del Presidente convoca, convence y asegura condiciones mínimas de negociación y de cumplimiento de los acuerdos.

Lo acontecido en el aparato educativo en los años siguientes a la crisis de 1982 debe ser leído en la clave del proceso de liberalización que tuvo lugar en el país. La reforma política que *desde arriba* pretendía revitalizar al desfalleciente sistema de partido único, otorgando espacios a los partidos opositores en el sistema electoral, buscaba también presionar a una dirigencia sindical autoritaria para que admita la existencia —y en algunas seccio-

<sup>3</sup> Lustig (1993).

nes sindicales, la hegemonía— de corrientes de izquierda dentro del SNTE. En ambos procesos se reivindicaba la tradición liberal para poner coto a la tendencia monopólica y excluyente en que había degenerado el “régimen de la Revolución Mexicana”.

Pero de manera paralela a esta reforma desde arriba, emergieron *desde abajo* movimientos de maestros que luchaban por mejorar sus salarios y por el respeto a la democracia sindical. La presión sobre el sindicato fue formidable, y el cambio llegó con la intervención del Presidente para sustituir a la cúpula del SNTE. Las reformas desde arriba, en paralelo con los movimientos magisteriales, explican los tiempos y las modalidades de la desconcentración y la descentralización educativa, así como de la apertura política del sindicato.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), a pesar de que en el terreno económico se da un viraje fundamental (se privatiza la banca nacional y México entra al GATT), las reglas del intercambio político aún son favorables a los dirigentes del SNTE, y hacia finales del sexenio el titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP) cede espacios al sindicato en las recientemente creadas estructuras para la descentralización. No se trata de una graciosa concesión: el régimen requería del decidido apoyo de los dirigentes nacionales del SNTE, de cara a las próximas elecciones presidenciales.

Los resultados más trascendentes de la concertación tuvieron lugar durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): en 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se reformó el Artículo Tercero Constitucional, que establece los principios y orientaciones generales de la educación en el país, y se aprobó la actual Ley General de Educación. La casi totalidad del sistema normativo relacionado con la educación proviene de la amplia concertación realizada en esos seis años, que se desa-

rolló a partir de la articulación, bajo el lema “*la modernización educativa*”, de diversos temas pendientes, y cuya credibilidad derivaba del proyecto político y económico más amplio liderado por un Presidente proactivo.

Los desafíos eran básicamente dos: lograr mayor eficacia y eficiencia en el aparato educativo a través de medidas de desconcentración y descentralización, y disminuir el nivel de conflictividad del magisterio. Otro desafío, surgido en los ochenta, era arribar a acuerdos que dieran contenidos concretos a la exigencia de mejorar la calidad de la educación básica. Por último, se incorporaron dos aspectos suplementarios, derivados directamente del proyecto de Salinas: una modificación de las relaciones de la Iglesia Católica con el Estado (en las cuales el campo educativo era sumamente importante); y un afán modernizador que consideraba a la educación, y en especial la educación básica, un aspecto prioritario para el fortalecimiento del aparato productivo. Para efectuar los cambios pertinentes el gobierno tenía que concertar con un conjunto de actores sociales, el más importante de los cuales era el SNTE.

## EL SNTE

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por el número de miembros que lo integran y por la labor que realiza a lo largo del territorio nacional, puede considerarse como una organización “estratégica”. Fue creado en 1944 por auspicio del gobierno mexicano, que convocó a las organizaciones magisteriales existentes para que conformaran una organización de carácter “nacional” que agrupara a los trabajadores de educación básica y media básica de cada uno de los estados y municipios. La organización está conformada por “los trabajadores de base al servicio de la educación, dependientes de la SEP, de los gobiernos de los estados, muni-

cipios, empresas del sector privado, organismos descentralizados, así como los jubilados y pensionados del servicio educativo de las entidades citadas".<sup>4</sup> Según fuentes de la propia organización, ésta cuenta actualmente con aproximadamente 1,2 millones de agremiados.

El SNTE está compuesto por 55 secciones distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional: 31 son federales, 5 únicas, 18 estatales y 1 de escuelas particulares. Su estructura interna está conformada por órganos jerárquicos: el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), con sede en la ciudad de México; Comités Ejecutivos Seccionales (CC SS) ubicados en las capitales de los estados, Comités Ejecutivos Delegacionales (CC DD) y Representaciones de Escuela (RR EE) y de Centro de Trabajo (RR CT). Los representantes son electos a través de congresos delegacionales, seccionales y nacionales. Un órgano de consulta sumamente importante es el Consejo Nacional, integrado por cada uno de los dirigentes seccionales y de los comités de carácter nacional.

El Comité Ejecutivo Nacional se compone de 39 puestos, 7 órganos auxiliares y 6 organismos, y su poder se encuentra muy centralizado en el Secretario General; otros puestos importantes son las secretarías de Derechos Laborales y Organización, que gestionan los asuntos laborales de los agremiados y resuelven las controversias que se presentan en el interior del sindicato, y la Secretaría de Finanzas, que administra los fondos del sindicato.

Desde su nacimiento, el SNTE ha sido una organización de carácter monopólico, única opción de representación gremial para los trabajadores de la educación. Esta situación, excepcional en el contexto latinoamericano, se sustenta en el marco jurídico de los trabajadores al servicio del Estado que data de 1938. Este marco, ac-

<sup>4</sup> Estatutos del SNTE, artículo 2.

tualmente bajo la forma de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que en cada secretaría del gobierno federal solo tendrá reconocimiento legal la organización mayoritaria y que todo aquel trabajador que ingrese a la dependencia, será incorporado automáticamente a la organización sindical. La relación entre la SEP y sus trabajadores está regulada por las Condiciones Generales de Trabajo. El Reglamento Interior cuya última modificación data de 1994 describe las funciones de las distintas instancias. Para regular el ascenso de los trabajadores en la estructura, así como los movimientos horizontales (cambios de zona o de unidad administrativa), se cuenta con el Reglamento de Escalafón; en 1993 se creó la Carrera Magisterial, cuyos lineamientos se establecen a través de una Comisión Mixta SEP-SNTE.

Desde su fundación, la estructura vertical y centralizada del SNTE fue hegemonizada por sucesivos grupos apoyados en su momento por el Presidente y por el PRI. Los dirigentes nacionales han tendido a conducir al gremio con mesura frente a las políticas educativas y salariales, y han permitido, dentro de márgenes paulatinamente mayores, la presencia de fracciones minoritarias, generalmente de izquierda. Actualmente el grupo conductor se autodenomina "los institucionales" y su presencia mayoritaria se manifiesta en todos los órdenes del gobierno gremial, así como en casi todas las secciones. Entre los grupos minoritarios más importantes se encuentran los que integran la CNTE, cuya fuerza se localiza en las secciones 9 del DF, 14 de Guerrero, 18 de Michoacán, 22 de Oaxaca y 7 y 40 de Chiapas. Otras fracciones minoritarias son el Movimiento Nuevo Sindicalismo y Fracciones Democráticas, que pese a tener menos reclutas que la CNTE tienen más influencia en la cúpula de la organización, en virtud de su tendencia moderada y de la mayor disposición de sus dirigentes a la cohabitación en el gobierno sindical. Estos grupos opositores se mantienen *dentro* del sindicato, debido a que no existen otras

opciones realistas, dada la señalada estructura legal y jurídica del SNTE. Así, los maestros "disidentes" han buscado que sus miembros ganen la voluntad de la mayoría de los maestros de una sección, para poder ser reconocidos como Comité Seccional por la dirigencia nacional del SNTE.

Estas características le han permitido al sindicato ejercer un dominio considerable en el ámbito educativo, en el que se comporta como un "grupo de presión". Desde su creación, la dirigencia ha presionado a las autoridades educativas para que acepten su injerencia en las áreas donde se distribuyen los recursos: centros de reclutamiento, es decir, las escuelas normales y las oficinas donde se decide la creación y asignación de nuevos puestos de trabajo y la aplicación de castigos u otorgamiento de estímulos diversos; y puestos intermedios dentro de la SEP o de las dependencias educativas de los estados tales como director, supervisor, inspector, jefe de departamento y director de área, además de las comisiones de escalafón estatales y federal.

El poderío organizativo del SNTE se reproduce en los centros escolares. El supervisor, el director y los maestros que son miembros del sindicato asumen que les corresponde, *en exclusiva*, el derecho de decidir todo lo relativo a la vida cotidiana de los centros escolares. La organización misma señala en sus documentos el derecho que le asiste para definir la política educativa, lo cual explica que los padres de familia y otros agentes que colaboran con las escuelas, lo hagan subordinados a los lineamientos establecidos por los maestros.

En comparación con otros sindicatos docentes de América Latina y tomando en cuenta sus abundantes recursos, el SNTE no ha sido un sindicato que haya demostrado en los hechos una tendencia profesionalizante ni un verdadero interés en tener una propuesta educativa propia. No obstante, durante el período más intenso de concertación (1989-1994) dio algunos pasos en este

sentido a través de la creación de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro, la Confederación de Educadores de América (CEA) y el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA).

La fuerza del gremio dentro del aparato educativo se ve reforzada por la relación que mantiene con los partidos políticos, en especial su relación privilegiada con el PRI. El carácter corporativo del régimen mexicano tuvo uno de sus pilares en la relación entre el Estado y los sindicatos, expresada en un intercambio político por el cual el PRI asegura al SNTE una amplia representación en puestos de elección popular (en el Congreso federal, en los estatales y en los cabildos municipales), mientras el sindicato apoya al PRI cada vez que se realizan elecciones: los maestros se convierten en promotores del voto y el SNTE apoya con dinero sus campañas políticas. Estos elementos constituyen la base de la capacidad que ha tenido el SNTE como interlocutor del Estado en materia de políticas educativas.<sup>5</sup>

### **El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)<sup>6</sup>**

Descentralizar el aparato educativo había sido un objetivo de la SEP desde 1973, y la desconcentración avanzó de forma importante en 1977 con la creación de 31 delegaciones de la SEP, una en cada estado. Bajo el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), el proyecto descentralizador buscó crear nuevas instancias administrativas que fuesen más a fondo que las delegacio-

<sup>5</sup> Muñoz (2001).

<sup>6</sup> Este apartado se basa en gran medida en los trabajos de A. Loyo incluidos en la bibliografía.

nes: los Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados, que no se implementaron adecuadamente por la oposición de la dirigencia sindical, entonces en manos de Vanguardia Revolucionaria,<sup>7</sup> y también de los gobernadores, que no aceptaron la responsabilidad de administrar los recursos humanos del sector educativo.

Pero a partir de 1989, con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ciertos cambios en las condiciones económicas y políticas permitieron que se concluyera con éxito un proceso de concertación educativa muy amplia que incluyó cambios tanto en el aparato educativo, como en las orientaciones de la educación y en la intensidad y formas de participación de diversos actores sociales.

Además de las condiciones internas favorables que posibilitaron la amplitud de esta concertación, fue importante la existencia de un proyecto económico y político convergente con el de los organismos internacionales. Desde el grupo tecnocrático en el poder se pasó a considerar la educación como un elemento básico que determina las potencialidades de la economía para integrarse en el mercado internacional, y en especial en una región de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá. Este objetivo supone cambios políticos en la relación entre gobierno y sociedad, con el propósito de racionalizar los recursos estatales y eliminar los obstáculos para la acción de los agentes privados.

El diseño político encabezado por Salinas requería aumentar la competencia electoral y paralelamente aco-

<sup>7</sup> Este grupo dirigía el SNTE desde 1972, y en los ochenta dejó de ser funcional al régimen, debido a la resistencia que oponía a los cambios de la Secretaría que afectaban sus intereses, y a la explosión del movimiento magisterial, provocada por su rechazo a la participación de otros grupos en el gobierno sindical.

tar los márgenes de acción de las corporaciones estatistas.<sup>8</sup> Y el SNTE era precisamente, desde esta perspectiva, portador de las orientaciones que era necesario eliminar: populistas, nacionalistas y clientelares. Tanto desde sus posiciones en el aparato educativo como en el político, la dirigencia del SNTE encabezaba la resistencia a las nuevas políticas, obstaculizando la alianza del grupo tecnocrático con otros grupos sociales.

Pero un factor interno debilitó al SNTE: el auge de las protestas magisteriales de la disidencia, originadas por el deterioro del sueldo y la falta de democracia sindical. Estos movimientos se vieron favorecidos por las condiciones de inestabilidad generadas por las medidas descentralizadoras de la SEP, y por un clima político de mayor tolerancia. En este marco, el cambio de la cúpula del SNTE llegó a constituir una meta para el gobierno federal.

La Presidencia de la República intervino en la vida interna del SNTE presionando para conseguir la salida de Carlos Jonguitud y de su grupo de los altos mandos del sindicato, e impuso en la dirigencia nacional a Elba Esther Godillo, quien habiéndose formado bajo la ala protectora de Jonguitud se encontraba distanciada de él y poseía una red de relaciones estrechas en el círculo de allegados al Presidente de la República. Godillo llegó a la secretaría general del SNTE el 24 de abril de 1989 en una situación difícil: en la SEP, el secretario Manuel Bartlett había iniciado consultas, negociaciones y propaganda como consecuencia de los planteos de cambio educativo que Salinas había fijado como prioridad de su gobierno, por los cuales la modernización educativa hacía necesaria la modernización sindical. La nueva dirigencia dio signos de entender que las reformas en el aparato

<sup>8</sup> Una acción paradigmática en este sentido fue la aprehensión del legendario líder del sindicato petrolero "La Quina" el 10 de enero de 1989.

educativo eran inminentes y que era necesario preparar al sindicato para afrontar este reto.

En una primera etapa del proceso hacia la concertación, el secretario Bartlett, con un estilo duro, abrió la lucha contra el SNTE en dos frentes: la descentralización y la apertura del diálogo con las iglesias y el sector privado, actores sociales antagónicos al SNTE. Esto contribuyó a la percepción, dentro de las filas sindicales, de que se cernía sobre la organización una amenaza que ponía en peligro su existencia, sobre todo porque coincidía con una campaña en los medios informativos que señalaba al SNTE como el principal obstáculo para el mejoramiento de la calidad educativa.

Las estrategias seguidas por la secretaria general del sindicato fueron: buscar nuevas alianzas dentro del sindicato, intentando reconciliar a grupos antagónicos; refrendar su vínculo privilegiado con el Presidente de la República; obtener mayores recursos presupuestales para mejorar sueldos y prestaciones; articular un nuevo discurso que subrayase la renovación del sindicato a partir de un mayor compromiso con la educación; evitar al máximo el enfrentamiento con otros grupos de la sociedad; y promover una campaña en los medios para mejorar su imagen personal y la de la organización.

Deben señalarse varios hitos en ese camino. En el Congreso de Tepic, en enero de 1990, Elba Gordillo fue investida, con mayor legitimidad, como secretaria general, y quedó formalmente rota la relación orgánica que hasta entonces había existido con el PRI. En el II Congreso Extraordinario de febrero de 1992, se ampliaron los márgenes de acción de las secciones sindicales, sin afectar el poder del Comité Ejecutivo Nacional, se establecieron formas de elección más democráticas y se reglamentó la proporcionalidad en la integración de los órganos de gobierno sindical para permitir la participación de las corrientes minoritarias. Otras innovaciones fueron la creación de un Comité Nacional de Acción

Política, que tendría a su cargo definir las formas de apoyo del sindicato para los candidatos del magisterio a puestos de elección popular, sin importar el partido político bajo cuyas siglas participaran, y la prohibición a los dirigentes sindicales de cualquier nivel, de ocupar simultáneamente algún cargo de elección popular.

Una carta fuerte de la estrategia del SNTE fue la elaboración de una propuesta educativa. Para ello se valió de especialistas universitarios que hasta entonces no habían tenido contacto con el sindicato. Los aspectos centrales de la propuesta se pueden conocer a través de dos documentos: *Proyecto de Resolutivo del II Congreso* y *10 Propuestas para asegurar la calidad de la educación básica*. En el primero se señala la necesidad de que México cuente con un sistema capaz de abatir los rezagos educativos, mejorar los contenidos de planes y programas, reforzar el sistema de formación docente, mejorar las condiciones laborales de los maestros, y en suma, lograr que la escuela pública sea de calidad.

Contando con una propuesta educativa renovada, habiendo introducido cambios en la organización y contrarrestado en gran parte su desprestigio, el sindicato llegó al momento de la concertación en condiciones más ventajosas.

### **La concertación para descentralizar el sistema de educación básica y normal**

La concertación fue muy amplia, pues incluyó aspectos administrativos, laborales y educativos, y se realizó mediante un "paquete" de políticas que hicieron más fácil la negociación. Pero lo que realmente estuvo en juego desde el inicio del proceso fue el esquema de descentralización que habría de imponerse.

El fruto más importante de la concertación fue el denominado *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB) que fue firmado el 18 de mayo de 1992, en la residencia presidencial de Los Pinos, por las siguientes personas: por el Ejecutivo Federal, el Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo; por el SNTE, la Secretaria General del CEN, Elba Esther Gordillo, por los gobiernos de los estados, los gobernadores de todas las entidades federativas, y como testigo de honor, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

Se distinguen dos fases principales en este proceso. Durante la primera (entre la campaña presidencial de finales de 1988 y la renuncia de Bartlett como titular de la SEP en 1992), se introdujo la descentralización como tema prioritario de la agenda gubernamental, se promovió una campaña mediática para desacreditar al sindicato, se presentó el Programa de Modernización Educativa, y el Presidente intervino para concretar el cambio en la secretaría general del SNTE. Mientras en la prensa se filtraban informaciones sobre planes gubernamentales para fragmentar el SNTE, se daban pugnas frontales entre el Secretario y el SNTE.

La segunda fase se inicia con la asunción de Ernesto Zedillo en la SEP en enero de 1992, que el sindicato interpreta como signo de que si bien la descentralización es inminente, el gobierno respetará la estructura nacional de la organización. Se refuerza la intervención directa del Presidente de la República, quien sostiene un contacto estrecho con la secretaria general del sindicato, mientras el Sindicato realiza cambios estatutarios. Se negocian las cláusulas de protección para el sindicato y los lineamientos de Carrera Magisterial, y en mayo se firma el ANMEB.

## Contenido del acuerdo

El Acuerdo señala como propósito central el mejoramiento de la calidad educativa. La parte medular es la *Reorganización del sistema educativo*, donde se detallan las atribuciones de cada nivel gubernamental: la Federación (el centro) se reserva la facultad de expedir la normatividad general del sistema, formular planes y programas y evaluar el sistema educativo; los estados se harán cargo de los planteles y podrán proponer *contenidos regionales* para que se incluyan en los programas educativos; y los municipios tienen a su cargo el equipamiento y mantenimiento de las escuelas. Otro punto importante del nuevo esquema es la llamada *participación social*. En el inciso *Reformulación de contenidos y materiales educativos*, los aspectos centrales son la renovación de los libros de texto gratuito (primaria) y la reintroducción de una materia de civismo en secundaria. Para los maestros, se ofrece la creación de un programa emergente de actualización. El cuarto y último punto es *La revaloración de la función magisterial*, dentro del cual se establece un sistema de estímulos denominado Carrera Magisterial.

Como puede verse, el esquema de descentralización implicó una transferencia de responsabilidades del gobierno federal hacia los gobiernos estatales, de forma tal que en éstos últimos, a través de su dependencia u organismo encargado de educación, sustituyen a la SEP en las relaciones laborales con los trabajadores adscritos a los planteles y a los demás servicios transferidos.

## Implicaciones para el SNTE

Los elementos que persuadieron a los dirigentes nacionales del SNTE de aceptar los términos del Acuerdo fueron varios. Por un lado, la presión del Ejecutivo Federal para "convencer" al SNTE de que la descentrali-

zación había de realizarse a pesar de las resistencias. Por otro, el ofrecimiento de beneficios para los trabajadores de la educación, como la Carrera magisterial y un progresivo aumento salarial. Y finalmente, la seguridad de que pese a la descentralización el sindicato podría conservar su estructura nacional.

Con respecto a este último punto, el ANMEB establece que los gobiernos estatales reconocen al SNTE como único titular de las relaciones laborales de personal transferido, y señala que las negociaciones laborales de los comités seccionales con los gobernadores deben ajustarse a la orientación y asesoría del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato.

Como corolario al Acuerdo se firmaron "convenios" en todos los estados de la república entre gobierno y sindicato, entre cuyas cláusulas más importantes se encuentra la potestad del CEN de revocar la facultad de los comités seccionales para administrar la relación laboral colectiva, y la garantía de que el gobierno retendrá las cuotas de los trabajadores y las entregará a la dirigencia nacional en un plazo no mayor a quince días. Contrariamente a lo que algunos observadores esperaban, el Acuerdo y los convenios no sólo no fragmentaron al SNTE sino que reforzaron el poder de su Comité Ejecutivo Nacional.

### **La concertación para los cambios legislativos**

El modelo económico y político impulsado por el gobierno se materializó en cambios a los más importantes artículos de la Constitución Política: el Artículo 27, que norma las formas de tenencia de la tierra y las riquezas del subsuelo, y el Artículo Tercero, que se refiere a la educación, considerados emblemáticos de los regímenes revolucionarios. Las modificaciones al texto original de 1917 fueron materia de intensas luchas políticas. Las dos

reformas al Artículo Tercero que se realizaron durante este sexenio terminaron con la aprobación de la Ley General de Educación, que vino a sustituir a la Ley Federal de Educación de 1973, y a completar este ciclo de reformas en materia educativa.

La primera reforma al Artículo Tercero, que entró en vigor el 28 de enero de 1992, eliminó la prohibición a corporaciones religiosas o ministros de cultos para intervenir en planteles de educación básica, y se planteó de manera simultánea a la de los artículos 5 (órdenes monásticas), 24 (libertad de creencias) y 130 (relación Estado-Iglesias). La segunda modificación, producto de una iniciativa del Ejecutivo de finales de 1992, proponía el levantamiento de las restricciones que tenían los particulares en la prestación del servicio educativo, y establecía la obligatoriedad del ciclo de educación secundaria. Los actores principales de esta concertación fueron el Gobierno federal y la alta jerarquía de la Iglesia Católica.

La educación fue históricamente uno de los campos de lucha entre los gobiernos emanados de la Revolución de 1910 y la Iglesia Católica. El Artículo Tercero Constitucional de 1917 establecía un conjunto de prohibiciones para que la Iglesia actuara como agente educativo: la educación debía ser laica, prohibiéndose la introducción de cualquier enseñanza de religión en las escuelas, fuesen públicas o privadas. No obstante, desde los años cuarenta, y de manera más clara en los cincuenta y sesenta, se fue imponiendo en los hechos una gran tolerancia hacia el clero en las escuelas particulares, y los inspectores de la SEP cerraban los ojos ante las evidentes violaciones a la legislación vigente. Por eso las reformas introducidas durante la administración de Salinas se presentaron como una forma de hacer que la ley coincidiera con las prácticas reales. La intención del gobierno consistía en establecer una amplia alianza con el Partido Acción Nacional (PAN), con la Iglesia Católica, y en gene-

ral con las organizaciones que tradicionalmente se habían opuesto a los regímenes revolucionarios.

## La Ley General de Educación

El objetivo principal de presentar una iniciativa de nueva ley reglamentaria se debió a la necesidad de adecuar los términos del ANMEB a los cambios introducidos en el texto constitucional. La Ley General de Educación (LGE), además de establecer la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, reglamenta el reconocimiento para las escuelas particulares, incorpora un capítulo sobre equidad educativa, señala el carácter público de las evaluaciones del sistema educativo y da pie a la creación de órganos de participación social. La LGE representa la culminación de la concertación educativa, y por ello retomaremos algunos puntos debatidos en la Cámara.<sup>9</sup>

Los diputados del magisterio (del PRI y de los demás partidos), llevaron la voz en el debate e impulsaron modificaciones a la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo. Defendieron la orientación nacionalista y popular de la educación, oponiéndose a la eliminación del artículo 2 de la anterior Ley Federal de Educación que definía la educación y los fines que persigue. También defendieron lo que consideraban los derechos del magisterio, al oponerse al establecimiento de sanciones a los maestros y a las escuelas por incumplimiento, arguyendo que estas sanciones están previstas en otras reglamentaciones de menor rango. Gran indignación produjo entre ellos la referencia a la aplicación de castigos corporales a los alumnos por parte de los mentores, por lo cual se la eliminó. Por último, lograron la inclusión de dos

<sup>9</sup> De Ibarrola (1995).

artículos transitorios: uno que establece que la descentralización de los servicios educativos del DF se realizará únicamente contando con el acuerdo de la organización sindical, y otro que formaliza el laudo de la Secretaría del Trabajo que reconoce al SNTE como el único titular de las relaciones laborales de los trabajadores federales y estatales de la educación.

## Los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (desde el 1 de diciembre de 2000)

Al iniciarse el gobierno de Zedillo en diciembre de 1994, la arena de negociaciones se trasladó a los 31 estados del país. Correspondió a cada gobernador y a las secciones sindicales respectivas acordar los términos en que funcionarían los sistemas educativos estatales, y uno de los puntos importantes de estas negociaciones fue la delimitación del campo de influencia del gremio magisterial.

La agenda de trabajo se definió en función de las expectativas de las secciones sindicales, y los otros actores sociales se vieron marginados de las negociaciones o su papel se redujo a emitir opiniones, incluso en los casos donde había un gobierno de oposición al PRI, o donde el gobernador priísta de turno manifestó su abierto rechazo a los tradicionales acuerdos entre sindicato, partido y gobierno.

Con la presidencia de Vicente Fox se rompió el ciclo de siete décadas de hegemonía priísta. El Partido Acción Nacional, que lo llevó al poder, dio desde su fundación en 1939 un lugar preferente a los temas educativos, y por eso se habría podido suponer que con el nuevo gobierno se avecinaban cambios drásticos en la orientación de la educación. Sin embargo, se observa una notable continuidad: en los once meses de gobierno no han

existido iniciativas del Ejecutivo tendientes a modificar las normas que rigen sistema, ni confrontación entre el gobierno y el SNTE, pese a que los principales dirigentes nacionales del SNTE mantienen su filiación al PRI y a que la lideresa moral del magisterio, Gordillo, se registró como candidata para ocupar la secretaría general de este partido.

Para que el nuevo gobierno pueda poner en marcha, sin el apoyo del sindicato magisterial, una reforma educativa que le diera credibilidad a su discurso de cambio, debería contar con un proyecto viable que concitara amplios apoyos en grupos estratégicos de la población, y luego vencer la oposición sindical, cuyos intereses necesariamente se verían afectados. Las condiciones no están dadas para ello, y existen temas más urgentes en la agenda presidencial, como la reforma fiscal, en que el gobierno foxista ha encontrado escollos insuperables.

### Las bases del poder sindical

La fuerza del sindicato trascendió las pugnas internas y la alternancia política en el ámbito de la negociación con las autoridades educativas de cada Estado durante el gobierno de Zedillo. Una explicación fundamental la proporcionan, sin duda, los recursos de poder<sup>10</sup> con que cuenta el SNTE tanto a nivel nacional como local.

<sup>10</sup> El poder sindical es la capacidad de desempeñar eficazmente los roles de mediación en el terreno político y económico, reforzándolos mutuamente. Las características estructurales de las organizaciones (su alcance a nivel de empresa, sector, región, etc.) y su capacidad para movilizar a sus miembros y de lograr el apoyo de un público amplio para sus acciones (es decir su fuerza y sus posibilidades de establecer alianzas) constituyen las fuentes básicas del poder sindical.

Asegurados el monopolio sindical y el crecimiento automático de su membresía, la cúpula sindical posee el derecho de centralizar los recursos económicos y distribuirlos según sus criterios, y el de validar o no las asambleas deliberativas y electivas de los comités seccionales y delegacionales, además de ser la dirección nacional del SNTE la única instancia con la que las autoridades están obligadas a negociar. Esto explica su muy alto nivel de unidad y coherencia organizativa.

Su capacidad de coordinación obedece a que las diferencias políticas e ideológicas que existen entre las distintas "corrientes sindicales" no afectan el acuerdo básico entre ellas en torno del *carácter nacional del sindicato*. Ya se ha visto más arriba su capacidad de adaptación ante las nuevas condiciones. Su capacidad discursiva ha dado cuerpo y sentido a la unidad sindical en torno de la defensa de la educación *laica y gratuita*, principio sobre el cual además ha tendido puentes de comunicación con otros actores sociales y políticos. Su capacidad de movilización la llevó a ser la única organización sindical que desde su creación en 1943 ha realizado año a año acciones de protesta (paros, manifestaciones públicas) para obtener la satisfacción de sus demandas.

El alto grado de profesionalización de los líderes magisteriales es producto de una estructura sindical que va de la representación de escuela hasta el Comité Ejecutivo Nacional, y de un sistema educativo cuya imbricación con el sindicato permite a los líderes sindicales una circulación escuela-sindicato-puestos directivos escolares-puestos en la administración de los estados y en la SEP. Para los más exitosos, la carrera incluye puestos de representación popular desde el cabildo municipal hasta el Senado de la República. Este "libre tránsito" ha hecho del SNTE una escuela de carrera sindical que produce cuadros muy conocedores tanto de la estructura del sistema educativo como de la micropolítica sindical. E independientemente del puesto o cargo que desempeñe el

maestro-sindicalista a lo largo de una carrera que puede ser muy sinuosa, su identidad y lealtad es primordialmente con el SNTE, pues es en la organización donde ha encontrado la palanca de ascenso.

La fuerza del SNTE en las negociaciones también se explica por el comportamiento más pasivo de los otros actores sociales con los que tiene una interacción permanente: congresos locales, cabildos municipales, partidos, iglesias, organizaciones de padres de familia, organizaciones campesinas, laborales, etc. La marginación de esos actores en la construcción de los sistemas educativos estatales, en cierto sentido no es tal, porque los supuestos interesados no se hicieron presentes, ni reclamaron su derecho a participar.

Tampoco pudieron los gobiernos estatales, por razones burocráticas y políticas, acotar la influencia del SNTE en los aparatos educativos descentralizados. Por un lado, la estructura de los sistemas educativos estatales, a diferencia de la sindical, está sujeta a cambios constantes, especialmente en la punta de la pirámide, donde se toman las decisiones importantes. Por el otro, debido a la preeminencia de una cultura política de escasa participación, el papel de los otros actores que deberían involucrarse en la política educativa se ve limitado por su carencia de organizaciones sólidas y permanentes, estructuradas nacional o regionalmente, que puedan servir de contrapeso al poderío del SNTE.

### **El salario magisterial: una vieja disputa y un problema presente**

Resulta paradójico constatar que el SNTE, que cuenta con un importante poder político, la membresía más numerosa de América Latina y una considerable influencia en la administración del sistema educativo na-

cional, no pueda satisfacer las aspiraciones salariales de sus miembros, e incluso que el salario de estos se cuente entre los de mayor rezago, no sólo en cuanto a su valor nominal o a la pérdida del valor real de los mismos, sino considerando que pese a contar con estudios de nivel superior, están por debajo o a la par de otros profesionistas que apenas concluyeron el nivel medio superior.

La evolución del sueldo magisterial presenta varios ciclos. Durante los setenta, pese a la fluctuante situación económica del país, recibió incrementos suficientes para igualar e incluso superar la inflación. El año 1980 marcó el punto más alto de la recuperación (lo cual se explica por el boom petrolero de México). Pero en 1982, la crisis de la deuda y las consecuentes políticas de ajuste castigaron brutalmente al sueldo magisterial: el sueldo promedio, en términos reales, había perdido en 1990 dos terceras partes del poder adquisitivo de 1980. En este sentido, sorprende que la revuelta magisterial de la década del 80 no haya tenido proporciones aún mayores dada la magnitud del despojo.

El siguiente ciclo se inicia en 1989, cuando el sueldo, según las cifras oficiales, empieza a repuntar. Pese a importantes fluctuaciones de año a año, la tendencia es al alza: tomando como base 100 el salario real de septiembre de 1988, en 1989 se ubica en 113 y en 1994 llega a 189, para caer en 1995 y 1996 hasta los 169. Luego se observa un nuevo ciclo ascendente hasta mayo de 2000, cuando según la SEP se llega al "máximo histórico". Debe apuntarse que entre 1989 y 1994 el gobierno se esforzó en apuntalar el sueldo magisterial, estableciendo que no podía por estar por debajo de cuatro salarios mínimos, y que en el artículo 21 de la LGE se establece la obligación de proporcionar un salario profesional que permita a los maestros alcanzar un nivel de vida decoroso para ellos y para sus familias.

En síntesis, la concertación educativa mexicana posee rasgos distintivos que se ligan con la estabilidad de un régimen político corporativo y presidencialista, así como con una cultura política negociadora que hunde sus raíces en la colonia. No obstante, la manera en que se formularon las políticas, la creación de condiciones propicias para la concertación, la habilidad y la experiencia política de las personas involucradas, configuran una experiencia rica e interesante a efectos de un análisis comparativo.

## Bibliografía

- Aboites, H. (1987): "Cincuenta años del salario magisterial en México", en *Coyoacán. Revista Marxista Latinoamericana*.
- Arnaut A. (1996): *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México (1887-1994)*. CIDE, México.
- Blanco Lerín A y De Ibarrola M. (1998): *El Sindicato Mexicano de Trabajadores de la Educación*. Mecanograma. (Red Latinoamericana sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa, PREAL-FLACSO Buenos Aires).
- Casassús J. (1995): "Concertación y alianzas en educación", en *¿Es posible concertar políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Niño y Dávila Editores, FLACSO. Fundación CONCRETAR, Fundación Ford, OREALC, UNESCO, Buenos Aires.
- Conferencia del Episcopado Mexicano (1989): *Presencia de la Iglesia en el Mundo de la Educación en México. Instrucción Pastoral*. Comisión Episcopal de Educación y Cultura, México.
- Cook, M.L. (1996): *Organizing Dissent. Unions the State and the Democratic Teachers Movement in Mexico*. Pennsylvania University Press.
- Corominas, J.A.P. (1992): *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico, Vol. I*. Gredos, Madrid.
- De Ibarrola M. (1995): "Concertación de políticas educativas en México. Los grandes rubros del debate" en *¿Es posible concertar políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Niño y Dávila Editores, FLACSO. Fundación CONCRETAR, Fundación Ford, OREALC, UNESCO, Buenos Aires.
- Gómez, A. (1988): "La concertación social", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Núm. 160. UNAM, México.
- Hernández, O. (1996): "Concertación social: teoría general y experiencia latinoamericana", en *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*. Civitas, Madrid.

- Kovacs, K. (1983): "La planeación educativa en México: la UPN", en *Estudios Sociológicos*, CES, Vol. 1, Núm. 2. mayo-agosto. El Colegio de México.
- Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. 13 de julio de 1993.
- Loyo, A. (1992): "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en *El Cotidiano*, núm. 51, año VIII, noviembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Loyo, A. (1992): "De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros", en Luna Matilde y Ricardo Pozas (coords.) *Relaciones corporativas en un período de transición*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.
- Loyo, A. (1993): "¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?", en *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 2, abril-junio. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.
- Loyo A. (1997): *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. Plaza y Valdés/Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.
- Loyo A. (1991): "SNTE: los ámbitos de la negociación del magisterio", en *Negociación y conflicto laboral en México*. Fundación Ebert/FLACSO México.
- Lustig, N. (1993): *México: The Remaking of an Economy*. The Brooklyn Institution, Washington D. C.
- Mc. Ginn N., Orozco y Street (1980): *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México. Un proceso técnico en un contexto político*. Fundación Barros Sierra, México.
- Mendoza J. (2001): "Construcción del proyecto educativo de Vicente Fox", en *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva*, Tomo II. UPN, Demos, México.
- Molinar, J. (1993): *Tiempo de legitimidad. Las nuevas bases de la reforma política en México*. Cal y Arena, México.
- Muñoz, A. (2001): *La élite sindical en México frente a la reforma del Estado y el cambio político. El caso del Sindicato Nacional de*

- Trabajadores de la Educación (1992-1998)*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca. España.
- Pelaez, G. (1984): *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. Ediciones de cultura popular, México.
- Reséndiz, R. (1992): *Las políticas de desconcentración y descentralización educativa. El conflicto entre burocracia estatal y sindical (1978-1988)* Tesis de maestría en Sociología Política. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.
- SEP (1992): *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Mayo. SEP, México.
- SEP (2002): *Secretaría de Educación Pública*. México. Página Web <http://www.sep.gob.mx> Fecha de consulta: enero del 2002.
- SNTE (1995): *Diez propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*. Editorial del Magisterio Benito Juárez, México.
- SNTE (2000): *Negociación Salarial de Educación Básica 2000. Respuesta a una demanda Integral*, SNTE. Editorial del Magisterio Benito Juárez, México.
- Street S. (1992): *Maestros en movimiento: Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*. Ediciones de la Casa Chata, CIESAS, México.