
POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA EL NIVEL BÁSICO: ¿LA REVALORACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE?

*Claudia Alaníz Hernández**

INTRODUCCIÓN

Las reformas educativas de primera generación en América Latina en la década de los años setenta se orientaron a alcanzar la cobertura; las de segunda generación, en los noventa, se enfocaron en la mejora de la calidad, y en el actual milenio las de tercera pretendieron fortalecer la gestión y la autonomía escolar. En estas últimas existe una revaloración del carácter público de la educación, por lo que se asume como problema que afecta a la sociedad en su conjunto.

El presente trabajo tiene como propósito brindar un panorama de las políticas de educación básica de los últimos años, en las cuales el papel docente se colocó como factor clave en el éxito o fracaso de las políticas educativas. Las modificaciones realizadas en nuestro país culminaron con el establecimiento del Servicio Profesional Docente, en la reforma encabezada por el presidente Peña Nieto.

Este texto se organizó en cuatro apartados para revisar las características del tránsito de la docencia desde su surgimiento hasta

* Doctora en Educación. Profesora-investigadora de tiempo completo de la UPN. Miembro del SNI.

la reforma de 2013; por ello iniciamos con el apartado “Del oficio a la profesión docente”. Tomamos como premisa que las políticas son resultado de la interacción de múltiples actores, ya sea en las diferentes esferas de gobierno (federal y estatal), o bien, de diversos grupos de interés que inciden en su orientación final. Contrasta con la idea común de que el gobierno como actor único define la política educativa, desde una perspectiva acorde con los análisis de *redes de política*, donde las políticas no pueden ser valoradas en función de objetivos y programas, sino a partir de la interacción de diversos actores. Por ello, en el siguiente apartado se revisa “La influencia del SNTE”, como uno de los actores de interés en las distintas esferas de gobierno que mantiene una fuerte influencia en las orientaciones de la política educativa en nuestro país.

En la “Precarización del trabajo docente”, revisamos el contexto de ejercicio de la profesión magisterial que lleva a reconocer sus inadecuadas condiciones de trabajo precario debidas a la pérdida de estabilidad laboral al cambiar de estatus como profesión de Estado para pasar a ser una profesión más del mercado laboral.

El apartado “Hacia el Servicio Profesional Docente”, puntualiza algunas contradicciones entre el discurso que considera al maestro como factor central de la reforma educativa emprendida por el presidente Peña Nieto y la falta de compromiso del Estado con las acciones para llegar a cumplir la anhelada mejora educativa. Observamos un distanciamiento de confianza y rendición de cuentas, a pesar de la alta legitimidad que tiene la propuesta de mejorar la educación en México. Cerramos el escrito con algunas reflexiones finales respecto a la profesión docente.

DEL OFICIO A LA PROFESIÓN DOCENTE

El trabajo magisterial surge prácticamente con la conformación del Estado mexicano, por lo que su evolución se vincula directamente con su historia y transformación. Siguiendo la perspectiva

de Durkheim, podemos afirmar que el tipo de formación docente no es consecuencia de la casualidad, sino resultado del modelo de Estado social y en armonía con éste.

Dependiendo del contexto, los maestros fueron identificados como responsables de la conformación de una identidad nacional o misioneros para lograr la expansión del sistema educativo, lo cual ayudó a moldear una identidad de dignidad y reconocimiento social al magisterio. Ésta se vio fuertemente afectada cuando desde los medios masivos de comunicación se señaló a los maestros como culpables del fracaso del sistema educativo en su conjunto. Lo cierto es que desde el México independiente la formación de docentes ha sido considerada esencial para el proyecto de país. De ahí que la revisión sociohistórica ayude a comprender la complejidad del ser docente: en términos de Bourdieu, son justamente las determinantes sociales e históricas las que influyen en lo que los sujetos producen, independientemente de la conciencia que tengan de ello.

Nuestro país tiene una larga tradición en la formación de maestros. Baste recordar que en 1826 apareció la primera Escuela Normal en la ciudad de Zacatecas, llamada así porque regulaba o normaba la instrucción según el modelo lancasteriano de enseñanza mutua. Con una orientación más pedagógica, durante el periodo juarista surgió otro tipo de normales, con la fundación de la Escuela Normal Veracruzana en 1886, cuyos planes de estudio incluían por primera vez prácticas docentes. Finalmente, con el establecimiento de la Normal Regional de Tacámbaro, Michoacán (1926), se inicia una nueva pauta de tradición normalista (rural con sostenimiento federal) en el periodo posrevolucionario, para tratar de responder a las demandas de un mayoritario México rural. En forma paralela al surgimiento de las normales, desde la etapa de la restauración de la República, aparecieron diversas organizaciones de maestros y sociedades pedagógicas; incluso desde el porfiriato se pretendió centralizar a los cientos de organizaciones magisteriales con el propósito de eliminar las resistencias a la unificación de un sistema educativo nacional.

En 1934 las normales fueron retiradas de las Escuelas de Altos Estudios y el Estado se apropió del papel de formador de sus docentes. La tradición posrevolucionaria culminaría en 1942, no sólo con la unificación del plan de estudios de escuelas normales rurales y urbanas, sino con la creación en 1943 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Desde entonces prevaleció una concepción del docente como trabajador del Estado y no como un profesional de la educación (por ello la organización gremial no sólo incluyó a los docentes, sino también a los administrativos, intendentes y mandos medios). Al respecto, Arnaut señala:

Me refiero a los “trabajadores de la educación” y a los “profesionales de la educación” como dos “tipos ideales históricos”... a partir de los énfasis que el Estado y los líderes del magisterio han intentado imprimir a la regulación de los maestros oficiales en distintas épocas (profesional o laboral), y a la organización colectiva de los maestros (asociación profesional o sindicato). Por supuesto los dos “tipos ideales históricos” (profesionales o trabajadores) se construyeron descartando otras posibilidades constructivas, como por ejemplo la de caracterizar a los maestros como una “burocracia profesional” o como “empleados públicos” pues el magisterio siempre ha sido eso (Arnaud, 2014, p. 33).

Dentro del imaginario social, la *tipificación ideal* del maestro se caracterizaba por su vocación, desinterés, generosidad y –llegado el caso– el sacrificio (Tenti, 2011, p. 341). Tales atributos vinculados con el desempeño permitían una construcción individual del prestigio docente que ahora colisiona con la pérdida de reconocimiento (como construcción social) al responsabilizarlos del fracaso educativo, lo que impacta fuertemente en los profesores y lesiona su relación con el resto de los actores sociales.

La decisión de homogeneizar la formación afectó en el modelo educativo que separa la escuela de las necesidades de sus comunidades, con base en un esquema rígido de estandarización, en un país donde las desigualdades son abismales. Además, se haría a través de

múltiples instituciones no coordinadas donde se impartían programas de formación de maestros de preescolar, primaria, educación física, tecnológica, agropecuaria, industrial, especial y superior. Por si fuera poco, las modalidades de licenciaturas para maestros en servicio tenían un enfoque centralista en detrimento de las normas estatales (sobre todo, las rurales).

A lo largo de su historia encontramos una expansión de la formación del oficio docente: en 1826 se requerían sólo cuatro meses de preparación y para 1969 adquirió el carácter de formación profesional con el establecimiento de un plan de estudios de cuatro años, como resultado del intento de reglamentación de la Ley para Escuelas Normales (1867) en la época juarista. Sin embargo, cada normal continuó con su propio plan de estudios que duraba entre tres y seis años.

Fue en el porfiriato cuando se unificó la formación de los profesores en un plan de estudios de cuatro años y Justo Sierra, ministro de Instrucción en 1887 estableció que: “sólo la Escuela Normal de la Ciudad de México tendrá autorización para examinar y aprobar a los que aspiren ejercer el profesorado de instrucción primaria en escuelas públicas” (Sierra, en Galván, 2010, p. 168) Sin embargo, la formación en escuelas normales nunca alcanzó a percibirse como profesional y la necesidad de ampliar la cobertura –sobre todo de las escuelas primarias– implicó la contratación de personas sin formación docente. Prueba de ello es que la Junta Nacional de Educación Normal de 1954, que aglutinaba dichas instituciones, solicitaba un mayor reconocimiento:

La educación normal debe ser considerada como profesional. Su antecedente necesario es la segunda enseñanza. La Escuela Normal debe ser un centro de enseñanza superior, teniendo en cuenta que la misión del educador no es o no debe ser de categoría social ni cultural inferior a la del médico, el ingeniero, el abogado, entre otras profesiones, todos los cuales se forman en instituciones superiores y universitarias (SEP, en Maya, 2003, p. 29).

La reforma de 1972 separaba la enseñanza para profesores de preescolar y primaria de los de secundaria. En 1977 se reconoció la necesidad de la actualización del magisterio en servicio en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, con la creación del Programa Nacional de Capacitación del Magisterio. La fundación de la Universidad Pedagógica Nacional, en 1978, fue resultado de los compromisos con el grupo político de Vanguardia Revolucionaria del SNTE, desde la campaña presidencial de José López Portillo, y se concretó en el XI Congreso Nacional Ordinario del sindicato.¹

Finalmente, en 1984 la formación de maestros elevó su nivel de estudios al grado de licenciatura. Esta decisión no se vio acompañada por la contratación de profesores mejor calificados en las escuelas normales del país ni por la transformación de las prácticas de enseñanza tradicionales: las normales continuaron operando casi con la misma infraestructura, estructura y cultura que en el siglo XIX, en la reproducción de un currículum.

En los hechos, la exigencia de cursar estudios de bachillerato como requisito previo de ingreso a las escuelas normales, pero principalmente la decisión de dejar de otorgar plazas de base a sus egresados, impactó en la contracción de la matrícula y en el cierre de escuelas normales; como consecuencia, el magisterio dejó de ser una opción rápida y segura de formación y contratación protegida por el Estado.

Por otro lado, la falta de fortalecimiento de las normales implicó la reproducción de prácticas conservadoras con una fuerte contradicción pedagógica: los estudiantes normalistas revisaron teorías críticas e innovación pedagógica para enseñar, pero “aprendidas” desde una perspectiva pragmática y no constructivista, con planes de estudios con contenidos disciplinarios organizados en

¹ La creación de la UPN la dimensiona como la institución para la profesionalización docente, lo que de manera implícita conlleva reformar la política para la educación normalista del país, de ahí la oposición del Frente Nacional de Escuelas Normales.

asignaturas que consolidaban fuertemente los mitos y ritos de la práctica docente.²

Tanto el plan de estudios de 1984 como los posteriores mantenían la misma contradicción fundamental: las asignaturas de formación teórica aprendidas según métodos tradicionales por los futuros docentes no lograron vincularse en la práctica con las nuevas corrientes constructivistas:

El cambio del plan (de estudios) podría haber sido una buena opción de aprendizaje; pero sus objetivos formativos eran excesivos ya que contenían un gran número de asignaturas por semestre y se ponía elevada atención en los contenidos teóricos (IEESA, 2012, s/p).

Es contundente la tesis de Fierro y Carvajal (2003) respecto a que el núcleo de la pedagogía en las escuelas mexicanas es el respeto a la autoridad, lo que tal vez ayude a entender el fracaso del pretendido desarrollo del pensamiento crítico. El docente se mantiene como único poseedor del saber, lo que se contrapone con la figura de estudiantes constructores de sus propios aprendizajes para posteriormente asumirse como facilitadores.

A fin de hacer un balance sobre la formación docente podríamos destacar algunos elementos.

La formación del docente comienza mucho antes de su ingreso a las normales, en una simbiosis de la construcción del tipo de relación maestro-alumno, que se fue asimilando desde la infancia y que influye en la conformación de modelos a seguir cuando se incorporan al trabajo docente.

² Nos referimos a reglas no escritas. Detrás de cada ritual existe un mito apoyado en creencias (y no en el conocimiento científico) de lo que debe ser la escuela y que acaban por conformarse en prácticas cotidianas perpetuadas en la escuela: el pase de asistencia, las filas, las frases, uso de tiempos muertos, uniformes y concursos dan cuenta de ello.

La formación docente se entiende como un proceso que comprende las etapas escolares en las que los docentes fueron alumnos, continúa en lo que se denomina la formación profesional propiamente dicha, y aún, luego de ella, sigue en las escuelas donde los docentes se insertan a trabajar [...] La docencia se caracteriza por ser una profesión que se desarrolla en un lugar conocido de antemano, vivido y experimentado por los sujetos durante muchos años en etapas decisivas en la vida a diferencia de otras profesiones en las cuales no hubo quizá más que encuentros ocasionales (Alliaud, 2007, p. 8).

Elevar la formación a licenciatura no implicó un reconocimiento de la carrera: para el ejercicio de cualquier profesión en México es suficiente obtener la cédula profesional correspondiente; en cambio, el magisterio nunca ha dejado de ser considerado como una actividad que requiere tutoría y supervisión permanente (que no necesariamente se relaciona con el desempeño de la enseñanza).

La formación de maestros para la educación básica corresponde a las escuelas normales, instituciones que fueron formalmente creadas en el último tercio del siglo XIX con la idea de formar a los agentes que requería el sistema para impulsar su proyecto educativo. Esta idea originaria, vigente hasta la actualidad, es la base para que el gobierno federal determine la orientación de los programas para la formación docente, y con ello el tipo de maestro que el país necesita. En estas condiciones, es posible afirmar que la formación de maestros en las escuelas normales está enlazada a una característica fundamental de la carrera docente en México: es una “profesión de Estado” (Sandoval, 2014, p. 242).

La política educativa concibe a los docentes como actores principales para ejecutar y consolidar las reformas, pero no se compromete a otorgarles una formación pedagógica y científica.³ Tampoco se

³ Prueba de ello es que las reformas de los años setenta y noventa no se vieron acompañadas de manera simultánea de reformas a los planes de estudio de las escuelas normales. Así, los normalistas pasaron de “enseñar” por asignaturas a un

observa congruencia en la disminución de tareas burocrático-administrativas o en la multiplicidad de actividades y programas que deben realizar los profesores para priorizar el tiempo dedicado al aprendizaje, depurando diligencias administrativas y de apoyo que podrían delegarse.

Los cambios en las normales implicaron el abandono de las didácticas con la paradoja de impulsar la enseñanza del pensamiento crítico aprendido desde una educación “bancaria”, en la caracterización de Freire. Esta ausencia en la formación no se compensa con la utilización de libros de texto adecuados, al sustituir los grupos de especialistas que los elaboraban (hasta antes del año 2000), por comisiones más afines al sindicato que fueron incurriendo en omisiones, errores de sintaxis y ortotipográficos, que llevaron a su revisión de julio a octubre de 2013, para su posterior sustitución a partir del ciclo escolar 2014-2015.

LA INFLUENCIA DEL SNTE

Dentro de los saberes y, sobre todo, de las pautas de acción magisterial no podemos dejar de considerar el impacto que ha tenido la afiliación obligatoria al SNTE y su función como instrumento de control del régimen político.⁴

La conformación de un sindicato único desde la presidencia y no desde la base de representación de los maestros, imposibilitó que éstos se asumieran como un gremio de profesionistas: el SNTE

enfoque neoconductista, y de este último, a uno por competencia sin una adecuada fundamentación epistemológica.

⁴ Hablamos de manera genérica del SNTE, para referirnos también a su disidencia, la Coordinadora Nacional para Trabajadores de la Educación (CNTE), porque si bien se reconoce el trabajo por un proyecto curricular alterno en Michoacán o los talleres de autoformación en Oaxaca, en los hechos, las secciones que preside la Coordinadora han mantenido las mismas prácticas charriles, corporativas y clientelares al servicio de intereses propios de su cúpula, sin diferenciarse del SNTE.

fue uno de los pilares del corporativismo que permitió al PRI mantenerse como partido en el gobierno durante más de setenta años. La compensación a su fidelidad institucional se reflejó en que los profesores fueron durante un largo periodo trabajadores que se beneficiaron de la homologación salarial, lograron mejores prestaciones y derechos laborales en comparación con otros gremios, y ante todo alcanzaron estabilidad (inamovilidad) laboral una vez adquirida la plaza presupuestal de base.

El empoderamiento del SNTE se propició a partir de su creación por decisión del Estado: tanto la retribución de cargos políticos a sus dirigentes en los distintos niveles de gobierno, como la afiliación obligatoria, pero principalmente la retención de cuotas sindicales desde la propia Secretaría de Hacienda para su posterior entrega a la organización sindical, no sólo son prácticas contrarias a los preceptos constitucionales, sino que permiten a las camarillas del sindicato el acceso a generosos recursos no fiscalizables.

Si bien el corporativismo fue una herramienta del régimen de la Revolución mexicana para organizar a la nación y darle viabilidad al Estado, también aprisionó a la sociedad en compartimentos y frenó el surgimiento de la democracia por largo tiempo... la corrupción es parte de su ADN, está en la médula de su acción política. Y no sólo son corruptas las corrientes herederas de los cacicazgos de Jesús Robles Martínez, Carlos Jonguitud Barrios y Elba Esther Gordillo; también padecen este mal las de los maestros disidentes agrupados en la Coordinadora [Nacional de Trabajadores de la Educación]... El magisterio ha cumplido tanto con encargos dignos y de beneficio social como con vergonzosas encomiendas electorales (Ornelas, 2014, s/p).

Durante sesenta años fue práctica común el uso de la estructura del SNTE con fines electorales en apoyo tanto al PRI como al Partido Acción Nacional (PAN) a cambio de prebendas para la organización gremial y para colocar secretarios o comisionados de educación en

los estados. Dicha situación empeoró a escala federal durante el sexenio calderonista (2006-2012) (Ornelas, 2008).⁵

A inicios de 2014, en 26 de las 32 entidades del país los secretarios de Educación de los gobiernos estatales eran militantes en el PRI o habían ocupado cargos públicos en los gobiernos priistas. Sólo 13 provienen de la academia. La mitad de ellos construyeron su trayectoria política en dicho partido. Durante la breve alternancia panista, en 22 de las entidades, personal de la estructura del SNTE cercano a su máxima líder, Elba Esther Gordillo, ocupaba las secretarías de Educación y/o direcciones de Educación, según se puede apreciar en la tabla 1. Gordillo y el SNTE palomearon o influyeron en la designación de los titulares de Educación en otras cinco entidades (Martínez, 2014, s/p).

Tabla 1. Secretarios de Educación por filiación (2014)

Vinculados directamente con el SNTE	Vinculados a la estructura del PRI	Vinculados a la academia
Aguascalientes	Chihuahua	Campeche
Baja California	Durango	Coahuila
Baja California Sur	Estado de México	Guanajuato
Colima	Hidalgo	Morelos
Chiapas	Nayarit	Oaxaca
Distrito Federal	Michoacán	Sonora
Guerrero	Puebla	
Jalisco	Quintana Roo	
Nuevo León	San Luis Potosí	

⁵ Personalmente conozco experiencias de profesores comisionados en su plaza de docente en el Distrito Federal, Estado de México y Veracruz que a cambio de participar para promover a algún candidato del PRI o asegurar votos para mantener el registro del PANAL (incluso fuera de su entidad), obtuvieron a cambio la basificación de su plaza, la adjudicación de un crédito hipotecario, la promoción a puestos de director o supervisor escolar bajo un argumento similar: “el SNTE sí cumple, y si te niegas te bloquean”.

Zacatecas	Sinaloa	
	Tamaulipas	
	Tlaxcala	
	Veracruz	
	Yucatán	

Fuente: Elaboración propia con datos de Figueroa (2013) y El Universal (2014, s/p).

Nota: en Tabasco el titular del Poder Ejecutivo era de filiación perredista; los de Guanajuato y Querétaro eran panistas.

Recordemos que a la firma del Acuerdo (1992), la SEP, los gobernadores y el SNTE pactaron la transferencia de la administración de los servicios de educación básica y normal a las entidades, reconociendo al SNTE como el único interlocutor a nivel federal para las negociaciones contractuales. Esta decisión doblegó a los gobiernos estatales a someterse a un doble esquema de negociación entre 1992 y 2014, al respetar la participación de las comisiones SEP-SNTE en el plano federal (en temas de evaluación, adjudicación de plazas y determinación de los incrementos salariales anuales), además de los acuerdos locales (relativos a la distribución de prestaciones), mermando con ello la posibilidad de incrementar el margen de autonomía que supondría un esquema de gobierno federalista. Finalmente, el SNTE conservó la representación nacional (y aún la conserva en la reforma del presidente Enrique Peña Nieto), para las negociaciones del contrato colectivo de trabajo.⁶

Con todo y que en la experiencia internacional la descentralización educativa no ha cumplido por completo sus promesas de mayor eficacia, participación democrática y distribución del poder, gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones civiles y partidos políticos la siguen promoviendo (Ornelas, 2008, p. 53).

⁶ Ornelas (2008) analiza cómo la supuesta federalización de la educación básica constituye una colonización de espacios políticos para el snte al revisar los casos de 10 estados.

En lugar de esta estrategia, podría instrumentarse una descentralización a escala micro, donde la autonomía escolar podría suponer una forma diferente de ver los centros escolares a partir de la toma de decisiones desde una perspectiva más participativa, en el sentido en que Muller y Surel entienden la política pública:

es un modo de gobierno [...] en el cual la puesta en coherencia de la acción pública [...] pasa por la puesta en marcha de coordinación multi-niveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para movilizar competencias e implementar formas de legitimación de las decisiones (1998, p. 96).

En el caso mexicano parece casi impensable que las propias municipalidades o escuelas logren mayor autonomía para administrarse, aunque ya existen prácticas documentadas de proyectos alternativos de educación autónoma en las comunidades zapatistas de Los Altos de Chiapas (Baronnet, 2011; Gómez, 2011). La experiencia internacional apuntaría al incremento del margen de autonomía de las escuelas hacia el cómo enseñar, obteniendo mayor libertad para indagar la forma de resolver sus problemas específicos y, al mismo tiempo, acentuar la responsabilidad que implica tomar tales decisiones (con rendición de cuentas frente a los padres y la sociedad).

Paradójicamente, el Acuerdo revirtió el poder de decisión que habían alcanzado algunos estados frente a la SEP; en lugar de que los gobiernos locales ganaran autonomía, la medida tuvo un efecto contrario, dándose un proceso de colonización del SNTE en los diferentes espacios de la administración educativa. Esto explica la falta de transparencia en el otorgamiento de plazas o en las condiciones de opacidad con que se realizan los exámenes de oposición.

En los gobiernos federales panistas, en contradicción con las posturas ideológicas históricas de Acción Nacional contra el corporativismo, el papel del SNTE en lugar de disminuir se fortaleció a través de actos públicos que cedieron parte de las decisiones exclusivas de la SEP al sindicato. Nos referimos al Compromiso por la calidad

(2002), pero fundamentalmente, a la firma de la Alianza por la educación (2008), proyectos gubernamentales en los que el presidente Felipe Calderón abandonó su programa educativo para abrazar los diseños derivados del Congreso del SNTE. De igual manera, en la coyuntura electoral de 2006, Calderón permitió al SNTE escoger al subsecretario de Educación Básica (yerno de la máxima dirigente, Elba Esther Gordillo). Se debe recordar que el SNTE gordillista propuso la evaluación docente y el ingreso a las plazas por concurso (con la conciencia de que mantendría su control desde las estructuras educativas en las entidades del país) así como una propuesta curricular por estándares de desempeño bastante cuestionable. Prácticamente en todos los casos los concursos fueron fraudulentos y las plazas no se otorgaron a quienes las ganaron.

El calderonismo implicó un grave retroceso en materia de política educativa, pues eliminó la escasa participación que los estados habían adquirido con la firma del Acuerdo (1992) así como de otros actores (incluyendo la academia), en las decisiones en materia educativa nacional y permitió al sindicato definir la agenda. Con Fernando González Sánchez al frente de la Subsecretaría de Educación Básica, se estableció el Acuerdo 592 para la articulación de la Educación Básica, en el año 2011, que pretendía ofrecer los fundamentos pedagógicos y la política pública educativa que sustentó la Reforma Integral a la Educación Básica (RIEB). Incluyó el Plan de estudios de Educación Básica, los programas y las guías para las educadoras y los maestros de educación preescolar, primaria y secundaria.

La Subsecretaría de Educación Básica argumentó que con la publicación del Acuerdo 592: “la SEP realiza un esfuerzo editorial que favorece el principio de transparencia y rendición de cuentas que, en materia de política curricular, caracteriza a la Reforma Integral de la Educación Básica” (SEP, 2011). El documento no constituía ni una política precisa ni una propuesta pedagógica: marcaba estándares difíciles de alcanzar y no fue comprendido a cabalidad por los docentes (que tampoco contaron con un adecuado acompañamiento).

En el mismo sentido, para Olac Fuentes Molinar, era “un documento de más de seiscientas cuartillas que según yo, que lo he estudiado con mucho cuidado, es el peor currículum que hemos tenido en México desde la creación de la SEP” (2014, p. 6). Dejar al SNTE la revisión de los libros de texto condujo a la SEP a tomar la decisión de revisar y reeditar 86 libros de preescolar y primaria para el ciclo 2014-15, por faltas ortográficas y de sintaxis, fechas y nombres incorrectos, así como interpretaciones equivocadas de sucesos, además de errores en cuanto a la pedagogía en la enseñanza.

Los intereses político-electorales prevalecieron en la organización gremial, fortaleciendo los liderazgos en las secciones sindicales en todo el país respecto del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE : “Siguen siendo los líderes seccionales quienes junto con los Gobernadores, controlan el partido Nueva Alianza [...] desde hace cuatro años en todas las legislaturas locales tienen diputados” (Muñoz, 2013, s/p).

Con el regreso del priismo a la Presidencia de la República, la estrategia política para la educación se usó y se alejó cada vez más del federalismo. El anuncio de la reforma educativa de 2013 encontró una fuerte oposición tanto del sindicalismo oficialista como de la disidencia: la presidenta vitalicia del SNTE fue encarcelada como medida disciplinaria, sin que ello implicara una transformación de fondo en la estructura operativa del SNTE,⁷ ni en la correlación de fuerzas entre la SEP y el SNTE, debido a que no se modificó la estructura de la corporación.

La presidencia de Enrique Peña Nieto se ocupó de inmediato de recentralizar el poder de la SEP por encima de las autoridades estatales. Para la revisión contractual del 15 de mayo de 2014 se firmaron convenios *de automaticidad* con todos los estados para reconocer

⁷ Después de 23 años de cacicazgo al frente del sindicato, Gordillo fue detenida por desviación de recursos y enriquecimiento inexplicable en el mes de marzo de 2013, sin que el gobierno peñista aprovechara la ocasión para democratizar o imponer la rendición de cuentas dentro de la organización gremial.

una sola negociación salarial aplicable a todo el país. El propósito era terminar con los 22 años de prácticas de doble negociación. Sin embargo, no se logró homologar las 184 prestaciones (entre bonos, estímulos, compensaciones y gratificaciones) derivadas de negociaciones locales previas en los diferentes estados del país.⁸

Esta breve semblanza permite identificar cómo es vista la labor docente a partir de las acciones de su sindicato. Sin embargo, falta indagar cómo las reformas acaecidas en la política educativa inciden tanto en la percepción como en el reconocimiento de la actividad de los profesores.

PRECARIZACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE

La consolidación de la educación de masas, apuntalada en una actividad laboral intensiva con una gran tradición, favoreció la construcción de una identidad magisterial como no se observó en otras profesiones (principalmente en la etapa posrevolucionaria). A lo largo del siglo XX se puede apreciar que dicha construcción sufrió transformaciones al pasar de ser un instructor improvisado a un apóstol, para finalmente terminar convirtiéndose en el responsable de la baja calidad educativa de nuestro país.

El viraje de modelo económico y la agudización de la crisis son factores para entender las dificultades del Estado para continuar

⁸ Es justo mencionar que el activismo partidista sindical no es privativo del SNTE. Los sindicatos de docentes han constituido partidos políticos en México al igual que en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Uruguay, o bien, se valen de su estructura para la movilización político-electoral en países como Bolivia, Ecuador, Haití, Perú y Venezuela. Sin embargo, algunos aprovechan ese espacio estratégico para generar un proyecto educativo (Venezuela o Uruguay). En el caso venezolano, el Frente de Educadores presentó oposición a las políticas educativas recomendadas por organismos internacionales desde finales de los años ochenta (Imen, 2011), y constituyó un movimiento importante en la etapa de refundación del proyecto socialista: la consulta popular realizada entre 1999-2001 sirvió de base para el Proyecto Educativo Nacional y la posterior Ley Orgánica de Educación (CRBV, 1999).

garantizando plazas laborales a los egresados de sus escuelas normales y la consecuente reducción del valor real del salario magisterial (que nunca ha recuperado el poder adquisitivo que alcanzó en la década de los años setenta).

El discurso de la educación pública y gratuita, que fuera una de las banderas del régimen desde el periodo posrevolucionario y hasta finales de la década de los años ochenta, con el redimensionamiento del Estado dentro del modelo neoliberal, impulsó un nuevo intento de descentralización educativa. La finalidad era que paulatinamente estados y municipios fueran co-responsables (administrativa y financieramente) de los servicios educativos. Así se modificó el papel que tradicionalmente había asumido el Estado respecto a la educación.

Algunos autores han señalado que más que la identificación con una posición claramente ideológica, a los docentes se les ve como funcionarios estatales, simplificando su papel al de reproductores del sistema capitalista (Lawn y Ozga 2004, p. 24). Dicha perspectiva de la enseñanza como una estrategia de reproducción atribuye al trabajo docente un carácter instrumental: considerar a los maestros como aplicadores de programas los separa de otros empleados o funcionarios, pues pierden autonomía y conciencia sobre las posibilidades de su actuación. En esta disyuntiva estriba el carácter profesional (consciente y autónomo) o cuasi-profesional (técnico-instrumental) de su trabajo.

En la construcción del carácter profesional de su actividad se pueden considerar factores que favorecen o erosionan su autonomía, la exclusión de los procesos definitorios de las reformas (en este caso, vinculada con la falta de participación en los cambios curriculares) o el fortalecimiento de los controles sobre su actividad.

El magisterio fue considerado por mucho tiempo como una profesión protegida por el Estado. Sin embargo, su relación no siempre fue tersa: como consecuencia de la devaluación de 1954, en 1958 se vivieron grandes protestas para demandar un incremento salarial, las cuales fueron violentamente reprimidas. La movilización

magisterial en el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994) llevó a la renuncia del entonces líder sindical, Carlos Jonguitud, encumbrando en su lugar a Elba Esther Gordillo.

En su condición de trabajo asalariado, la docencia tradicionalmente se ubicó dentro de las clases medias, pero los efectos de las crisis recurrentes generaron la polarización de la riqueza con estratificación de los niveles de pobreza. Como consecuencia, se inició una ruptura entre el Estado y el gremio magisterial, que afectó gradualmente el pacto de entrega de plazas a los egresados de las escuelas normales. La introducción del Programa Carrera Magisterial en 1992, no logró contener la pérdida de poder adquisitivo del salario magisterial y no abrió la oportunidad de participar en él a todos los docentes. Al año 2015, después de 21 años de operación sólo 31% de los maestros logró ingresar a dicho programa y más de la mitad de ese porcentaje se quedaron en el Nivel A (INEE, 2015 p. 71). Dicho estímulo no se eliminó con el establecimiento del Servicio Profesional Docente y contrario a lo que su reglamentación establece, dejó de pagarse como tabulador del sueldo base en junio de 2016.

Al respecto, es importante destacar la imposibilidad de conocer las condiciones salariales reales del magisterio en nuestro país. “Actualmente el país no dispone de información suficiente sobre los perfiles salariales de los docentes a lo largo de su vida laboral” (INEE, 2015, p. 67). Ello se debe a las injerencias del SNTE (y la CNTE) sobre el manejo de plazas de maestros bajo la figura de comisionados, y a la oposición que presentaron ante el levantamiento del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a finales de 2013.⁹

⁹ Cabe mencionar que el Censo no posee la información completa a escala nacional, quedaron pendientes los datos de Guerrero, Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, ya sea por las dificultades que implicaban algunas comunidades o por la oposición de los docentes a participar.

“Por la carencia de información sobre las nóminas de las entidades federativas, no ha sido posible estimar los sueldos mensuales promedio de los docentes cubiertos con fondos propiamente estatales” (INEE, 2015, p. 68). Es decir, entre las escuelas censadas se desconoce la condición de al menos 352,101 profesores con plazas estatales.

Tabla 2. Docentes de Educación Básica en México

Nivel	Modalidad	Docentes*	Docentes pagados del FAEB**
Preescolar	General	144,164	90,606
	Indígena	18,218	13,758
Primaria	General	469,333	297,456
	Indígena	36,580	28,271
Secundaria	General	166,964	93,822
	Técnica	94,968	84,803
	Para trabajadores	3,677	2,843
	Telesecundaria	69,871	40,115
Total		1,003,775	651,674

Fuente: Datos del INEE (2015, p. 68). *Según estadística 911 de la SEP. **No incluye plazas estatales.

El trabajo antaño estable de los maestros pasó a condiciones de flexibilidad laboral y precarización. Como ocurre en prácticamente todas las modalidades del trabajo asalariado, el trabajo docente se comercia en el mercado profesional como cualquier mercancía. Castel (2002) establece que tal situación es consecuencia de los sistemas clásicos de protección social como producto de la globalización.

En el caso del trabajo magisterial se debe analizar la pérdida de condición como profesión protegida por el Estado, la incapacidad de crear plazas para atender totalmente a la población en edad de cursar educación básica, el incremento de la intensificación temporal y la diversificación de actividades sin percibir un salario equivalente a las funciones desempeñadas. El modelo adoptado no prevé la ampliación del número de plazas como ocurría antaño, y los procesos de basificación para garantizar la estabilidad laboral se

encuentran viciados de origen al corresponderle al sindicato 50% de la asignación de plazas. Aún los recientes procesos de adjudicación de puestos por la vía del concurso iniciados en 2007, se caracterizan por su opacidad.

Con estos antecedentes, la posibilidad de movilidad social por el desarrollo de la actividad profesional (en este caso, la docencia) se ve frustrada por la implementación de contratos temporales que no pueden participar de las mismas prestaciones que los docentes de base. La lógica de movilidad no aplica en el caso de poblaciones precarias, cuya existencia está más marcada por la lucha por sobrevivir e insertarse en la sociedad que por proyectos de movilidad (Montero, 1998, p. 128).

Como proceso laboral, en la actualidad, la profesionalización en el trabajo se ha reestructurado con el propósito de mejorar su eficiencia (productividad), pero no se asocia directamente con las funciones de enseñanza.

La afectación por la precarización laboral va más allá del empleo, al ser el trabajo una de las actividades que más fuertemente organiza la cotidianidad en los sujetos (y sus familias), además de ser un factor de socialización que provee todo un mundo de relaciones y valoraciones personales (Beccaria y López, 1996).

Los docentes sin base viven la precarización de su trabajo, caracterizado por un elevado nivel de incertidumbre: no existe (o no se aplica) un marco jurídico que regule la prestación de sus servicios; se observan disparidades salariales por desempeñar la misma función (docente frente a grupo); no tienen protección ni prestaciones sociales y carecen como gremio o colectivo de poder de negociación frente a la autoridad. Para ejemplificar lo anterior, el informe TALIS (2014) expresa que los docentes mexicanos enfrentan condiciones laborales de inestabilidad al estar sujetos a contratos laborales anuales y existe poca relación entre el trabajo desempeñado y su remuneración.

Aunado a lo anterior, el imaginario de la docencia como “apostolado” no se corresponde con la construcción social de cualquier

otra actividad profesional basada en la venta de la fuerza de trabajo a cambio de un salario. Así, la enseñanza, más que una profesión, es una *misión* a la que uno se entrega, lo cual supone una gratuidad proclamada que no se contradice con lo que la sociedad espera de una profesión.

Esta imagen del docente capaz de llegar incluso al sacrificio de sí mismo... para consagrarse exclusivamente al ejercicio pleno de su misión, está muy presente en la tradición pedagógica de muchos países de occidente... incluso es una imagen todavía hoy destacada cuando se habla del docente ideal, en especial en los medios masivos de comunicación (Tenti y Steinberg, 2011, p. 117).

En tal caso, desde el origen de la profesión existió una tensión entre estos componentes prerracionales del oficio de enseñar y la exigencia de una serie de conocimientos racionales (pedagogía, psicología infantil, didáctica, etc.), que el maestro debería aprender y utilizar en su trabajo (Tedesco y López, 2002, pp. 2-3).

Por otro lado, cabe mencionar que según el modelo del Estado de Bienestar, las condiciones de la docencia se mantuvieron dentro de un paradigma caracterizado por la estabilidad y homogeneidad laboral con un alto reconocimiento social. En cambio, con las premisas del modelo neoliberal se configura un marco de relaciones laborales distinto. La desvaloración de la idea del docente (concebido anteriormente como un agente de cambio o misionero social), explica por qué los profesores coinciden en que el trabajo de maestro era más valorado antes. El informe TALIS (2014) reporta que poco menos de la mitad de los docentes piensa que la profesión docente es valorada (49.5%).¹⁰

¹⁰ TALIS: siglas del inglés *Teaching and Learning International Survey* (Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje de la OCDE).

En 1993 se introdujo el programa de estímulos salariales denominado Carrera Magisterial. Quizá por la injerencia del SNTE no se orientó a evaluar el desempeño al privilegiar algunos insumos y la antigüedad por encima de los resultados de aprendizaje. Como no todos los docentes podían acceder al programa, fue una política poco efectiva.¹¹ Tampoco ofreció garantías para que todos los estados del país ejercieran el techo financiero para la promoción de docentes que lograran puntajes elevados: cada entidad decidía qué parte de su presupuesto educativo destinaba a la incorporación y a la promoción de profesores (Santibañez *et al.*, 2006) lo que resultó en un obstáculo para ascender a los niveles más altos (de la B al E) y más de la mitad de los docentes que lograron ingresar al programa se mantuvieron en el primer nivel.

Ya desde la evaluación del programa –ordenada por la SEP en 2006– se encontraron efectos negativos moderados en el aprovechamiento escolar un año después de la incorporación del maestro a Carrera Magisterial o de su promoción a un nivel más alto. Aunado a ello, cuando los docentes ingresaban a Carrera, podían mantener el estímulo económico sin necesidad de volver a evaluarse, lo cual no representaba un incentivo para continuar esforzándose. De acuerdo con las disposiciones del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), Carrera Magisterial dejó de operar como sistema de estímulos a partir del año 2015, con el establecimiento del Servicio Profesional Docente.

A continuación se incluyen los datos salariales de los profesores que ha reportado el INEE (ver tabla 3). Es pertinente destacar que los datos corresponden a estimaciones con base en la información disponible. Por tratarse de promedios, entendemos que existen docentes que se encuentran por debajo de ellos, donde puede haber diferencias entre 2,500 a 3,500 pesos mensuales.

¹¹ En contraste, el sistema educativo cubano establece un estímulo para los docentes de 25% de escuelas que alcanzan los mayores rendimientos por región (Carnoy, 2010, p. 67).

Tabla 3. Promedio del salario magisterial en México (2012)*

Servicio	Tradicional	C.M. Nivel A	Promedio
Preescolar general	11,368	14,016	14,327
Preescolar indígena	10,325	13,548	12,022
Primaria general	11,304	13,669	13,684
Primaria indígena	10,865	13,792	11,791
Secundaria general	11,128	19,035	13,670
Secundaria técnica	12,501	22,610	15,904
Telesecundaria	16,650	21,373	19,796
Secundaria para trabajadores	7,514	11,604	8,719

Fuente: Datos del INEE (2015, p. 71).

*Sueldo mensual aproximado, tomando como base el del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) 2012. Corresponde al cociente entre los 12 meses del año de ingresos, aguinaldo, primas y demás prestaciones antes de impuestos.

Si bien el programa de Carrera Magisterial cuenta con cinco niveles salariales, sólo consideramos para este ejemplo el Nivel A, donde se ubica más de la mitad de profesores que reciben este beneficio. Aun cuando menos de la tercera parte de los docentes en México participan de Carrera Magisterial, el programa sirvió para posicionar el promedio salarial nacional y encubrir la precarización que ha sufrido esta actividad profesional:

Más de la mitad de las docentes de educación preescolar y primaria tienen niveles salariales inferiores a los de otras profesionales con contratos de medio tiempo o más. En 2012, la mediana del salario real de las educadoras representó menos de la mitad de la mediana del salario de otras profesionistas con ese nivel de escolaridad y con jornadas de medio tiempo o más. En el caso de las docentes de primaria esa desventaja va de 15 a 25% cuando a las primeras se les compara con las profesionales en ciencias exactas o de la salud, respectivamente (INEE, 2015, p. 75).

La revisión de la condición laboral de las últimas décadas permite afirmar que la docencia pasó de ser una profesión de *trayectoria protegida* de acceso a empleos públicos o privados dentro del marco legal con cobertura social y garantía de ingreso fijo (Graffigna, 2005), a una que se empieza a asociar más con las *trayectorias fluctuantes*, es decir, aquellas que a pesar de contar con una relativa estabilidad de ingresos, se presentan vulnerables al contexto estructural en que se desenvuelven o a posibles eventualidades (Forni, 1996 y 1998).

La homogeneidad que se pretende establecer en el magisterio no facilita la apreciación de una relación positiva entre la capacitación o educación recibida y el trabajo a desempeñar, como ocurre en otras profesiones.

HACIA EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

El encarcelamiento de Elba Esther Gordillo en febrero de 2013 no se acompañó con la democratización de la estructura del SNTE, ello quizás ayude a explicar por qué el control y cogobierno de la organización en las secretarías de Educación en los estados no se modificaron.

El Programa Sectorial de Educación (SEP, 2013) resultó un documento engorroso y falto de claridad sobre cómo lograr la pretendida calidad educativa. Al plantear una consulta posterior, por lo menos evidencia una ausencia de propuesta pedagógica que reconozca las prioridades a atender durante el sexenio peñista. Distingue cinco dimensiones del perfil docente con 375 líneas de acción, que además de excesivas, no logran identificar las características de la educación de calidad, no posiciona el aprendizaje y, por tanto, al estudiante como eje articulador de la propuesta (ver cuadro 1).

El PSE critica el modelo de gestión institucional proponiendo colocar a la escuela en el centro del sistema educativo, pero no se le dota de mayor autonomía. Por el contrario: existe un fuerte énfasis de la evaluación como mecanismo de control y sanción, coincidente

con la utilización que ha tenido en las últimas décadas como mecanismo de devaluación de la escuela pública, y no de retroalimentación del proceso de enseñanza (lo cual sería de mayor beneficio).

Cuadro I. Dimensiones del perfil docente de Educación Básica

1	• Un docente que conoce a sus alumnos, sabe cómo aprenden y lo que deben aprender.
2	• Un docente que organiza y evalúa el trabajo educativo y realiza una intervención didáctica pertinente.
3	• Un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje.
4	• Un docente que asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de los alumnos.
5	• Un docente que participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad.

Fuente: Secretaría de Educación Pública (2014).

No se podría hablar de un proyecto educativo propiamente en la presidencia de Enrique Peña (como fue el de la reforma energética o de telecomunicaciones). Si comparamos la velocidad con que se dieron las reformas de 1993 (con la modernización), la RIEB (2011) y la búsqueda de un nuevo modelo pedagógico a partir de los Foros para la Consulta Nacional del Modelo Educativo (2014), podemos apreciar que la formación inicial de los docentes en las últimas dos décadas no fue una prioridad de la política educativa.

Cada vez que se pretende la transformación del proyecto educativo se habla de reformas y cambios estructurales en los diferentes niveles: curricular, modelo de financiamiento, participación, esquemas de contratación, etcétera, sin que la mayoría de las ocasiones tales intervenciones impliquen modificar el trabajo en las aulas:

Resulta que todos los elementos estructurales “modificados” por las políticas son eficaces en la medida en que pasan por la mediación de los docentes, directores, supervisores y otros agentes... Las estructuras... y los recursos... son eficaces en la medida en que son utilizados en forma pertinente (:). Las reglas y los recursos sólo posibilitan determinadas prácticas, las facilitan, obstaculizan o estimulan, pero no las determinan (Tenti, 2011, p. 339).

Se observa un desfase en la propuesta educativa del gobierno de Peña Nieto: el Programa Sectorial de Educación (de principios de 2013) perdió relevancia cuando se presentó la iniciativa de reforma educativa, enviada el 13 de agosto de 2013, que además comprometió la realización de Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo, para armar el proyecto educativo del país (febrero-junio de 2014). El interés prioritario de la llamada reforma educativa fue recuperar el control del magisterio por la vía de los recursos y la evaluación (al recentralizar la nómina, la negociación salarial, el nuevo sistema de ingreso, permanencia y estímulos para los docentes), y no estuvo sustentada en una propuesta pedagógica a seguir para corregir las deficiencias del modelo educativo. A mediados de 2015 no se contaba todavía con la propuesta de modelo educativo derivado de los foros nacionales, ni tampoco con la reforma curricular de las escuelas normales, lo cual implicó prácticamente la mitad del sexenio.

En relación con la formación docente, los seis Foros de Educación Normal incluyeron los temas siguientes: a) el nuevo modelo de formación docente; b) las instituciones que imparten educación normal; c) vínculo entre formación profesional docente y las necesidades del sistema educativo nacional; d) planeación, seguimiento y evaluación de la educación normal; y e) modernización de la formación docente. En ellos básicamente se reconoció el agotamiento del modelo normalista, el deterioro físico de la infraestructura de las normales, las carencias en la formación pedagógica de los estudiantes tanto en estrategias constructivistas del aprendizaje como

en atención a la diversidad (cultural y de necesidades educativas especiales), el uso de tecnologías y redes sociales, el conocimiento de alguna de las diferentes lenguas nacionales (según la región) o extranjera, la falta de movilidad y la mayor vinculación entre la teoría y la realización de prácticas docentes, entre los elementos más relevantes.

La mal llamada reforma educativa de 2013, fue más política y laboral que educativa al carecer de sustento pedagógico.¹² Los cambios más relevantes fueron la recentralización en la SEP de los fondos de la nómina magisterial (que administraran los estados desde 1992 con la firma del Acuerdo), y la modificación de las condiciones generales de trabajo de los docentes.¹³ Cambiaron sustancialmente las condiciones de ingreso y permanencia en el magisterio a través de la creación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) y del Servicio Profesional Docente (SPD). Con lo cual la evaluación se estableció como un mecanismo de control y sanción.

La iniciativa presidencial prefirió recuperar la propuesta empresarial de Mexicanos Primero¹⁴ (quienes se asumen como represen-

¹² La reforma a los artículos 3° y 73° publicadas el 26 de febrero de 2013 circunscriben el problema educativo del país únicamente al tema de la calidad, y las leyes secundarias que la soportan –con la creación del INEE y del Servicio Profesional Docente– buscan mecanismos de control a través de la evaluación. Lo anterior no atiende cuestiones pedagógicas ni transforma de fondo la estructura sindical.

¹³ La medida se acompañó con la realización del Censo Nacional de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica. Si bien no se aplicó por completo al universo de planteles por la negativa de participar en los estados de Chiapas (41%), Oaxaca (27.4%) y Michoacán (27.3%), sí exhibió irregularidades sobre 184,915 plazas magisteriales: 39,222 aviadores, 30,695 comisionados sindicales, 114,998 jubilados o fallecidos que continúan cobrando. (SEP-INEGI 2014). El hallazgo no se acompañó de acciones correctivas aun cuando la Ley General del Servicio Profesional Docente las prohíbe.

¹⁴ “Mexicanos Primero” es una organización de la sociedad civil (con auspicio del sector empresarial) que surgió en 2005. Ha implementado diversas campañas mediáticas a escala nacional contra el magisterio, a favor de la evaluación y de rescatar del SNTE la educación básica. Difunde con regularidad informes sobre el mal uso de los recursos públicos en la educación y plazas docentes en situación irregular. Dicha organización avaló y difundió la llamada reforma educativa de

tantes de la sociedad civil), y de la OCDE, en lugar de consensar una base de apoyo social y académica más amplia. La reforma de Peña se basó en la exacerbación de la evaluación como mecanismo de ruptura de las condiciones de contrato colectivo y amenazó con el despido como ruta para mejorar la calidad educativa. Además de que tales disposiciones contravienen la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ampliaron los motivos de despido y crearon causas genéricas para justificarlo, al establecer un procedimiento que permite la separación del docente que no acredite tres evaluaciones consecutivas, sin derecho a audiencia previa.

Inicialmente, la ley pretende romper el principio de no retroactividad al aplicarse a profesionales contratados conforme a otro esquema laboral.¹⁵ Claudio X. González (empresario y presidente de Mexicanos Primero) se convirtió en el principal vocero de las bondades de la evaluación. Sin embargo, la oposición de los docentes llevó tanto a la Secretaría de Gobernación como a las autoridades locales a establecer negociaciones para garantizar sus conquistas gremiales.

Con un Congreso sitiado por sindicalistas, en un contexto generalizado de protestas, marchas y bloqueos tanto en la capital como en 26 entidades del país, se aprobó la reforma a los artículos constitucionales 3º y 73 y se dejó a la ley reglamentaria del Servicio Profesional Docente la determinación de los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. La otra modificación importante fue la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con atribuciones para evaluar los niveles educativos de básica y media del país (incluyendo a sus docentes) y para encargarse de la evaluación del nuevo Servicio Profesional Docente.

Las transformaciones legales obligaban a las entidades a armonizar la legislación local con la ley de Educación, pero dos no lo

febrero de 2013, que modificó los artículos 3º y 73 de la Constitución a iniciativa presidencial, con la justificación de garantizar la calidad de la enseñanza.

¹⁵ Al sustituir el esquema de definitividad por uno de recertificación periódica.

hicieron por considerar que se invadían facultades de los Congresos locales: Baja California Sur y Oaxaca (ver tabla 4).

Tabla 4. Situación respecto a la reforma educativa de 2013 por estado

Armoniza su Ley de Educación	Ratifica como único interlocutor al SNTE	Crea instancias intermedias al SPD	Preponderancia sindical	Demandados en controversia constitucional
Coahuila	Aguascalientes	Edo. de Méx.	Aguascalientes	B.C.
Guanajuato	Chihuahua	Nuevo León	Chihuahua	B.C. Sur
Jalisco	Colima	Querétaro	Colima	Chiapas
Tlaxcala	Nayarit	Sonora	Hidalgo	Michoacán
	Querétaro	Veracruz	Morelos	Morelos
	San Luis P.	Yucatán	Oaxaca	Oaxaca
	Sinaloa		Puebla	Sonora
	Sonora		Querétaro	Zacatecas
			San Luis P.	
			Sinaloa	
			Sonora	
			Tabasco	
			Tamaulipas	

Fuente: elaboración propia con datos de *Reforma* (2014) y Martínez (2014).

Pero varios Congresos que sí lo hicieron, no respetaron el sentido de la reforma, por lo que la SEP interpuso controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia contra las entidades de Baja California Norte, Baja California Sur, Chiapas, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sonora y Zacatecas, donde sólo se maquillaron los cambios en favor del gremio magisterial. Por ejemplo: algunos estados reconocen como derechos adquiridos el respeto a prestaciones sociales, laborales, asistenciales y sindicales de los trabajadores de la Educación, además de la interlocución con agrupaciones sindicales que ya habían sido reconocidas por la autoridad laboral

de la entidad respectiva; en otros casos se arrogaron la jurisdicción para complementar los perfiles emitidos en las convocatorias federales para ingreso al Servicio Profesional Docente.

El marco normativo para el Servicio Profesional Docente constituye un golpe al normalismo como institución preponderante en la formación de maestros, al convocar a profesionistas afines a concursar por las plazas de maestro. Al igual que reformas anteriores, no concreta definir con base en qué perfil se formará a los nuevos docentes. El informe del INEE (2015), devela que sólo algunas normales podrán convertirse en verdaderas instituciones de educación superior, que la formación normalista deberá complementarse con la participación de las universidades y que la Universidad Pedagógica Nacional podrá tener un papel preponderante ante un escenario de escasez de maestros en los próximos quince años, según las estimaciones del propio instituto.

Cabe mencionar que algunas escuelas normales rurales se reconocen históricamente como focos de resistencia del discurso oficial, buscando un pensamiento más crítico y manifestándose constantemente contra la reducción de becas, recursos para dormitorios y entrega de plazas. Se han distinguido las de Morelos y Guerrero como espacios de resistencia que reivindican el papel del normalista. Diversas fuentes han aportado información sobre los vínculos de estas normales con la guerrilla.¹⁶ Por sus posiciones políticas y por

¹⁶ Históricamente el normalismo rural ha tenido una militancia y activismo importante: simpatizó con el Partido Comunista y en represalia a su apoyo al movimiento estudiantil del '68 fueron cerradas 12 de sus escuelas. Algunos de sus egresados optaron por la vía armada en Chihuahua y Guerrero, en los años setenta. Sobresalen casos como Othón Salazar y Misael Núñez Acosta, líderes del movimiento magisterial en contra del charrismo sindical; Lucio Cabañas al fundar el Partido de los Pobres; Celia Rangel, profesora y líder agrarista en Jalisco. Pero la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM) aún se autodenomina "organización clandestina" con presencia en la mayoría de las escuelas normales rurales. Se distinguen por su radicalismo contra las reformas y la disminución de su matrícula. Han sido emblemáticos los casos de Mexe (Hgo.), en el año 2000 y Ayotzinapa (Gro.), 2014.

las deficiencias en los resultados educativos en general, se cuestiona fuertemente al normalismo, pero el ataque y desaparición de estudiantes de la normal rural Isidro Burgos de Ayotzinapa Guerrero,¹⁷ propició un marco para la movilización y enfrentamiento contra la reforma educativa, y en la antesala de las elecciones intermedias de 2015, los maestros de Oaxaca y Guerrero presionaron con impedir las elecciones y lograron que el gobierno federal anunciara suspender las evaluaciones por tiempo indefinido (que sólo duró diez días). Una vez transcurrida la elección del seis de junio, el secretario de Educación Emilio Chuayffet ratificó la aplicación de evaluaciones en los términos aprobados en la reforma como mecanismo para el ingreso, permanencia y acceso al programa de estímulos que sustituyó a Carrera Magisterial, denominado Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica.

En el esquema del Servicio Profesional Docente la evaluación al desempeño equivale a una certificación periódica. Los resultados suficientes aseguran la permanencia durante cuatro años; los insuficientes obligan a cursos de capacitación (formación continua) y a someterse a acompañamiento de tutoría (tabla 5).

Tabla 5. Resultado en la evaluación del Servicio Profesional Docente y sus implicaciones

No suficiente	Regularización por tutoría y formación continua
Suficiente	Permanencia por 4 años Participación en programas de desarrollo profesional
Destacado	Participa en el Programa de Promoción en la Función
Destacado incrementado	Ascenso en el Programa de Promoción en la Función

Fuente: Servicio Profesional Docente (2015).

¹⁷ A la desaparición de 43 estudiantes el 26 de septiembre de 2015 y la muerte de dos más, con la intervención de grupos armados de la delincuencia, bajo la anuencia de las autoridades locales y el ejército, se suma la muerte de dos estudiantes por un bloqueo a la Autopista del Sol en 2011.

Sólo los profesores que obtengan un resultado sobresaliente podrán acceder al nuevo programa de incentivos que otorga preferencia a quienes se desempeñan en escuelas ubicadas en zonas de alta pobreza fuera de las zonas urbanas.

Al igual que el programa Carrera Magisterial, el Programa de Promoción en la Función es para profesores de base o equivalente¹⁸ con título de licenciatura (excluye a la mitad de los docentes); consta de siete niveles con una vigencia de cuatro años cada uno (ver tabla 6).

**Tabla 6. Programa de Promoción en la Función:
porcentaje de incremento salarial**

Nivel	I	II	III	IV	V	VI	VII
Incremento	35%	65%	95%	120%	140%	160%	180%
Incremento en zonas rurales marginadas	41%	77%	113%	144%	170%	196%	222%

Fuente: Servicio Profesional Docente (2015).

Ello implica invertir al menos treinta años con resultados de mejora continua en las evaluaciones permanentes para llegar al máximo nivel del incentivo: si el docente alcanza un nivel no suficiente, suficiente o bueno pierde dicha prestación. No asegura suficiencia presupuestaria para cubrir el incentivo de los profesores que cumplan los requisitos para promoverse: se puede lograr el puntaje para alcanzar el siguiente nivel de salario, pero si no hay recursos, “se pierde” y el maestro deberá participar en la siguiente convocatoria.

¹⁸ Los primeros profesores en evaluarse fueron los de base con más de 25 años de servicio. Supone que la incorporación gradualmente será por concurso y la permanencia se define a partir de las evaluaciones siguientes. Quienes se incorporan al servicio a partir de la reforma se evaluarán a los 2 años y si no cumple las exigencias establecidas se dará por terminado su contrato. Si su resultado es favorable deberá certificarse cada 4 años según el artículo 22 de la Ley del Servicio Profesional Docente (DOF.2013).

Sin embargo, es pertinente mencionar que en el contexto internacional en aquellos países donde los docentes estudian en las universidades (tales como Argentina o Brasil), también se impugna la deficiente formación pedagógica en aspectos didácticos y estrategias de enseñanza. Lo que habría que consolidar en las reformas es el compromiso con la formación científica del profesorado.

No existen evidencias suficientes que permitan afirmar que la formación docente en centros dependientes de las universidades sea mejor que en las normales. Pero el caso cubano es un ejemplo de buena formación docente con salarios equiparables a otras profesiones de prestigio (como los médicos):

En realidad, la calidad de los profesores no depende tanto del modelo institucional donde estudiaron sino de la calidad de los factores que configuran la oferta de formación: calidad del currículum, de los docentes, de los apoyos didácticos, biblioteca, articulación entre teoría y prácticas de enseñanza, oportunidades de aprendizaje extracurriculares entre otros (Tenti y Steinberg, 2011, p. 149).

Una reforma educativa mínimamente debería focalizarse en el aprendizaje y generar políticas de formación docente (selección de los mejores estudiantes de bachillerato, garantizar salarios atractivos, diversificar los mecanismos de contratación de docentes, fortalecer habilidades para la enseñanza, hacer clases modelo e incluso evaluaciones psicométricas). Considerar sólo la aplicación de un examen es limitado. Por tanto, el currículum de formación debe superar el supuesto divorcio entre teoría y práctica, revalorando la didáctica como estrategia de la epistemología vinculada a la psicología del desarrollo y del aprendizaje, responder a las necesidades locales y globales (atendiendo a la diversidad con la pedagogía de la inclusión) e incluir residencias o prácticas en escuelas con pedagogías eficaces en el aprendizaje.

El discurso refuerza un imaginario de formación docente en lo individual como actividad aislada y ajena al compromiso del

Estado. La evaluación del trabajo docente tendría que contemplar la formación, las condiciones de trabajo, el contexto e infraestructura escolar; el capital social (escolaridad de los padres, posesión de libros en casa y pertenencia a grupos indígenas), los procesos de acompañamiento, apoyo y formación de los estudiantes; además de cuestiones propias de las desigualdades, como el trabajo infantil y la desnutrición.

Por ello podemos afirmar que en México las evaluaciones se emplean para la elaboración de *rankings* oficiales, como si brindar la información a los usuarios del servicio educativo *por sí mismo* generara un efecto positivo sobre la calidad educativa. Con ello traslada la responsabilidad de la calidad educativa a la decisión individual de los padres de elegir la mejor opción y a los maestros, de autoformarse: el Estado no asume la responsabilidad política del servicio educativo que se ofrece ni desarrolla las estrategias necesarias para mejorarlo.

CONCLUSIONES

Nuestro sistema educativo presenta dificultades que se agravan tanto por su extensión como por sus contrastes. Durante décadas ha demostrado ampliamente que reproduce las desigualdades existentes y que las deficiencias en la formación de sus docentes no permite atender la diversidad e inequidad existente en el país: la democratización en el acceso no ha garantizado la permanencia y el tránsito exitoso de sectores históricamente vulnerables.

Las políticas educativas omitieron la generación de cambios estructurales porque hasta el momento no han incidido en la formación de docentes: no olvidemos que las escuelas normales dependen del Estado. En cambio, se optó por desarrollar una serie de acciones focalizadas y modificaciones graduales que no mejoran la calidad educativa.

No se ha involucrado a las instituciones universitarias e institutos para incidir en el fortalecimiento de la formación, ni se ha limitado la participación del SNTE. Los gobiernos de la alternancia panista perdieron la oportunidad de cambiar un modelo educativo altamente segregacionista, heredado del régimen autoritario priista. La participación social se canaliza a través de consultas y mesas de trabajo que sólo han servido como canales de contención del justificado descontento social ante la falta de mejoría en los resultados educativos: básicamente sirven para tratar de justificar o simular el uso de prácticas democráticas.

La magnitud de los cambios económicos, políticos y sociales hace necesario repensar el papel que desempeñan los docentes en la actualidad y conviene reforzar la baja pertinencia de la formación inicial en las escuelas normales del Estado para que los profesores se asuman como profesionales de la enseñanza, y no como aplicadores de programas. Sin duda, ello redundaría en acortar la distancia que se observa en general entre los requerimientos necesarios para desempeñar la función y el imaginario de ésta.

La multiplicidad de exigencias a la escuela revela contradicciones en el desempeño de la labor del magisterio: vertebrar la implementación del cambio de la reforma en los docentes implica nuevas demandas para mejorar su labor. El discurso de profesionalización se contrapone con el proceso de precarización de su trabajo. Los docentes asumen como parte de sus tareas la intensificación de su jornada laboral: el trabajo fuera de sus horarios oficiales en actividades propias de la escuela pero sin recibir alguna remuneración adicional es visto como algo natural. Por otro lado, el símil de burocracia cuasi-profesional con el docente está presente en el hecho de que las cuestiones administrativas se jerarquicen por encima de las actividades de enseñanza. Tener buenos maestros implica promover incentivos para cursar la carrera y ofrecer salarios competitivos, sólo así se podrá atraer a los mejores estudiantes de bachillerato hacia la docencia.

Por otro lado, se debe reconocer que las reformas instrumentadas en la educación básica no han recuperado la voz de los docentes, en contraste con la educación superior, donde el establecimiento de programas de estímulos diferenciados y evaluaciones de productividad tiene en cuenta a la representación de los profesores e incluye su participación directa en la conformación de estructuras de evaluación de pares académicos.

Una nueva identidad docente a partir de las reformas se sustenta más en el discurso que en la realidad. La retórica de transformación de la práctica o nuevas formas de organización y mayor calidad no denota claridad con cambios en la forma de enseñar, pero sí la percepción de que el trabajo magisterial exige una mayor capacitación profesional: elaborar proyectos, atender problemas sociales y de salud y promover el desarrollo de competencias. Se requiere el respaldo de una política de Estado que acompañe la formación y actualización de esta actividad profesional, indispensable para cualquier ejercicio de mejora educativa.

A la fecha de terminación de este artículo (y a más de dos años de inicio de la reforma) continúan las protestas por su implementación, llegando a su punto más álgido de impugnación en la conmemoración del día del maestro de 2016 con el repunte de protestas, bloqueos, paros y plantones en 26 estados de la república que llevó a la Secretaría de Gobernación al establecimiento de una mesa de diálogo con la CNTE y la solicitud del SNTE ante la SEP de la revisión del sistema de evaluación (en julio de 2016). Pero los maestros no han conformado un movimiento en pro de la reivindicación del papel del docente, evidenciando las dificultades de infraestructura, de financiamiento y de soporte de los establecimientos escolares. Tampoco han hecho reclamos por el abandono de la responsabilidad del Estado con el sistema educativo público. Mucho menos han logrado ofrecer una contrapropuesta que redefina la función del Estado en la educación. Pero tampoco la sociedad ha asumido el compromiso con la educación pública al no exigir al gobierno una mejor preparación de sus docentes.

La evaluación surgió a la par de los sistemas educativos: nada más tradicionalista que evaluar a partir de la elaboración de un examen. La creación de un examen como mecanismo de ingreso al Servicio Profesional Docente no constituye un instrumento idóneo de selección de éstos; podría ser un insumo sobre nivel de dominio disciplinar pero es muy cuestionable un examen de opción múltiple como recurso para calificar la ética profesional del futuro docente, además no arroja información sobre sus habilidades de enseñanza o para la generación de ambientes de aprendizaje. Por ello es necesario crear otros mecanismos de evaluación, como impartir una clase modelo, videograbación para evaluación de la práctica, el trabajo profesional en la institución educativa y fuera de ella, la evaluación de pares, de los padres de familia y el desempeño pedagógico. El trabajo docente es complejo, por lo que las evaluaciones estandarizadas difícilmente dan cuenta de tal complejidad.

Para evaluar la permanencia de los docentes en servicio se habrá de superar la visión tradicional en favor de una evaluación integral, que implicaría tomar en cuenta aspectos grupales (por escuela) e individuales (profesor). Dentro de los primeros la evaluación escolar debería tomar en cuenta las desigualdades del país: el papel del colectivo escolar para compensar la infraestructura, los materiales didácticos, el capital social en el caso de comunidades de bajos recursos, la baja escolarización y los escasos bienes culturales. Generar aprendizaje en tales condiciones implica un mayor esfuerzo. De la misma manera sería recomendable valorar la incorporación y/o reinserción de población vulnerable (indígena, con necesidades especiales, con sobre-edad) como reconocimiento a favor de la inclusión y la equidad. El reto es mayúsculo: no puede recaer solo en los docentes.

REFERENCIAS

Allinaud, A. (2007). *La biografía escolar en el desempeño de los docentes*. Documento de trabajo No. 22. Argentina: Universidad de San Andrés.

- Arnaut, A. (2014). Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente, en G. Del Castillo y G. Valenti (coords.). *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* Flasco: México, pp. 31-47.
- Baronnet, B., Mora, M. y Stahler-Sholk, R. (coords.) (2011). *Luchas “muy otras”. Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*. México: CIESAS-UAM-UACH.
- Beccaria, L. y López, N. (1996). *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Castel, R. (2002). *La metamorfosis de la cuestión social*. Madrid: Paidós.
- Carnoy, M. (2010). *La ventaja académica de Cuba. ¿Por qué los estudiantes cubanos rinden más?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). *Gaceta Oficial* 5453 del 24. Caracas.
- Fierro, C. y Carvajal, P. (2003). *Mirar la práctica docente desde los valores*. México: Gedisa.
- Forni, F. (1996). La estructuración de la ciudad en el conurbano, en *Diagógica*, 1, Buenos Aires: CEIL-Conicet, pp. 65-80.
- Forni, F. y Angélico, H. (1998). La pobreza desde la perspectiva de los hogares: un estudio de casos en el segundo cinturón del Conurbano Bonaerense. *Revista de Ciencias Sociales*, 9, diciembre. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 159-174.
- Galván, L.E. (2010). *Soledad compartida. Una historia de maestros 1908-1910*. México: CIESAS.
- Graffigna, M. L. (2005). *Trabajo y Sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, VI (7), junio-septiembre, Santiago del Estero, Argentina.
- Gómez, H. (2011). *Indígenas, mexicanos y rebeldes. Procesos educativos y resignificación de identidades en Los Altos de Chiapas*. México: UCACH-Cesmecha-Juan Pablos.
- Fuentes Molinar, O. (2014). México: la pobreza educativa. Entrevista en *Este País*, 277, México.
- Imen, P. (2011). Pedagogía y emancipaciones en la Venezuela Bolivariana: la política educativa para el socialismo del siglo XXI. *Educação & Sociedade, Revista de Ciências da Educação*, 32, abril-junio, Brasil: CEDES, pp. 393-412.
- INEE (2015). *Los docentes en México*. México: INEE.
- Maya, C. (2003). Las escuelas normales: espacios de tensión y controversia. *Revista Educación* 2001, 100. pp. 29-37.
- Lawn, M. y Ozga, J. (2004). *La nueva formación del docente: Identidad, profesionalismo y trabajo en la enseñanza*. Barcelona: Pomarés.
- Montero, C. (1998). El uso del método biográfico en el estudio de trayectorias sociales precarias. En P. Lulle y L. Zamudio (coords.). *Los usos de la historia de vida en las ciencias sociales*. Tomo I, España: CIDS/Anthropos, pp. 125-142.

- Muller, P. e Yves, S. (1998). La gouvernance. En *Analyse des politiques publiques*. París: Montchrestien (Clefs).
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2014). Política educativa: el imperativo moral. *Foro de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo*. Durango, México.
- Sandoval, E. (2014). Formarse como maestro. Entre políticas públicas homogéneas y contextos educativos diversos. En C. Peláez-Paz, y M. I. Jociles (eds.). *Estudios etnográficos de las políticas públicas en contextos educativos*, Madrid: Traficantes de sueños, pp. 241-247.
- SEP (2011). *Acuerdo 592 para la articulación de la Educación Básica*, publicado el día 19 de agosto de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*. México: SEP.
- SEP (2013). Programa Sectorial de Educación. México: SEP.
- Tedesco, J. C. y López, N. (2002). Desafíos a la educación secundaria en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 76, pp. 55-69.
- Tenti, E. (2011). Futuros de la condición docente. En E. Agüera y E. Zebadúa (coords.). *La disputa por la educación*. México: Aguilar, pp. 333-362.
- Tenti, E. y Steinberg, C. (2011). *Los docentes mexicanos. Datos e interpretaciones en perspectiva comparada*. México: UNESCO-IIPE- Siglo XXI.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Comisión organizadora del Debate educativo (CODE) (2006). *Guía general de discusión*. Uruguay. Disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/GUIA%20GENERAL%20DE%20DISCUSION.htm> Consultado en abril de 2013.
- Diario Reforma*, 08/04/2014, Sección Nacional, p. 3. Disponible en: upn.mx/index.php/conoce-la-upn/servicios...de.../112-abril-2014?
- Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA) (2012). *¿De dónde vienen y a dónde van los maestros mexicanos? La formación docente en México, 1822-2012*. Disponible en http://www.ieesa.org.mx/Datos/La_Formacion_docente_en_Mexico_1822-2012.pdf
- Martínez, N. (23/05/2014). Operadores del PRI dominan educación. *El Universal*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/operadores-del-pri-dominan-educacion-1012355.html#territorio>
- Muñoz, A., (27/12/2013). Negocia SNTE en los estados. *El Universal*. Nacional, p. 6. Disponible en: <http://www.am.com.mx/leon/mexico/negocia-snte-en-los-estados-73194.html>

Figueroa, H. (01/03/2013). El priismo disputará el control del SNTE (entrevista con Carlos Ornelas). *Excélsior*. Nacional. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/03/01/886787>

Santibañez, L. *et al.* (2006). *Haciendo camino: Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*. RAND-Educación, disponible en www.rand.org