



CONISEN
Investigar para formar

6.º Congreso Nacional
de Investigación sobre
Educación Normal

ISSN: 2594-1003

REVISTA DE LAS MEMORIAS DEL CONGRESO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE EDUCACIÓN NORMAL

AÑO 6 • No. 6 • OCTUBRE DE 2023



EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

SES
SUBSECRETARÍA DE
EDUCACIÓN SUPERIOR

DGESuM
DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN
SUPERIOR PARA EL MAGISTERIO



VERACRUZ
GOBIERNO
DEL ESTADO



SEV
Secretaría
de Educación

Acerca del CONISEN

La SEP reconoce a la investigación y la generación de conocimientos como tareas sustantivas de las Instituciones formadoras de docentes; en ese sentido, es necesario fomentar y compartir los conocimientos generados en su quehacer investigativo. Por tal motivo, la SEV y la SES, a través de la DGESuM organizan un espacio recurrente para el intercambio de experiencias, consolidación de grupos y redes interesadas en los procesos educativos de la Educación Normal.

OBJETIVOS

- Impulsar la formación de investigadores en las escuelas normales.
- Promover la participación de los estudiantes normalistas en proyectos de investigación, que les permita adquirir una formación más integral.
- Difundir y socializar los conocimientos que se derivan de las investigaciones generadas en las escuelas normales.
- Consolidar un espacio recurrente para la convivencia y el intercambio de experiencias de la comunidad normalista interesada en la investigación educativa.
- Brinda un espacio que coadyuve al fomento y la consolidación de los cuerpos académicos de las escuelas normales.
- Generar y consolidar redes de investigación entre escuelas normales e instituciones interesadas en la formación docente.

Revista de las Memorias del Congreso Nacional de Investigación sobre Educación Normal, número 1, enero – diciembre 2023, es una publicación anual editada por el Tecnológico Nacional de México, Avenida Universidad 1200, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03330, teléfono 5536002511 Ext. 65092, correo d_vinculacion05@tecnm.mx, a través de la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio, Avenida Universidad #1200, 5to piso, Cuadrante 5-35 Col. Xoco, Alcaldía. Benito Juárez, C.P. 03330. Ciudad de México. Contacto: Tel. (55) 36002511 Ext. 65064, d_vinculacion05@tecnm.mx. Editor Responsable: Dr. Abraham Sánchez Contreras. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2024-031211000800-102, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número, Dr. Abraham Sánchez Contreras, Director de Políticas para el Sistema de Profesionales de la Educación de la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio, Av. Universidad #1200, 5to; piso Cuadrante 5-14 Col. Xoco, Alcaldía. Benito Juárez, C.P. 03330. Ciudad de México. Tel. (55) 36002511 Ext. 53570, Correo Electrónico: asanchezca@nube.sep.gob.mx. Fecha de última modificación, 03 de mayo de 2024.

Queda prohibida la reproducción total o parcial en cualquier medio, del contenido de la presente revista electrónica, sin contar con la autorización de la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio.

De Carrera Magisterial a la evaluación para la permanencia. Dos décadas de reformas educativas de precarización del trabajo docente (1992-2013)

Jesús Adolfo Trujillo Holguín

j.trujillo@ensech.edu.mx

Escuela Normal Superior de Chihuahua Profr. José E. Medrano R.

José Luis García Leos

j.garcia@ensech.edu.mx

Escuela Normal Superior de Chihuahua Profr. José E. Medrano R.

Línea temática 10. Prácticas profesionales e inserción laboral de los egresados de las escuelas normales.

Resumen

Las condiciones generales de trabajo para las y los docentes egresados de las escuelas Normales de México son cada vez más complejas. El magisterio, como profesión de Estado, se debate entre el monopolio del gobierno para definir los asuntos relacionados con su formación e incorporación al campo laboral y entre la apertura para que las y los profesionistas de formación diferente a la normalista participen en igualdad de circunstancias para trabajar en las escuelas del sector público. En la presente ponencia se realiza una revisión a las políticas educativas de las últimas tres décadas (1992-2022), con el propósito de analizar cómo han cambiado las condiciones para el trabajo docente de las y los maestros. Se trata de una investigación de corte cualitativo, con enfoque histórico, que toma como base la técnica de investigación documental en textos de política educativa expedidos en el periodo de estudio y publicados en el Diario Oficial de la Federación. Entre las principales conclusiones resalta la identificación de una tendencia hacia la precariedad laboral del magisterio, producto de las

reformas normativas que han impactado en las condiciones salariales, prestacionales y de desarrollo profesional del magisterio en su conjunto.

Palabras clave: Reformas educativas, educación normalista, historia de la educación, condiciones del trabajo docente, Carrera Magisterial.

Planteamiento del problema

El artículo 3º de la Constitución Política de México establece facultades exclusivas para que el Estado sea quien determine los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República. Los particulares, interesados en ofrecer servicios educativos en estos niveles, están obligados a seguir igualmente los planes y programas establecidos por el gobierno, además de obtener previamente la autorización del poder público. En cuanto al ejercicio profesional del magisterio, en el mismo artículo se establecen disposiciones para la admisión, promoción y reconocimiento en el servicio, tanto para el personal docente como para directivos y asesores técnico pedagógicos (SEP, 2023).

Si nos remontamos a los antecedentes históricos de la profesión docente tenemos que no siempre ha estado sujeta enteramente a las políticas de gobierno. A lo largo del signo XIX atravesó por varias etapas, primero como actividad libre ejercida por los grupos semi-ilustrados del país, luego a un ejercicio predominantemente oficial –controlada por los gobiernos municipales y estatales- y finalmente a una profesión de Estado, alimentada por un sistema específico de formación de maestros monopolizado por el gobierno (Arnaut, 1993).

Las primeras instituciones normalistas surgieron a finales del siglo XIX y principios del XX en prácticamente todas las capitales de los estados, siendo las más representativas la de Jalapa, creada en 1887 por Enrique Rébsamen, y la de la Ciudad de México, impulsada por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Joaquín Baranda (Loyo y Staples, 2011). No fue sino

hasta la época posrevolucionaria cuando el gobierno tuvo la capacidad de establecer disposiciones normativas en el artículo 3º, que limitaban la participación de las corporaciones religiosas y de los ministros de culto en los asuntos educativos y -a la vez- se abre el camino para establecer un sistema de formación y reclutamiento de docentes controlado enteramente por el Estado y enfocado a la homogenización del país.

El proceso constructivo del magisterio como gremio fue gracias a esa intención de homogeneidad. Se constituyó en el ir y venir de transferencia de responsabilidades sobre el funcionamiento del sistema entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, a través de los procesos de federalización educativa que ocurrieron a lo largo del siglo XX. Ello permitió que el magisterio se concibiera como una misma entidad, representada por un sindicato único que se establece durante la década de los años cuarenta. A partir del surgimiento del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la lucha por el salario y prestaciones se convierte en una tarea colectiva que permitió la conquista de una percepción económica generalizada en todo el país y el derecho a la jubilación por años de servicio (Arteaga, 1994).

Pese a las coincidencias y divergencias entre autores que señalan ventajas y desventajas de la participación del SNTE en los momentos coyunturales de las luchas magisteriales (Aboites, 2019; Street, 1992), lo cierto es que tuvo un papel muy importante en las negociaciones de salario y prestaciones que se alcanzaron durante las primeras décadas de lucha sindical, pero luego se convirtió en un intercambio de posiciones políticas para las élites dirigentes.

En la presente ponencia se realiza un recorrido sucinto por el proceso de precarización de las condiciones salariales y prestacionales del magisterio a lo largo de tres décadas de reformas educativas (1992-2022). Por las mismas limitaciones de espacio, solamente se apoya el análisis en documentos de política pública expedidos en los tres momentos donde se identificaron los cambios más relevantes y que corresponden a los periodos presidenciales de

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

Marco teórico

El abordaje teórico es a partir del posicionamiento crítico, donde se reconoce que los cambios normativos están dados con base en las relaciones de poder de grupos políticos y económicos que tratan de establecer determinadas formas de ver el mundo, a partir de sus propios intereses. El nivel de análisis está dado a nivel macro (Zorrilla, 2003), pues al tratarse de reformas constitucionales analizadas desde el punto de vista histórico, no son susceptibles de trasladar al nivel micro de los actores involucrados, sino de manera general al conjunto de las maestras y maestros de educación básica.

Metodología

El trabajo se desarrolla bajo el paradigma cualitativo, con el que se busca analizar y describir los principales cambios que han planteado los documentos de política educativa, expedidos en el periodo 1992-2022, relacionados con la reglamentación a la actividad docente. Se retoma un enfoque de análisis histórico, que pretende describir la evolución que se da de un periodo gubernamental a otro, a nivel federal, que tiene repercusiones directas en las condiciones laborales, prestacionales y profesionales de las y los maestros en el nivel de educación básica del sector público.

La técnica de análisis consiste en una investigación documental, a partir de la normatividad publicada en el Diario Oficial de la Federación, principalmente en las reformas al artículo tercero constitucional que se dieron a lo largo del periodo seleccionado. Por las mismas características de extensión permitidas en esta ponencia, solamente nos abocamos a revisar el tema de estudio desde las intencionalidades planteadas en los mismos documentos revisados

y las implicaciones más importantes que tuvieron en la actividad docente, en donde el autor se asume como protagonista del fenómeno de estudio, pudieron aportar parte de la experiencia empírica, sin que ello reste objetividad al trabajo.

Resultado

La década de 1990 significó un periodo de profundos cambios a nivel nacional e internacional. El fin del mundo bipolar, con la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, dio paso a un acelerado proceso de globalización en el que el capitalismo se perfiló como la política económica dominante en todo el planeta. México no permaneció al margen de los cambios que se estaban dando a nivel internacional y a la llegada del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) al poder político a nivel federal, fue un parteaguas en el cambio de un sistema económico del Estado benefactor a otro que se enfocaba en la libre competencia y que acotaba el papel del gobierno como simple árbitro en las tendencias del mercado.

Las políticas neoliberales, acentuadas durante el gobierno salinista, introdujeron cambios en el funcionamiento del sistema educativo y en las condiciones salariales y profesionales del magisterio, cuya lógica estaba dada por una tendencia modernizadora. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 asentaba que “Un magisterio nacional renovado, mejor capacitado, con mejores condiciones de vida, será, fiel a su tradición, su mejor plataforma al futuro” (Poder Ejecutivo Federal, 1989). Es decir, el poder público estaba consciente de que las condiciones de vida de maestras y maestros no eran las más adecuadas, por lo que era urgente implementar algunas medidas que les permitieran comprometerse con el proyecto modernizador impulsado por el gobierno.

El 15 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), donde se plasmó la intención del gobierno federal, los gobiernos

estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para mejorar el sistema educativo, tanto en aspectos relacionados con la cobertura y calidad, como en los asuntos vinculados a la remuneración y pago adecuado al trabajo de las y los maestros. El gobierno justificaba el estancamiento y la pérdida de poder adquisitivo que sufrió el magisterio durante las décadas previas, señalando que “las condiciones financieras del país causaron una prolongada escasez de recursos que limitó el quehacer educativo y erosionó los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio nacional” (Presidencia de la República, 1992, p. 6).

El ANMEB fue un antecedente importante para dignificar el trabajo docente, pues contempló una línea específica de acción, que a su vez incluía seis aspectos: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo. En lo tocante al salario, la aplicación se estableció de manera generalizada y se alcanzó el intervalo de 3 a 4 salarios mínimos que el mismo SNTE había señalado como requisito para un salario profesional. Mientras tanto, el programa de Carrera Magisterial se enfocaba a establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

Aunque le programa de carrera Magisterial sufrió modificaciones a lo largo de su periodo de vigencia, el impacto principal fue en una alineación cada vez más clara con las políticas de evaluación estandarizada. Por ejemplo, en 1998 se incorpora el factor de aprovechamiento escolar de los alumnos para la vertiente de maestros frente a grupo, de manera que los resultados de las evaluaciones aplicadas al alumnado determinaban el 20% del puntaje de

evaluación del maestro por su salario. Para 2011 se realiza una nueva modificación en la que el porcentaje se eleva al 50% (INEE, 2015).

De alguna manera las políticas benévolas –hasta cierto punto- que se dieron con el ANMEB de 1992 comenzaron a ser cuestionadas una vez que se oficializó el uso de las evaluaciones estandarizadas, ya sea que fueran aplicadas por el mismo sistema educativo (Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares) o por organismos Internacionales (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes). Junto con ello, el mismo poder político estableció condiciones para que socialmente fuera cuestionado el trabajo docente, a partir de los resultados de dichas evaluaciones, y se generó un clima de tensión cuyo punto más álgido fue durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, una vez que se realizó la reforma al artículo 3º constitucional de 2013.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establecía este principio de valorar la efectividad del sistema educativo a partir de los resultados en la prueba PISA y de alguna manera atribuía los escasos niveles de calidad del sistema a los aspectos relacionados con el magisterio, pues señalaba que:

Para mejorar la calidad de la educación se requiere transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización. El mejoramiento de los resultados permitirá que padres de familias y sociedad ratifiquen e incrementen la confianza en la tarea decisiva de los docentes. Una vía para lograrlo es fortaleciendo los procesos de formación inicial y selección de los docentes (Gobierno de la República, 2013, p. 61).

El cambio en la percepción oficial hacia el trabajo de los docente son solamente quedó plasmado en los planes oficiales, sino que se materializó una vez que fue promulgada la reforma al artículo 3º constitucional del 26 de febrero de 2013 y con la posterior expedición de la Ley

General del Servicio Profesional Docente; de manera que se introdujeron los procesos de evaluación para el ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento en el servicio para los docentes, directos y asesores técnico pedagógicos.

Esta nueva cultura de la evaluación generó consecuencias adversas para el sistema educativo, pues la profesión se volvió una actividad asediada en la que las y los maestros comenzaron a priorizar el estudio y las actividades que le permitieran conservar el empleo, mientras que la tarea educativa con el alumnado pasó a un segundo término. Aunque la LGSPD establecía que los procesos de evaluación para la permanencia se harían con apego a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, lo cierto es que a partir de una evaluación estandarizada se corría el riesgo de perder el empleo.

La reforma de 2013 aceleró el camino hacia la precarización no solamente del salario, pues eliminó el programa de Carrera Magisterial sin establecer un sistema paralelo que garantizara las mejoras salariales, sino que al verse amenazada la permanencia en el servicio, se consideraban afectados otros derechos laborales.

Al iniciar el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador se reconocieron los efectos adversos de la reforma anterior y en 2019 se realiza una nueva modificación al artículo 3º, que más bien es considerada una contrarreforma a la que le antecede. En septiembre del mismo año se expidió una ley secundaria, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, que elimina el aspecto de evaluación para la permanencia y se establecen únicamente este tipo de procedimientos con fines diagnósticos.

El nuevo enfoque educativo, agrupado en el concepto de Nueva Escuela Mexicana reconceptualiza el papel del maestro, aunque mantiene algunas características de precariedad laboral que se acumularon durante los últimos sexenios, y señala que:

El nuevo gobierno heredó un sistema educativo con un alto nivel de conflictividad provocado directamente por la “reforma legal y administrativa” (como se le denominó en el Pacto por México), promulgada en 2013, y que señaló a las maestras y a los maestros como responsables directos y únicos de los bajos resultados de aprovechamiento escolar. La descalificación del magisterio y la generalización de la idea de que todas y todos están mal preparados y son displicentes en su trabajo con las niñas y los niños mexicanos, fueron la base de un sistema laboral que buscó el mejoramiento de la calidad educativa exclusivamente con medidas de control y presión (incluido el riesgo de perder el empleo si no se satisfacían las exigencias de una evaluación que no tomaba en cuenta el trabajo realmente realizado en el aula, ni los contextos socioeconómicos) (SEP, 2019, P. 183).

Discusión y conclusiones

El transido de las políticas educativas destinadas al mejoramiento salarial, prestacional y profesional del magisterio de educación básica experimentó un proceso de deterioro a lo largo de las tres décadas del periodo analizado (1992-2022). Aunque hubo avances importantes en el aspecto salarial durante la implementación del programa de Carrera Magisterial, se identifica que este llegó a una etapa de crecimiento en el número de participantes que finalmente no se vio reflejado, de acuerdo a la postura de las mismas políticas neoliberales, en una mejora considerable en la calidad educativa o en la motivación para incentivar el esfuerzo docente.

El programa de Carrera Magisterial se aprecia más como un instrumento que sirvió al Estado para fragmentar la lucha magisterial por el salario y prestaciones, corporativizada hasta entonces por el SNTE, en una competencia individual basada en la meritocracia; que a la vez fue la antesala para que el sistema educativo quedara a merced de las lógicas aplicadas en el mundo empresarial: calidad educativa, evaluación de resultados, desempeño académico, eficacia, eficiencia, satisfacción del cliente (usuarios), etc.

Evidentemente que las políticas enfocadas en la calidad no tomaron en cuenta los graves problemas estructurales que el sistema educativo mexicano acumuló a lo largo del siglo XX y una vez iniciado el siglo XXI, se visualizó al magisterio como el componente más importante para la mejora, por lo cual se dio el viraje hacia la evaluación del sistema en su conjunto. El punto culmen fue la reforma normativa de 2013, que se inclinó casi de manera exclusiva en la evaluación docente como mecanismo para alcanzar la tan ansiada calidad educativa.

Aunque la política de evaluación del desempeño docente basada en el castigo tuvo un periodo de vigencia relativamente corto, acentuó la precarización del trabajo docente y promovió un periodo de estancamiento en el desarrollo profesional de las y los maestros, que inclinaron la balanza hacia una nueva forma de concebir su desarrollo profesional, materializado en la contrarreforma educativa de 2019 que, aunque tiene una visión diferente acerca de la función del magisterio, mantiene algunos esquemas de la precariedad laboral heredada de las últimas décadas.

Referencias

- Aboites, H. (2019, 20 de diciembre). Contribuciones de la CNTE a la educación. *La Jornada*.
<https://www.jornada.com.mx/2019/12/21/opinion/015a2pol>
- Arnaut Salgado, A. (1993). *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1993*. El Colegio de México.
- Arteaga Castillo, B. (1994). *La institucionalización del magisterio (1938-1946)*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Gobierno de la República (2013, 20 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- INEE [Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación]. (2015). *Los docentes en México. Informe 2015*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Loyo E., y Staples, A. (2011). Fin de un siglo y de un régimen. En D. Tanck de Estrada (coord.), *Historia mínima de la educación en México* (pp. 189-225). El Colegio de México.
- Poder Ejecutivo Federal. (1989, 31 de mayo). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. *Diario Oficial de la Federación*.
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4816216&fecha=31/05/1989&cod_diario=205446
- Presidencia de la República (1992, 18 de mayo). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *Diario Oficial de la Federación*.
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4666820&fecha=19/05/1992&cod_diario=201041
- SEP [Secretaría de Educación Pública]. (2019). Hacia una nueva escuela mexicana. *Perfiles educativos*, 41(166), 182-190. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2019.166.59611>

SEP (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15131/4/images/constitucion_politica_3_2023.pdf

Street, S. (1992). El SNTE y la política educativa, 1970-1990. *Revista Mexicana de Sociología*, 54(2), 45-72. <https://doi.org/10.2307/3540980>

Zorrilla, M., y Villa Lever, L. (Coords.) (2003). *Políticas educativas* [Colección: La investigación educativa en México, 1992-2002, núm. 9]. Consejo Mexicano de Investigación Educativa.