

COMENTARIO DE ACTUALIDAD
LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS MAESTROS: EL
FONDO DE LA REFORMA EDUCATIVA
THE INDIVIDUALIZATION OF TEACHERS: THE
BACKGROUND OF THE MEXICAN EDUCATIONAL
REFORM

GUILLERMO A. TAPIA GARCÍA*

Resumen

El propósito es comentar un aspecto poco referido en el análisis de la implementación de la reforma educativa actual, en particular, en relación con la resistencia de diversos sectores del magisterio ante el tema de la evaluación docente. Dicho aspecto se refiere al proceso de *individualización* implicado tanto en el contenido como en la ejecución de la reforma. En el texto propongo y argumento que la reforma implica una transformación profunda de la relación histórica entre el Estado mexicano y el gremio magisterial, de matriz corporativa-clientelar, para establecer una relación *vis a vis* entre los docentes como sujetos individuales y el Estado, basada en procesos de profesionalización, en los que la evaluación del desempeño tiene un lugar central. Este cambio supone nuevas reglas en la trayectoria profesional de los docentes, así como una novedosa *incertidumbre*, resultante del desmontaje del andamio normativo-burocrático que rigió las relaciones laborales entre el gobierno y el gremio de maestros del país desde la década de 1940.

Palabras clave: Reforma de la educación, Situación del docente, Estatus profesional, Docentes

*Académico de tiempo del
Departamento de Ciencias
Sociales y Humanidades,
UIA León. Licenciado en
Historia y Maestro en
Innovación Educativa
por la Universidad de
Guanajuato.

Abstract

The purpose is to comment on a seldom discussed aspect in the analysis of the implementation of the current educational reform, particularly related to the opposition found among the teachers from different sectors to teacher evaluation. This aspect refers to the process of individuation involved both in the content and the implementation of the reform. In the text, I propose and argue that the reform involves a profound transformation of the historical relationship between the Mexican State and the teachers' union, corporate-patronage matrix, in order to establish a relationship *vis a vis* between teachers as individuals and the State, based on the process of professionalization, where evaluation of performance is the main focus. This change means setting new rules for the teachers' professional development, as well as a new uncertainty resulting from the removal of regulatory and bureaucratic scaffolding that governed labor relations between the government and the teachers' union in the country since the 1940s.

Key words: Educational reform, Teacher status, Occupational status, Teachers

En principio, la reforma educativa en curso tiene como eje *la evaluación* del profesorado para su ingreso, promoción y permanencia en el servicio, bajo la premisa de que la profesionalización del magisterio es un elemento clave en la mejora de la calidad de la educación básica. Para ello se reformaron el artículo 3ro Constitucional y la Ley General de Educación. También se expidió una nueva *Ley General del Servicio Profesional Docente* (LGSPD) al mismo tiempo que se dotó de autonomía y se expidió la *Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación*. Diversos aspectos de la nueva legislación, en especial la evaluación, han sido objeto de rechazo por parte de varios sectores del magisterio, en distintos momentos y regiones del país, durante los últimos dos años. Dados los argumentos más visibles en el rechazo, varios actores han insistido en que se trata de una "reforma laboral" más que de una política de reforma que afecte a lo curricular o a lo pedagógico y, por esto, consideran que no es preciso referirse a ella como "la reforma educativa".

Sin embargo, el componente "laboral" de la reforma había sido señalado décadas antes como uno de los asuntos más importantes e indispensables para estar en óptimas condiciones para mejorar la calidad de la educación básica en nuestro país. ¿A qué fenómeno alude dicha cuestión laboral? Es necesario remitirnos a la historia para dar cuenta de la naturaleza de las distorsiones y rémoras que se hicieron presentes en la trama laboral, en la organización y operación del sistema educativo, que limitaron la capacidad gubernamental para intervenir en procesos de mejora de la equidad y eficacia de la educación básica.

La Secretaría de Educación Pública, en su proceso de expansión en la década de 1920, amplió su base laboral de docentes, directores e inspectores. Para regular los nombramientos de profesores y la autorización de ascensos estableció la *Ley de Escalafón del Magisterio* en 1930. Sin embargo, los cargos escalafonarios comprendidos en la ley contenían tanto diversas categorías de maestro como los de director e inspector escolar, es decir, "incluía algunos puestos que *no podían ser sino de confianza* de las autoridades superiores de la SEP. El escalafón más alto era el de maestro inspector" (Arnaut, 1994: 71-72). Por lo mismo, la SEP perdió el control directo del acceso y permanencia en los cargos de director y de inspector escolar; cargos que dependían de la trayectoria de los profesores, así como de la relación de éstos con sus organizaciones gremiales.

Por otra parte, la promulgación del *Estatuto jurídico de los trabajadores del Estado* –en 1938– dio lugar a la posibilidad de organizar un solo sindicato que agrupara al conjunto de trabajadores dependientes de la SEP. Dicho estatuto "otorgaba a todos los trabajadores del Estado, con excepción de los que poseían nombramientos 'de confianza', el derecho a formar parte de la organización correspondiente" (Loyo, 1997: 26).

El gobierno procuró la unificación de las diversas agrupaciones gremiales del magisterio, con el fin de terminar con los problemas de gestión laboral y de representación (Peláez, 1984; Carrillo y Martínez, 1990). El *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE) fue establecido como la organización titular de los trabajadores de la educación en 1943. Los inspectores y los directores federales de educación primaria en los estados y territorios fueron quienes gestionaron la sindicación de los docentes (Arnaut, 1994: 65). En consecuencia, el personal que ocupaba los cargos de *autoridad laboral y administrativa* sobre los profesores fue el más involucrado en el proceso de sindicación de éstos. Se establecieron entonces las bases para el proceso de conformación de *un sistema de administración paralela o de co-administración* de los servicios educativos entre la SEP y el SNTE.

Sucedió así un fenómeno singular en América Latina, referido a la conformación del Estado posrevolucionario en México, sobre bases corporativo-clientelares-patrimonialistas, en el que los sindicatos tienen una amplia participación en la gestión de las instituciones de la administración pública federal y local. La *co-administración* de la SEP por el SNTE supuso la 'imbricación' o 'hibridación' de los intereses puestos en juego en la acción cotidiana de gestionar los asuntos públicos de la educación y no sólo los estrictamente laborales. Lo anterior es observable en los términos en que fue formulado el *Reglamento de condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública*, publicado en 1946¹.

1 En el Diario Oficial de la Federación y en SEP. Organización escolar, 1. Cuadernos para los maestros rurales. México, SEP, 1948; *reglamento vigente hasta el año 2013*, con base en la publicación de la LGSPD.

Ese reglamento, al no nombrar de modo explícito a los directores escolares y a los inspectores como si lo hicieran la ley y los reglamentos de Escalafón, los clasificó como *trabajadores de base*. Por su parte, el *Reglamento de funciones de los Inspectores Escolares de enseñanza primaria en los Estados y Territorios* (1945) les había hecho atribuciones administrativas y, sobre todo, laborales. A pesar de ello, el nuevo reglamento los agrupó bajo la categoría de *trabajadores docentes*, no con base en la categoría de trabajador técnico o administrativo, lo que les ofreció un conjunto de prerrogativas, entre ellas, la condición de *igualdad jurídica laboral* con los directores de escuela y los profesores.

Los inspectores lograron así la conjunción de una serie de atributos incompatibles en cualquier otra organización pública o privada, nacional o de otro país: trabajadores de base, escalafonados, sindicalizados, con responsabilidades administrativas y laborales *de carácter patronal*. Además, miembros de una *organización gremial corporativa y afiliada al partido gobernante*.

El SNTE se convirtió en una organización jerárquica, vertical, de control político, ideológico y laboral de los docentes a través de directores e inspectores: “es un sindicato corporativo por lo que su evolución expresa en gran medida las mutaciones del partido y por último del régimen político [...], la burocracia sindical y las autoridades educativas llegan a estar tan imbricadas, que acaban por representar un problema para los altos mandos de la SEP” (Loyo, 2002: 46). Tal imbricación se llevará al extremo cuando el SNTE controle también los procesos institucionales de formación inicial y actualización de maestros, así como cualquiera otra iniciativa relacionada con la organización y la administración del sistema educativo (Arnaut, 2003).

La co-administración SEP-SNTE, la imbricación corporativa clientelar en la gestión laboral del magisterio, no se vio esencialmente aludida ni, mucho menos, controvertida, luego de varias reformas que afectaron la administración de los servicios educativos durante las décadas de 1970 (desconcentración) y 1990 (descentralización). Al contrario, aunque con tensiones y crisis de coyuntura, el viejo pacto del Estado con el SNTE no se vio erosionado en lo esencial, ni siquiera por la alternancia política en el ejecutivo federal en el ciclo 2000-2012. En ese periodo, por el contrario, sucedió una renovación de viejos arreglos que permitieron el fortalecimiento de la presencia del SNTE en un mayor número de ámbitos de decisión de las políticas educativas, de las decisiones presupuestarias y de la operación administrativa de los servicios educativos.

En ese contexto, el actual gobierno federal asumió el desafío de “recuperar” la rectoría del Estado en materia educativa, premisa planteada tanto en el “Pacto por México” como

en los discursos oficiales de promulgación de la legislación con la “reforma educativa”. ¿Cómo puede el Estado mexicano recuperar la conducción y la regulación de los servicios educativos y con ello pretender garantizar el derecho a una educación básica de buena calidad? La legislación enfatizó el tema de la profesionalización del magisterio a través del “Servicio Profesional Docente” que implica la evaluación de los docentes para su ingreso y permanencia, así como para su promoción a cargos de dirección, supervisión y apoyo técnico-pedagógico; todo ello centrado en procesos regidos por los lineamientos emitidos por un tercer actor: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, organismo autónomo de la administración pública federal. Esto implica, para el gobierno, desarmar la trama de procesos y procedimientos administrativo-laborales por los que el SNTE co-administra de facto las relaciones laborales del magisterio.

Sin embargo, hay que observar la solución adoptada en el contexto de los procesos de *reforma del Estado*, de la *modernización* de la administración pública y, en un escenario distinto, es preciso analizarla en el marco de la *destradicionalización* de la sociedad, en la medida en que la reforma “laboral” se agrega a otros procesos de *individualización* que han transformado a la sociedad mexicana desde finales de la década de los ochenta, del siglo XX.

La reforma se presenta en el proceso de reforma del Estado porque se inscribe en un proceso de transformación del *Estado de bienestar*, construido bajo el régimen de la revolución mexicana. Varias de las llamadas “Reformas estructurales” conllevan medidas que *individualizan* la relación entre el Estado y los ciudadanos: la muestra la aportan las reformas al régimen de propiedad ejidal (Art. 27 constitucional); la reforma de la seguridad social de empleados y trabajadores, sean del sector privado (ley del IMSS) o del sector público (Ley del ISSSTE); así como nuevas formas de gestión de la política social que han constituido nuevas categorías sociales (mujeres, adultos mayores, estudiantes) que desplazan a las categorías previas: campesinos, obreros, burócratas... que integraban los sectores del antiguo partido hegemónico.

A la vez, la reforma participa de la modernización de la administración pública: establece bases racionales de relación, centradas en el mérito, entre los trabajadores y el gobierno; rompe un vínculo tradicional del régimen político con un gremio que fue clave en la construcción del Estado nacional posrevolucionario; libera al Estado de un rasgo tradicional de naturaleza corporativa-clientelar-patrimonialista.

La reforma toca a la construcción de un nuevo sujeto social individual, caracterizado por su condición profesional. La evaluación pone al sujeto profesional individual frente al estado, sin mediaciones corporativas clientelares.

Ambos procesos alteran en sus bases constitutivas tanto al Estado como al régimen político emanado de la revolución mexicana. Por una parte, responden al agotamiento del régimen de partido hegemónico (fundado en relaciones corporativas y clientelares) y la transición a un régimen de partidos plural y más competitivo; y por otro, a la reconfiguración de las funciones del Estado en el marco de la globalización económica, la liberalización comercial y la integración de bloques regionales internacionales.

Derivado de lo anterior, propongo que la reforma educativa en curso conlleva la *individualización* del magisterio, en dos grandes sentidos. El primero supone un cambio radical en la relación entre el gremio docente y el Estado. El régimen político actual ha cambiado lo suficiente como para no necesitar más la relación clientelar con la corporación sindical, fundada en un arreglo político de la década de 1940. Se moderniza la relación Estado-magisterio al someterla a un arreglo institucional sobre nuevas reglas de carácter técnico racional, más que tradicional, en las que el trabajador establece una relación contractual individual con el Estado, basada en el mérito, sin la mediación directa de la organización gremial. Las nuevas reglas se encuentran sintetizadas en la LGSPD. Ahí se hace presente el segundo sentido de la individualización del magisterio: es el sujeto individual el que ha de mostrar sus méritos, a través de diferentes instancias de evaluación, sea para ingresar, para ser promovido a otra función, o para permanecer en el servicio público. El supuesto que subyace es la progresiva *profesionalización*, es decir, una mayor capacidad del sujeto individual por mejorar el propio desempeño, a partir de sucesivas evaluaciones, procesos de formación y actualización, aunque ello involucra la apertura de espacios de incertidumbre antes inexistentes, puesto que la trayectoria profesional ya no depende de factores exógenos de naturaleza tradicional: desaparece el principio de “inamovilidad” entendido como “plaza vitalicia” para el personal agremiado, a un sindicato que garantizaba la permanencia en el cargo a pesar de no dar evidencia de resultados.

La oposición a la reforma “laboral” de varios sectores del magisterio, representada en la “evaluación punitiva”, muestra una lucha que defiende un “viejo régimen” no sólo en lo político sino en el orden administrativo: sea la relación corporativa clientelar-patrimonialista tradicional, sea la co-administración de los servicios educativos por actores más identificados con intereses gremiales, que con el compromiso de garantizar el derecho a la educación de buena calidad a los niños y jóvenes mexicanos.

Referencias

- Arnaut, A. (1994) "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)". En *Política y gobierno* Vol. 1, núm. 2
- Arnaut, A. (2003) *La Administración educativa federalizada en México*. México: El Colegio de México, Mecanograma.
- Loyo, A. (1997) "Las ironías de la Modernización: el caso del SNTE". En Loyo, Aurora (coord.) *Los actores sociales y la Educación. Los sentidos del cambio, 1988-1994*. México: UNAM-Plaza y Valdés
- Loyo, A. (2002) "La reforma educativa en México vista a través de los maestros". En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64 número 3 Julio-Septiembre.
- Peláez, G. (1984) *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- Ávila, E. y Martínez, H. (1990). *Historia del Movimiento Magisterial, 1910-1989, democracia y salario*. México: Ediciones Quinto Sol.