

Los maestros de educación básica en México: Trabajadores y profesionales de la educación.

Alberto Arnaut Salgado,

Investigador de El Colegio de México.

(Notas par el Seminario , organizado por el CIDE, BID y Senado, 13 de junio de 2013)

En este ensayo se analiza la evolución de los maestros de educación básica a partir de la revolución mexicana, su situación actual y sus perspectivas. Se privilegió el análisis de algunos de los factores que han provocado la transformación del magisterio: la evolución de su dependencia administrativa, marco jurídico administrativo y laboral, su organización sindical, el sistema de formación y el sistema de ingreso, permanencia y movilidad.

En la primera parte se analiza la **configuración de un marco jurídico-laboral y la formación del sindicalismo magisterial** que privilegiaron la caracterización jurídica e ideológica de los maestros como trabajadores de la educación.

En la segunda se analizan las **políticas orientadas a la profesionalización del magisterio a través de una serie de reformas del sistema de formación inicial y continua.**

En la tercera se analizan algunos **intentos fallidos de reformar –o de sacarle la vuelta- al marco jurídico laboral** para explorar otras rutas hacia la profesionalización de los maestros.

Finalmente, en la cuarta parte, se hace un análisis sobre **el Servicio Profesional Docente (SPD) de educación básica**¹, que se está construyendo a

¹ El SPD que se está construyendo comprende también al personal docente de las escuelas públicas de educación media-superior, pero este estudio se limitará al análisis de la educación básica.

partir de una adición al Artículo 3º y otra al Artículo 73º de la Constitución en febrero de 2013..

Hasta donde se puede observar, el nuevo SPD se establecerá en paralelo, al margen y parcialmente a costa de la histórica regulación laboral de los maestros de educación básica. De esta manera los maestros quedarán sometidos a una doble regulación: la regulación laboral y la regulación profesional. Será una doble regulación análoga a la que se construyó para el personal académico de las instituciones públicas de educación superior hace más de treinta años (también a partir de una reforma al Artículo 3º constitucional. Por eso, en la cuarta parte de este ensayo se incluye un análisis de algunos de los principales rasgos de de la doble regulación del personal académico (laboral y académica) y sobre las diferencias que existen entre los maestros de educación básica y los académicos de la educación superior.²

Con la instauración del SPD se está viviendo el final de un largo ciclo de casi ochenta años en la historia de los maestros de educación básica, en el que fueron caracterizados principalmente como trabajadores de la educación (y que fueron regulados por un marco jurídico con énfasis en lo laboral), y el comienzo de un nuevo ciclo en el que los maestros serán caracterizados principalmente como profesionales de la educación (y serán regulados por un marco jurídico con énfasis en lo profesional).

² Desde mi perspectiva, la comparación entre los maestros de educación básica y los académicos de educación superior ha sido poco atendida, a pesar de que puede resultar muy fructífera para el mejor conocimiento de ambos grupos profesionales; al menos, puede resultar más fructífera que la comparación que suele hacerse entre los docentes de básica y las otras profesiones llamadas liberales (sobre todo con la medicina) cada vez que hay una reforma del sistema de formación o de las condiciones de trabajo de los maestros de educación básica.

1. Entre los profesionales y los trabajadores de la educación

A partir de la **promulgación de la Constitución de 1917 y, sobre todo, a partir de la primera huelga generalizada de maestros primarios de 1919** en el Distrito Federal, se inició un debate acerca de si los derechos laborales y sindicales incluidos en el nuevo Artículo 123 eran aplicables o no a los “trabajadores intelectuales” y en particular a los empleados públicos y, aún más específicamente, a su contingente civil más grande: el de los maestros de las escuelas oficiales.

Entre los asuntos que se ventilaron estaba la cuestión sobre si los empleados públicos tenían o no derecho a la negociación de contratos colectivos de trabajo, la organización sindical y el derecho de huelga. La opinión oficial predominante sostenía que no había **ninguna posibilidad jurídica de contratación colectiva en un ámbito donde ni siquiera podía hablarse de contratación individual de trabajo**, pues su empleo, remuneración y condiciones dependían de un nombramiento oficial, realizado por el ejecutivo (federal, estatal o municipal) en uso de sus atribuciones de designar y remover libremente a sus colaboradores, en todas las áreas del gobierno. Aún más, se pensaba que, en estricto sentido, **no existía una relación laboral entre el Estado y sus empleados, sino una relación de supra-subordinación entre los jefes de los ejecutivos (nacional y estatales), el resto de los funcionarios y los empleados que ocupaban los puestos más bajos de la pirámide administrativa (en donde se solía ubicar a los docentes)**. En cuanto al **derecho de huelga** se consideraba absurda la mera posibilidad de que un segmento del estado (un sindicato de empleados públicos) pudiera estallar una huelga en contra del resto del estado (por ejemplo, contra el presidente y los gobernadores). Esto, se decía, pondría en jaque la existencia misma del Estado. Sin contratación colectiva y sin derecho a huelga, se concluía, ni siquiera tenía sentido plantearse la posibilidad de organizar sindicatos de empleados públicos,

pues carecerían de sus dos principales instrumentos para la defensa de sus intereses laborales. En todo caso sería un sindicato más o menos insulso.

En otras palabras, en la administración pública no podía existir un sindicato de empleados, puesto que no existía una relación bilateral y contractual de trabajo (ni individual ni colectivo) entre el Estado y sus empleados, análoga al que existía entre un empleador particular y los trabajadores de su empresa. Además, se esgrimía una razón de Estado para fundamentar la inconveniencia política de otorgar derechos sindicales y de huelga a los empleados públicos.

En **el caso específico de los maestros** de las escuelas oficiales, el debate sobre sus derechos laborales y sindicales movilizó otros argumentos relacionados, de un lado, con las tradiciones y culturas asociativas, mutualistas, gremiales y profesionales del magisterio y, del otro, con la difusión del sindicalismo entre los obreros y jornaleros agrícolas. **Quienes se oponían a la sindicalización de los maestros**, planteaban que el Artículo 123 Constitucional se refería sólo a los trabajadores manuales (obreros) contratados por empleadores particulares y no a los profesionales de la educación que habían recibido una formación especializada y desempeñaban una labor profesional. Lo más que llegaban a conceder a sus contrapartes sindicalistas era que se incluyese en la Constitución “otro Artículo 123 para los maestros” (una especie de “Artículo 123 bis”) y que, en todo caso, no debían agruparse en sindicatos, sino asociaciones de carácter profesional. A su vez, **quienes promovían la sindicalización del magisterio** reconocían que los maestros eran trabajadores técnicos o intelectuales pero, al igual que los trabajadores manuales, eran asalariados; además, señalaban las ventajas que tendría la organización sindical del magisterio tanto para la defensa de sus intereses laborales como la de sus intereses profesionales.

Durante estos años los maestros primarios tenían **una estratificación muy compleja, diversa y desigual**, que sólo para facilitar la exposición y el análisis se resume en **dos polos**. De un lado estaba **la élite, en la cúspide de la pirámide**, un pequeño segmento de maestros con mayor antigüedad en el servicio, con mejores sueldos y condiciones de trabajo y trabajaba en los principales centros

urbanos; generalmente eran maestros titulados (mediante la acreditación de un examen o mediante su formación en alguna de las escuelas normales) y contaban con mayor estabilidad en el empleo y con un incipiente servicio civil y algunas prestaciones sociales. A este segmento pertenecían algunos de los maestros federales de la capital de la república y los maestros estatales que laboraban en las capitales y principales ciudades de los estados. Este segmento de los maestros tenía sueldos similares –y a veces inferiores- a los obreros calificados, sin embargo contaba con un mayor estatus social y profesional que los trabajadores manuales.

Del otro lado, **en la ancha base de la pirámide**, estaban los maestros estatales y municipales que laboraban en pequeñas localidades, muchas de ellas rurales y semi-rurales, que padecían las fluctuantes administraciones y finanzas estatales y que en su mayoría carecían de título de maestros, recibían los más bajos sueldos y padecían las peores condiciones de trabajo. A partir de la fundación de la SEP, en 1920, se agregó a este contingente el de los nuevos maestros rurales federales que, aunque ya no dependían de las fluctuantes administraciones y finanzas municipales y estatales, tenían muy bajos sueldos, desempeñaban sus labores en condiciones muy adversas y padecían una notoria inestabilidad en el empleo. A finales de la década de los veinte se estimaba que cada año alrededor del 80% de los maestros rurales federales no permanecían en el servicio docente. Su empleo era **precario y fluctuante**. En esas condiciones **era muy difícil transformar la docencia de una ocupación temporal en, al menos, un oficio que se aprendiera en la práctica y muchísimo menos en algo parecido a una profesión (en el sentido moderno del término), con una formación especializada y con ciertas posibilidades de permanecer y moverse dentro de una carrera meritocrática**. Nada más alejado de las características de la élite magisterial y nada más cercano a las condiciones de trabajo del grueso de los asalariados. En algunos aspectos eran incluso menos que los trabajadores manuales, pues el grueso de los maestros rurales eran trabajadores intelectuales no calificados (y aún con pocas posibilidades de llegar a serlo) con un empleo temporal.

Este era el cuadro de los maestros primarios cuando se desarrolla el debate sobre la naturaleza del magisterio (trabajo o profesión), sobre su marco jurídico (laboral, administrativo o profesional) y sobre el tipo de organizaciones que debían formar (asociaciones profesionales o sindicatos).

En paralelo, durante las dos primeras décadas posrevolucionarias, el sistema educativo nacional creció y se transformó, se intensificó el asociacionismo magisterial, y se reformó el marco jurídico que regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Veamos brevemente cómo ocurrieron estas transformaciones.

A partir de la fundación de la SEP, en 1920, se inició el **reclutamiento masivo de maestros rurales** para atender las escuelas de este tipo que fueron fundadas en todo el territorio nacional bajo la dependencia directa del gobierno federal. De esa manera, en cada estado se configuró un sistema educativo dual integrado por el antiguo subsistema estatal (dependiente del gobierno de cada estado) y el nuevo subsistema federal (dependiente del gobierno federal). La mayoría de los maestros rurales federales eran jóvenes que apenas habían terminado sus estudios de primaria elemental de 4 años. Además, pronto la SEP comenzó a fundar **escuelas normales rurales federales**, que a finales del cardenismo llegarían a ser alrededor de 39 ubicadas en localidades rurales de la mayoría de los estados. De esa manera, en cada estado, las ahora beneméritas y centenarias escuelas normales estatales, fundadas finales del siglo XIX y en los primeros años del XX, comenzaron a convivir con las nuevas escuelas normales rurales federales. Durante estos años **el gobierno federal también llegó a centralizar el gobierno del sistema educativo nacional, por distintos medios**: una reforma constitucional (1934) que le otorgaría como atribución exclusiva la determinación de los planes y programas de estudio de la enseñanza primaria, secundaria y normal, la acelerada expansión del sistema educativo federal y la creciente absorción de los sistemas educativos estatales; al mismo tiempo tendía a contraerse la acción educativa de los estados. Hacia principios de la década de los cuarenta el gobierno federal (a través de la SEP) ya tenía en sus manos la

regulación del conjunto del sistema educativo y bajo su administración directa de la mayoría de las escuelas oficiales del país. Ya era el principal empleador de maestros de educación básica.

Durante estos años también **se multiplicaron las asociaciones de maestros y, aunque inicialmente no fueron reconocidas como sindicatos, en varios estados surgieron conflictos magisteriales que llegaron a organizar paros colectivos (con reclamos asociados principalmente a la inestabilidad en el empleo y los bajos e impuntuales pagos de sueldos).** También se multiplicaron los actores interesados en promover la formación de organizaciones nacionales o estatales de maestros. Desde finales del siglo XIX ya habían mostrado interés en formar asociaciones de maestros los directivos de los sistemas escolares y de las escuelas normales; después de la revolución también comenzaron a mostrar mayor interés en la organización del magisterio los gobiernos (nacional y estatales), los partidos políticos y las principales centrales obreras y campesinas.

Para sintetizar la historia del asociacionismo magisterial, basta recordar los nombres de las principales asociaciones magisteriales con vocación nacional de esta época:

- Liga Nacional de Maestros (1919)
- Federación Nacional de Maestros (1926)
- Confederación Mexicana de Maestros (1932)
- Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (1935)
- Federación Nacional de Trabajadores de la Educación (1936-1937)
- Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (1938)
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (1943)

Como todos sabemos, los nombres no sólo son cuestión de nombres, y la evolución de esta nomenclatura nos muestra la **evolución de la estructura, composición y orientación ideológica de estas asociaciones.** De un lado nos

revela la transición **de una estructura muy descentralizada** (como serían las confederaciones y federaciones) hacia **una estructura muy centralizada** (como serían los dos primeros sindicatos nacionales unitarios). Del otro lado se observa la evolución de las organizaciones que ponen por delante **la distinción o categoría profesional de sus miembros (maestros y profesores)** hacia otras que ponen por delante su **calidad de asalariados y su cercanía con los obreros (trabajadores de la educación)**. De esta manera tienden a diluirse – sin desaparecer- las diferencias de estatus entre las distintas categorías del personal docente (como podrían ser la distinción entre maestros primarios y profesores o catedráticos posprimarios), entre maestros con grupo y directores y supervisores, y entre el personal docente y no docente. El punto es que todos los asalariados de la SEP –docentes y no docentes- pasaron a ser trabajadores de la educación y como tales fueron integrados, con iguales derechos, en una misma organización sindical.

Formalmente los maestros eran empleados públicos que desempeñaban una tarea técnica o profesional especializada; pero en los hechos la mayoría de los maestros se parecía mucho más a una gran masa de trabajadores no especializados que realizaban una labor a cambio de un salario. La analogía formal (empleado profesional) sólo encarnaba en un segmento muy pequeño del magisterio, y **terminó por ceder a la realidad de una gran masa de trabajadores asalariados que se agrupó en sindicatos**, bajo los auspicios del Estado de la revolución y de las principales centrales obreras de la época (la CROM y la CTM) y del PCM.

La sindicalización de los maestros también contó con los vientos favorables de la **crisis política y económica del paso de la década de los veinte a la de los treinta**, y con la **radicalización de las políticas reformistas de la década de los treinta**. Basta recordar la reactivación del movimiento obrero y la reforma agraria, así como la reforma al Art. 3º Constitucional de 1934 para instaurar la educación socialista y radicalizar la orientación anticlerical de la educación pública.

Durante las dos primeras décadas posrevolucionarias también **se reformó el marco jurídico que regula el ingreso, la movilidad y permanencia (entonces se decía “inamovilidad”) del personal docente federal**. Se promulgaron la **Ley de Inamovilidad del Magisterio (1929)**, el **Reglamento de Escalafón de la SEP (VERIFICAR NOMBRE)(1930)** y el **Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938)**. Las normas esenciales del Estatuto Jurídico de 1938 están vigentes hasta nuestros días.³ El Estatuto Jurídico, comenzando por su denominación reconoció a un segmento de los empleados públicos como **“trabajadores al servicio del Estado”** y, por extensión, a los maestros y profesores oficiales los convertiría en **“trabajadores de la educación”**. Con ese fin clasificó a los empleados públicos en dos grandes categorías: empleados “de confianza” y empleados “de base”. Los “de confianza” seguirían siendo designados y removidos libremente por el presidente de la república, mientras que los “de base” quedaron regulados por las disposiciones del propio Estatuto Jurídico y por las Condiciones de Trabajo y el Reglamento de Escalafón (**VERIFICAR NOMBRES**) expedidos por el titular de cada unidad burocrática (en el caso de los maestros federales, la SEP nacional) después de escuchar la opinión de su respectivo sindicato (en el caso de la SEP, el SNTE). Estas disposiciones jurídicas configuraron un régimen laboral y sindical que garantizó a los maestros su estabilidad (“inamovilidad”) en el empleo. Así nació un sistema especial para el ingreso, la movilidad y la permanencia del magisterio oficial, muy permeado por la representación sindical, administrado por comisiones mixtas de escalafón integradas por dos representantes del gobierno, dos del sindicato y un presidente designado de común acuerdo por ambas partes. El Estatuto Jurídico también dispuso que en cada unidad burocrática sólo pudiera existir un sindicato, el que contase con la mayoría de sus empleados de base; también dispuso que este sindicato sólo pudiera integrarse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (la FSTSE), constituida para agrupar a todos los sindicatos de los empleados públicos federales. Finalmente,

³ Plasmadas en el Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional y la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, promulgadas en 1960 y 1961, respectivamente (**VERIFICAR FECHAS**).

para dirimir los conflictos laborales y sindicales, individuales y colectivos, el Estatuto Jurídico previó la creación de un órgano jurisdiccional administrativo, colegiado, integrado en forma paritaria por un representante del gobierno y otro de la representación sindical, y un presidente árbitro designado de común acuerdo por ambas partes.⁴

Hacia finales del gobierno de Lázaro Cárdenas no cabía la menor duda de que **el debate había sido ganado de jure y en los hechos por quienes sostenían que el magisterio era un trabajo y no una profesión (o, al menos no sólo una profesión o empleo público profesional)**. Los rasgos profesionalistas de la organización de los maestros no desaparecieron por completo, pero se debilitaron o quedaron subordinados por una impronta principalmente sindical y laboral.⁵

En la década de los cuarenta se configuró **una especie de co-gestión entre el Estado y el SNTE de las condiciones de trabajo del personal docente y no docente de educación básica, que conformó, no un servicio profesional de carrera, sino una especie de servicio sindical de carrera para los maestros de educación básica**. Esta co-gestión, inicialmente concentrada en el ámbito de la SEP, después se extendió también al ámbito de los estados, mediante la progresiva incorporación de los maestros estatales al SNTE, a través de nuevas

⁴ Arnaldo Córdova++++

⁵ Antes y después de la fundación del SNTE se hicieron algunos intentos para formar **asociaciones de maestros con una impronta mucho más académica que sindical**. En 1940 se fundó la, que agrupó principalmente a algunos distinguidos maestros que habían sido –o seguían siendo- inspectores y directores de educación federal. Después, en 1957 se fundó la Academia Mexicana de Educación (AME), que agrupó a varios distinguidos directivos y maestros de maestros de las escuelas normales y funcionarios y ex funcionarios educativos federales y estatales. Casi al mismo tiempo se integró el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) que, junto con el CONALTE, se convirtió en una instancia de generación y legitimación de la política educativa, al margen de la representación sindical. La AME y el CONALTE tuvieron su mayor visibilidad en la década de los sesenta, conservaron una presencia significativa en los setenta y principios de los ochenta, y después vinieron a menos, hasta casi disolverse. Desde entonces la energía profesional y académica de los maestros se expresó casi exclusivamente a través del SNTE. Sólo de vez en vez esa energía se expresó por otros medios, como son los claustros de profesores de las instituciones formadoras de maestros, las revistas especializadas y de divulgación y, más recientemente, a través de los investigadores educativos y su organización.

secciones estatales (que agrupaban sólo a maestros estatales) y secciones únicas (que agrupaban tanto a maestros estatales como a federales).

El SNTE se convirtió en el representante, no sólo de los intereses laborales, sino también de los intereses profesionales del magisterio. Pronto se debilitaron o desapareciendo las antiguas asociaciones profesionales del magisterio, o se integraron al sindicato. Los últimos rescoldos de este tipo de asociaciones fueron las ramas nacionales de especialidad del SNTE, que fueron disueltas en la estructura sindical a principios de la década de los sesenta.

La impronta profesional de su membresía contribuyó al empoderamiento sindical, pues le otorgó al SNTE una fuerte legitimidad para participar en los asuntos profesionales del magisterio y en la política educativa nacional. Como todas las asociaciones profesionales, el SNTE reclamó con éxito su derecho a participar, no sólo en la aplicación u operación de las políticas y programas educativos dictados por el Estado, sino también en su definición y en la de los procedimientos para implantarlas. De esa manera llegó a ser el principal grupo de presión del sector educativo y, en algunos momentos, cogobernante del sistema educativo nacional.

En el contexto del sindicalismo de los empleados públicos federales, el SNTE sobresalió por su tamaño (llegó a tener el doble y hasta el triple de la membresía sumada del resto de los sindicatos de la FSTSE), porque estaba en el sector que tenía la mayor proporción de empleados “de base” en la administración pública federal y de los estados (este tipo de personal llegó a constituir alrededor del 95% del personal de la SEP, mientras que en el resto de la administración pública su promedio no rebasaba el 50%), por su presencia en todo el territorio y el entramado social del país (en cambio el resto de los sindicatos burocráticos tenían generalmente una presencia muy concentrada en el Distrito Federal y muy desigual en el resto de las entidades federativas), por su composición predominantemente profesional que le permitía reclamar con éxito una creciente participación en la política educativa (nada equivalente encontramos en los otros sindicatos burocráticos). A diferencia del sindicalismo mucho más acotado y

subordinado al Estado del resto de la administración pública federal (y del sector para-estatal y privado), el SNTE llegó a alcanzar un considerable margen de autonomía e incluso terminó apropiándose de un segmento del Estado, el que tiene que ver con la gestión de la educación básica y, aunque en menor medida, la formación inicial de maestros. Además, pronto se convirtió en uno de los principales actores del sistema político autoritario de partido predominante y, varios años después, al cambio de siglo, en uno de los principales actores del régimen democrático.

2. Profesionalización por la ruta de la formación inicial y continua, y por otros medios.

Una vez establecido el marco jurídico (laboral y administrativo) para regular a los trabajadores de la educación básica, **las políticas encaminadas hacia la profesionalización de los maestros se orientaron principalmente hacia la reforma y expansión del sistema de formación de maestros, asociada a la movilidad escalafonaria.** En la **formación inicial** las políticas privilegiaron varias reformas curriculares, la creación de nuevas modalidades normalistas y no normalistas, y **el aumento del número de años de estudio**, mediante la progresiva elevación de los requisitos para ingresar a las escuelas normales (de primaria de 4 grados a primaria de 6 grados de primaria en 1926, a secundaria en 1940 y a bachillerato en 1984), y el aumento de los años de estudios en el nivel profesional (de 2 a 3 en 1940, de 2 a 4 en 1974 y se llegó a pensar en aumentarlo a 5 años). En el campo de la **formación continua**, sobresale la fundación de “la normal más grande del mundo”, el **Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) en 1944**, que ofreció a los maestros en servicio sin título profesional (más del 80%) la posibilidad de completar sus estudios de secundaria y de nivel profesional, para obtener el título de profesor. El IFCM permitió a decenas de miles de maestros regularizar y mejorar su situación profesional, laboral y salarial en el servicio docente. En este campo también sobresale la fundación en 1977 de **la Universidad Pedagógica Nacional (UPN)**, que, además de otros programas de investigación y formación inicial y continua, ofreció a los maestros en servicio (sin estudios normalistas o egresados de las normales pero sin título de licenciatura en educación básica) la posibilidad de completar sus estudios de licenciatura y, de esa manera, mejorar su posicionamiento en el antiguo escalafón y en los escalafones paralelos que surgieron después (como fueron el Esquema de Educación Básica de 1987 y la Carrera Magisterial a partir de 1993). El mismo papel que desempeñaron el IFCM y la UPN con respecto a los maestros y maestras de preescolar y primaria, lo han desempeñado desde la década de los cuarenta las **Escuelas Normales Superiores** y los **Centros de Actualización de Maestros** con respecto al personal docente de las secundarias

sin título de Licenciatura en Educación Secundaria (aunque cuenten con el profesor de preescolar o primaria o el de alguna otra licenciatura no normalista).

En el campo de la **formación continua** también se fundó el **PRONAP** (en 1995), que comenzó a ofrecer cursos nacionales y talleres generales para los maestros en servicio, creó alrededor de 500 Centros de Maestros y comenzó a regular y a promover una gran diversidad de programas de formación continua.

En el campo de la formación continua también hay que recordar, aunque sea una oferta menos estructurada, **la multiplicación de diversos programas de posgrado (diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados)** ofrecidos por instituciones públicas y privadas de educación superior. A estos programas se han incorporado también decenas de miles de maestros en servicio, principalmente por el estímulo derivado del valor que se les otorgó para el ingreso y movilidad de la Carrera Magisterial a finales del siglo XX.

Bajo el influjo de las reformas del sistema de formación inicial y continua, se transformaron otros aspectos de los maestros de educación básica. La **edad de ingreso a los estudios profesionales** de las escuelas normales aumentó progresivamente. A finales de la década de 1930 los futuros maestros ingresaban a los estudios normalistas casi niños e ingresaban al servicio docente siendo aún adolescentes. A partir de 1984 los futuros maestros inician sus estudios normalistas a una edad aún mayor que con la que antes ingresaban al servicio docente y, desde entonces, comenzaron a ingresar al servicio cuando ya estaba terminando su juventud y comenzaba su vida adulta. Es probable que la edad promedio de ingreso al servicio docente haya aumentado aún más al cambio de siglo, cuando se acentuó la escasez de las plazas y se intensificó la disputa por su obtención.

El progresivo aumento de los requisitos de ingreso a las escuelas normales y el aumento de la duración de los estudios profesionales **transformó los rasgos socio-demográficos y culturales de los futuros maestros**: disminuyó la presencia de estudiantes provenientes de sectores de menores ingresos y de las

zonas rurales, que tienen mayores dificultades para estudiar la secundaria, preparatoria y una carrera más larga. La urbanización y elevación del nivel de ingreso de los estudiantes normalistas se acentuó por la reducción del número de escuelas normales rurales⁶ y la restricción del nuevo ingreso en las normales públicas, mientras seguían proliferando las escuelas normales particulares, que son urbanas por definición y suelen recibir estudiantes con mayores niveles de ingreso.

Otra transformación del magisterio de educación básica ha sido **la progresiva hibridación de su formación, mediante la combinación de sus estudios normalistas con otros estudios en programas e instituciones portadoras de otras tradiciones académicas**. Basta recordar que desde la introducción de la **secundaria**⁷ y el **bachillerato** como requisito para ingresar a las normales, los nuevos estudiantes normalistas ya habían recibido el influjo de una gran diversidad de tradiciones académicas no normalistas (como las que caracterizan a las diversas modalidades de secundaria y, sobre todo, educación media-superior). Por otra parte, decenas de miles de maestros normalistas en servicio fueron **tocados por otras tradiciones académicas** a través de los diversos programas de formación continua ofrecidos por diversas instituciones no normalistas de educación superior (entre las que sobresale la **UPN**). Finalmente, la reforma curricular de las normales de 1984 fue una especie de **“universitarización” de las escuelas normales**, por la introducción del bachillerato como requisito de ingreso a las normales, la elevación de la carrera normalista al rango de licenciatura y el agregado de las funciones de investigación y difusión, a la antigua función de formación profesional de las escuelas normales (de esa manera completaron las tres funciones clásicas de las universidades). Estas transformaciones, además de fomentar la **hibridación del magisterio**,

⁶ De 39 escuelas normales rurales que había en 1940, sólo permanecen 14.

⁷ Desde 1940 se introdujo la secundaria como requisito para ingresar al nivel profesional de las normales, pero casi todas las normales públicas ofrecían, en el mismo plantel, tanto la enseñanza secundaria como el profesional, por eso los futuros maestros ingresaban casi niños a las escuelas normales. Después, en 1969, se separó el ciclo de secundaria del nivel profesional y en las escuelas normales se comenzaron a ofrecer sólo los estudios de nivel profesional..

debilitaron la “endogamia” de la tradición normalista y la abrieron hacia otras tradiciones académicas **por abajo** (mediante la introducción de crecientes requisitos de ingreso al nivel profesional), **por arriba** (mediante la diversificación de los programas de formación continua) y **por dentro** (mediante reforma curricular y la reconfiguración del personal académico de las escuelas normales).

Otros cambios en el magisterio sucedieron por el impacto del **cambio socio-demográfico sobre la expansión del sistema escolar y, por tanto, sobre el mercado de trabajo de los maestros**. Hasta principios de la década de los setenta los egresados de las escuelas normales (públicas y particulares) contaron **de manera casi automática con una plaza como docentes en alguna escuela pública**. Esto ocurrió así, porque desde el siglo XIX el número de egresados de las normales siempre fue menor que el número de plazas docentes de nueva creación. Sin embargo, a mediados de la década de los setenta **tienden a disminuir el otorgamiento de plazas automáticas** a los egresados de las normales, conforme se universaliza la educación primaria y tiende a estabilizarse y a caer la cohorte demográfica de edad de los niños de 6 a 12 años de edad, que es la cohorte de los niños que demandan educación primaria.⁸ A pesar de la disminución del ritmo de expansión de las plazas docentes, durante algún tiempo continuó la expansión de la matrícula de las escuelas normales (sobre todo, las particulares) hasta que comenzaron a surtir efecto las políticas orientadas a reducir el nuevo ingreso a las normales públicas. Sin embargo, aún después de que se comienza a reducir la matrícula normalista, año con año se acentúa el desequilibrio entre la sobre-oferta de maestros y una decreciente demanda de sus servicios. De tal manera que, al cambio de siglo, **la era de las plazas automáticas ya era parte de la historia** y comenzó a vivirse **la era de las plazas docentes cada vez más escasas y, sobre todo, cada vez más disputadas**

⁸ El impacto del cambio en las cohortes de edad sobre el mercado de trabajo docente inicialmente tuvo un mayor impacto en la educación primaria. En secundaria y preescolar tuvo otro ritmo, porque la masificación de estos ciclos escolares fue más tardía (secundaria a partir de los setenta y preescolar a partir de los ochenta) y porque su masificación fue estimulada también de manera adicional por su posterior integración del nivel básico obligatorio (secundaria en 1993 y preescolar en 2001).

entre los maestros y entre distintos actores (sindicato, autoridades educativas e instituciones formadoras de maestros).

La disminución del ritmo de expansión del sistema educativo, además de contraer el mercado de trabajo, provocó una cierta esclerosis en las probabilidades de movilidad ascendente en el servicio. Desde hacía varias décadas se produjo **una especie de “embotellamiento” escalafonario**, al reducirse dramáticamente las probabilidades de ascender de maestro a director, supervisor y jefe de sector. Después **casi desapareció la otra movilidad tradicional de maestro de primaria a maestro de secundaria, cuando los egresados de las normales primarias y normales superiores adquirieron el mismo rango de licenciatura (con la reforma curricular de normales de 1984)**, después por la disminución del ritmo de expansión de las escuelas secundarias y, finalmente, porque el trabajo docente en secundaria se convirtió en un trabajo más complejo y menos atractivo que el de primaria. Otra ruta clásica de movilidad ascendente que tendió a bloquearse fue la que se daba mediante **el cambio de adscripción de las zonas escolares menos atractivas (las rurales) hacia las más atractivas (las urbanas)**, debido a la estabilización de la matrícula en la mayoría de las ciudades del país. Estos cambios de adscripción (del campo a la ciudad) representaban para el grueso de los maestros una movilidad ascendente tan importante o más que la movilidad vertical dentro del escalafón (maestro-director-supervisor) o la de primaria a secundaria; además, esta movilidad socio-demográfica era más probable que ocurriera y, cuando así pasaba, aumentaba para los maestros las probabilidades de que sucedieran las otras movilizaciones ascendentes.

La **esclerosis de las rutas tradicionales de movilidad ascendente** de los maestros intentó ser superada mediante el **escalafón paralelo de Carrera Magisterial (CM), establecido en 1993**. CM contribuyó a mejorar el ingreso de un poco más del 40% de los maestros de educación básica y fue un desfogue temporal de las aspiraciones legítimas de los maestros de ascenso profesional. Sin embargo, CM pronto reconoció sus límites como estructura para la movilidad

de los maestros. En los hechos, los maestros han encontrado **otras rutas informales** para el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y estatus profesional. Una sido la ruta de su adscripción como **personal comisionado a la función de apoyo técnico pedagógico (ATP)**, una función con prestigio y relevante para el sistema educativo. **Otras rutas informales –y, a veces, ilegales-** ha sido el logro de una comisión para el desempeño de **tareas que poco o nada tienen que ver con el sistema educativo**, como es el personal comisionado para desempeñar labores sindicales, político-partidistas o puestos administrativos y de representación popular. Estas rutas informales han provocado situaciones, a veces muy irregulares en el sistema educativo. Hay un segmento, el de los ATPs, que desempeña tareas relevantes para la educación pero se encuentra en el limbo laboral, pues generalmente no existe ni el cargo formal para el desempeño de esta función: conserva su nombramiento formal como maestro o director pero su nombramiento como ATP depende de la voluntad de sus superiores (director, supervisor, jefe de alguna de las oficinas centrales o coordinador de algún programa educativo). Por otra parte, está el personal comisionado a tareas que nada tienen que ver con la educación y, por decir lo menos, constituyen un aberrante desvío de recursos que siempre han sido insuficientes para el sostenimiento del sistema educativo. Esto es aún más grave porque hay severas dificultades para dotar de maestros a miles de escuelas y, por otra parte, hay decenas de miles de egresados de las escuelas normales que están desempleados.

Conforme se fue angostando el mercado de trabajo y se intensificó la disputa por las plazas docentes (y por la promoción escalafonaria y los cambios de adscripción hacia las zonas y escuelas más atractivas), también **comenzaron a hacerse más visibles –y menos aceptables- la discrecionalidad y la tradición de la herencia en la asignación de las plazas docentes**. Además, se intensificaron los fenómenos de corrupción en la asignación de las plazas y la movilidad formal e informal de los maestros, como son la compra-venta y el favoritismo político.

A pesar de que desde la década de los ochenta la profesión docente **perdió dos de sus principales atractivos (carrera corta y empleo seguro)**, siguió siendo **una opción profesional y laboral muy atractiva para amplios sectores de la sociedad, sobre todo entre los estratos de menores ingresos (medios bajos y pobres)**. Para estos sectores la profesión docente sigue representando una expectativa significativa de movilidad social ascendente, aunque se haya alargado la carrera y se hayan reducido las probabilidades de empleo. Además, **para los sectores de menores ingresos, los estudios normalistas (sobre todo en las escuelas normales rurales con internado que sobreviven) representan la única posibilidad que tienen de realizar estudios de nivel superior.**

Otros cambios del magisterio se han producido por una serie de transformaciones en el sistema educativo en las últimas décadas. De un lado **se han diversificado las modalidades educativas en las que laboran los maestros de educación básica (especial, indígena, telesecundaria, adultos, comunitaria)**. Del otro, **se han diversificado las funciones que desempeñan; a sus antiguas tareas y puestos como docentes, directores y supervisores, se han agregado las de apoyo técnico pedagógico (ATP).**

Otro cambio importante fue la federalización o descentralización educativa de 1992. El gobierno federal transfirió a los estados la administración de los servicios de educación básica y normal que hasta entonces habían estado bajo su administración directa. De esa manera, el magisterio de educación básica, que llegó a ser predominantemente federal, se transformó en un magisterio predominantemente estatal.

Finalmente, al cambio de siglo, el magisterio ha vivido otras transformaciones derivadas de la introducción de **la evaluación como uno de los nuevos instrumentos esenciales del gobierno y la gestión del sistema educativo nacional**. Durante las últimas dos décadas el magisterio de educación básica dejó de ser una profesión que prácticamente no era evaluada y se convirtió

en una profesión la profesión cada vez más **evaluada** y, quizá, hasta **híper-evaluada** y **estigmatizada** social y políticamente.

3. **Intentos de reformar el marco jurídico laboral y de sacarle la vuelta, y otros cambios en las condiciones de trabajo.**

Desde 1938 el marco jurídico laboral de los maestros se ha conservado hasta nuestros días prácticamente intocado en sus rasgos esenciales. No se reformó ni siquiera en 1992, cuando el gobierno federal transfirió a los estados la administración de los servicios de educación básica y normal que hasta entonces habían estado bajo su administración directa. **El gobierno federal, junto con la administración de las escuelas, transfirió a los estados la relación laboral que hasta entonces mantuvo con el personal docente y no docente transferido. Ni siquiera en este caso se modificó el marco jurídico laboral, que permanece vigente para el personal que se mantiene bajo la administración federal (sobre todo, en el DF), así como para el personal transferido a los estados, a pesar de que ya no son empleados federales.** Para decirlo en otras palabras, el gobierno federal transfirió a los estados su marco jurídico laboral junto con sus escuelas y maestros.

No obstante, se hicieron diversos intentos fallidos de reformar el marco jurídico-laboral de los maestros federales. A principios de la década de los cuarenta el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho intentó, primero, **derogar el Estatuto Jurídico** heredado del gobierno cardenista y reemplazarlo por una **Ley del Servicio Civil**; sin embargo, este primer intento se limitó a introducir algunas reformas al Estatuto Jurídico en 1941. Al año siguiente, se intentó separar a los maestros del régimen laboral del Estatuto Jurídico y promulgar un **Estatuto Profesional para el Magisterio**; este segundo intento tampoco prosperó. Ninguno de los dos proyectos prosperó principalmente por la oposición de los sindicatos de empleados públicos (y en particular la de los maestros) y de la aún poderosa CTM. También fracasaron porque en aquellos años cualquier proyecto de implantar una regulación profesional y meritocrática chocaba con la persistente realidad de que la mayoría de los maestros de educación básica no tenían el título de profesor y aún carecían de los estudios

secundarios. **En estas circunstancias el gobierno decidió conservar el marco jurídico laboral y fundar el IFCM, que ofreció a los maestros no titulados la posibilidad de completar sus estudios de secundaria y de nivel profesional y obtener su título que les permitiría regularizar su situación laboral y profesional.**

Otro intento de reforma laboral de los maestros se hizo a finales de la década de los sesenta, aunque afectaba sólo a un pequeño (pero estratégico) segmento del magisterio. La AME y el CONALTE propusieron en 1969 la transformación de los **directores y supervisores de empleados “de base” (escalafonados y sindicalizados) en empleados “de confianza” (no escalafonados y no sindicalizados)**, que pudieran ser designados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal. Esta propuesta también fracasó por la oposición sindical pero también porque se planteó poco tiempo después de la apoteosis de los rasgos esenciales del Estatuto Jurídico de 1938, que fue elevado a rango constitucional mediante la creación del apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución y, además, fue reemplazado por la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado que está vigente hasta hoy. Paradójicamente, estas reformas derogaron el Estatuto Jurídico, pero conservaron e imprimieron una mayor consistencia jurídica al sistema que había estado vigente desde 1938. Tan no hubo ruptura con el sistema anterior que el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de la SEP de 1946 se mantiene vigente hasta nuestros días, y el Reglamento de Escalafón de la SEP de 1948 se mantuvo vigente hasta 1973, cuando fue reformado sin modificar sus rasgos esenciales y también se mantiene vigente hasta hoy. Ese marco constitucional, legislativo y reglamentario está vigente incluso para el personal docente y no docente que fue transferido a los estados desde hace más de veinte años.

Otros cambios en las condiciones de trabajo de los maestros se realizaron a finales del siglo XX sin tocar los rasgos esenciales del sistema jurídico laboral, mediante la implantación de algunos programas sólo con base en acuerdos específicos entre la SEP y el SNTE.

Sin reformar el antiguo escalafón, se crearon sucesivamente dos escalafones paralelos: el **Esquema de Educación Básica en 1987** y **Carrera Magisterial (CM) en 1993** (que reemplazó y, en cierto sentido, absorbió el Esquema anterior). La CM introdujo (en paralelo con las antiguas categorías escalafonarias) una serie de niveles propios que, mediante una serie de evaluaciones, otorgaría compensaciones salariales, para estimular los esfuerzos de los maestros para lograr una mejor formación y desempeño de sus labores docentes (y de las labores del personal directivo y de ATP). En el comienzo, la CM privilegió la evaluación de dos principales factores: formación inicial y continua; después, en una segunda etapa CM otorgó un mayor peso al desempeño de los docentes, medido principalmente a través de los resultados obtenidos por sus alumnos en la prueba Enlace.

En 2006 se estableció la prueba **Enlace**, que se aplica a finales de cada año escolar, a los estudiantes de educación básica. Inicialmente diseñada para medir los aprendizajes de los estudiantes, ahora también se está usando para medir el desempeño de los maestros, tanto para su ingreso y movilidad en CM como para recibir otros estímulos salariales.

En 2007 comenzó a aplicarse un **Examen Nacional de Ingreso** al Servicio Docente. También sin modificar formalmente el marco jurídico laboral para el ingreso al servicio docente, la SEP y el SNTE convinieron la aplicación de un Examen Nacional de Ingreso al Servicio Docente. Este nuevo instrumento de gestión laboral se anunció como el final del reclutamiento de maestros con base en las normas escritas y no escritas del sistema de ingreso al servicio, en el que llegó a imperar la influencia sindical, la discrecionalidad de las autoridades y representantes sindicales, e incluso la herencia y compraventa de plazas. Sin embargo, este nuevo sistema de ingreso al servicio adolece de algunas notables deficiencias, como son sus débiles bases jurídicas (se implantó sólo con base en un convenio SEP/SNTE sin reformar el antiguo marco jurídico laboral) y lo discutible que es que un examen de opciones múltiples sea el instrumento idóneo para seleccionar a los mejores maestros. Además, es un instrumento que sólo se

ha aplicado a un pequeño segmento de las plazas disponibles, sobre todo a las plazas federales de nueva creación (que cada vez son menos), mientras que las plazas estatales de nueva creación (que también son cada vez más escasas) y las plazas federales y estatales de reposición (por renuncia, jubilación o muerte) tienden a ser reservadas por las autoridades educativas de los estados y la representación sindical para asignarlas conforme a las normas escritas y no escritas.

En 2012 también se comenzó a aplicar el **Examen Universal** para los maestros, con el fin de que las autoridades educativas y los propios maestros puedan identificar sus necesidades para definir la oferta de programas de formación continua y que los propios maestros puedan identificar sus requerimientos formativos. **(BUSCAR INFORMACIÓN)**

+++++Habría que señalar que la publicación de las evaluaciones casi siempre ha provocado una intensa presión social sobre el trabajo docente e incluso la estigmatización de los docentes.+++++

La creación de todos estos nuevos programas sin modificar el antiguo marco jurídico laboral provocó una serie de tensiones y contradicciones entre los diversos componentes del sistema educativo. **Los maestros, directivos y supervisores comenzaron a vivir una especie de esquizofrenia** atender a **diversos llamados provenientes de distintos actores internos y externos al sistema**, que se intensificaron al cambio de siglo. Los maestros también fueron quedando **sometidos a distintos –y, a menudo, contradictorios-** cuerpos normativos, como son el antiguo escalafón y los lineamientos convenidos entre la SEP y el SNTE para CM y las convocatorias para el ingreso al servicio docente. A los múltiples llamados normativos, habría que agregar una gran diversidad de reformas y programas educativos, que también buscaban transformar las prácticas

y orientaciones de los maestros, directores y supervisores de la educación básica.⁹

Durante las últimas tres décadas los maestros también han estado viviendo otros cambios derivados de las transformaciones del sistema educativo, las escuelas y el contexto político, social, económico y cultural en el que desempeñan su labor. Durante estos años **la política educativa reemplazó el énfasis en la expansión escolar (asociada al imperativo de la universalización) con un énfasis creciente en la calidad y la pertinencia de la enseñanza**. El discurso curricular ha promovido la transición **del énfasis en la enseñanza (distintivo tradicional de la profesión docente) hacia el aprendizaje (que privilegia la participación de los educandos en la construcción de su propio aprendizaje)**. Las reformas curriculares también han buscado la transición **del énfasis en los saberes y los conocimientos hacia el énfasis en las competencias**. Además, los **contenidos curriculares han aumentado** significativamente por la incorporación de una gran diversidad de los **contenidos llamados “transversales”** (medio ambiente, respeto a las diferencias, formación cívica y ética, educación financiera, TICs) que plantean a los docentes un reto formidable para cumplir con los planes y programas de estudio e incluso para realizarlos del mejor modo posible en el aula.

En los últimos veinte años los maestros también han vivido un cambio significativo en sus condiciones reales de trabajo debido a **las transformaciones en la gestión del sistema educativo y la implantación de diversas reformas y programas educativos**. Han intensificado su participación en **múltiples programas de formación continua**. Han aumentado el tiempo que dedican a la **gestión de sus escuelas** para aplicar las reformas curriculares y diversos programas que buscan aterrizar esas reformas en el ámbito de las escuelas y, en general, mejorar la calidad y la equidad de los servicios educativos. Incluso han

⁹ Basta recordar las sucesivas reformas curriculares y la renovación de los libros de texto de educación básica de la última década del siglo XX y la primera del XXI, y la implantación del PRONAP, Programas Educativos Compensatorios, Programa de Escuelas de Calidad, Educación Especial, Educación Intercultural, Programa Nacional de Lectura, Enciclomedia, Habilidades Digitales, Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas Siempre Abiertas, Programa CEDES+++++

tenido que aumentar **el tiempo que dedican a la gestión para implantar nuevos estilos de gestión escolar, mediante la promoción del trabajo colegiado de directivos y docentes, y el fomento de la participación social**, así como la elaboración y evaluación colegiada de proyectos escolares y planes anuales de trabajo. Además los maestros han tenido que dedicar más tiempo a la **preparación –su propia preparación y de sus alumnos- y la organización de las múltiples evaluaciones** a las que ahora se encuentran sometidos (Carrera Magisterial, Enlace, PISA). Todas estas nuevas actividades han afectado, no sólo al personal docente, sino también a los directores, supervisores y personal de apoyo técnico pedagógico, que son los responsables de que estas reformas, programas y actividades lleguen y se realicen en las escuelas.

Los maestros ahora también han tenido que asumir el reto que significa el ingreso a las escuelas de los **niños y jóvenes de más difícil escolarización** –y que antes no llegaban a las escuelas- provenientes de los sectores de los grupos más pobres y marginados del país, entre los que sobresalen la población indígena y los niños y jóvenes migrantes.

Al mismo tiempo, ahora también están viviendo en el aula el reto que significa **la creciente presencia de las TICs en el curriculum y en la vida cotidiana de las aulas** (sobre todo, en la vida cotidiana de sus alumnos). Los maestros (sobre todo los de mayor edad) han tenido que aprender, incluso de sus propios alumnos, aunque sea el uso mínimo de las nuevas TICs para convivir y comunicarse mejor con sus propios alumnos, y aprovecharlas lo mejor que pueden en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Los maestros también están viviendo la crisis o lo que F Dubet llama la **“declinación de la institución” escolar**. Según este autor, la escuela y los maestros han perdido “el monopolio de la educación legítima” por **la subida del papel de otros medios y agencias de socialización y difusión del conocimiento**. Se ha **deteriorado la legitimidad de la escuela y del maestro**, que durante más de un siglo derivó principalmente de la **legitimidad del Estado**. Se ha deteriorado, entre otras razones, porque la legitimidad representativa del Estado (en cierto sentido, una legitimidad indirecta y de origen) se ha debilitado y

tiene que ratificarla todos los días por otros medios, mediante una especie de legitimidad por resultados y directa que le otorga o le niega una opinión pública cada vez más volátil. Los maestros que, hasta no hace más de dos décadas, contaban con una fuerte legitimidad derivada de su título profesional y de su carácter de servidor público (los dos otorgados por el Estado) ahora también tienen que estar ratificando día a día su legitimidad en el aula y ante la sociedad.

4. Servicio Profesional Docente

En febrero de 2013 se hicieron una serie de reformas y adiciones al Artículo 3º y al Artículo 73º Constitucionales para crear un **Servicio Profesional Docente (SPD)** para la Educación Básica y Media Superior y otorgarle autonomía constitucional al INEE, al que, además, se le otorgaron nuevas atribuciones para participar en el diseño, regulación y operación del SPD, y para construir y coordinar un Sistema Nacional de Evaluación.

Las reformas constitucionales fueron anunciadas como una “**reforma educativa**”. En estricto sentido no es esto, sino una reforma principalmente laboral y administrativa. No obstante, habrá que reconocer la **audacia política** de denominarla así, pues los maestros y la opinión pública suele ver con mejores ojos una reforma educativa (que muestra la intención de mejorar la calidad de un servicio valioso o, al menos, aparece como una denominación neutra, como cuando se habla de “reformas estructurales”) que una reforma laboral y administrativa (en las que los maestros suelen ver gatos encerrados). Además, esa denominación encierra la **promesa** de una reforma educativa que debe cumplirse y, sin duda, la implantación de un buen SPD **puede contribuir a su cumplimiento**.

Por ahora sólo existe una reforma constitucional y aún no se define el resto del marco jurídico (legislativo y reglamentario), ni el andamiaje institucional y ni los dispositivos técnicos del nuevo SPD. Lo que ya tenemos es un intenso debate y movilizaciones de maestros en torno a las reformas en curso.

A pesar de que se trata de una reforma inconclusa, a partir de las reformas constitucionales ya podemos imaginar de un modo más o menos plausible el

futuro del nuevo marco jurídico que regulará las relaciones laborales entre el Estado y sus maestros.

La **construcción del SPD** afecta principalmente a cuatro aspectos del ámbito laboral de los docentes de educación básica: el ingreso, la movilidad, la permanencia y el reconocimiento de los maestros, sobre todo de los futuros maestros. El personal docente de educación básica quedará sometido a una doble regulación: a) **La laboral**, que está plasmada en el Apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución y en la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) (y en las disposiciones equivalentes de cada estado) y, de manera supletoria, el Apartado “A” de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo (LFT). b) **La profesional**, que quedó plasmada en las recientes adiciones que se hicieron al Art. 3º. Y 73º de la Constitución y que se completará con las reformas y adiciones que se harán a la Ley General de Educación (LGE) y dos nuevas leyes, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación

La doble regulación de los docentes de educación básica será análoga (no podría ser ni sería deseable que fuera exactamente igual) a la doble regulación del personal académico de las instituciones públicas de educación superior (IES), vigente desde hace más de tres décadas.¹⁰ La reforma de 1980 se realizó –según quienes la promovieron- para deslindar lo laboral de lo académico y, en efecto, se deslindaron los dos campos pero no fue un mero deslinde, sino también el traslado parcial de algunos aspectos de lo laboral a lo académico, como fueron el ingreso,

¹⁰ Las dos regulaciones del personal académico de las IES son: a) **La laboral**, contenida en el Apartado “A” del Artículo 123 de la Constitución, la LFT y los Contratos Colectivos de Trabajo firmado entre cada IES y la representación sindical del personal académico de cada institución. b) **La académica**, derivada de las adiciones que se introdujeron al Artículo 3º. Constitucional y a la LFT en 1981, los Estatutos del Personal Académico expedidos por cada IES. Después se agregaron una serie lineamientos de diversos programas que han impactado el trabajo académico las actividades, el desarrollo y las remuneraciones y apoyos extraordinarios de los académicos (se trata de programas asociados al pago por mérito y apoyos extraordinarios en función de la cantidad y calidad de la docencia, la investigación, la formación y otras actividades académicas). Algunos de estos programas son definidos y gestionados por cada IES (estímulos a la docencia, dirección de tesis y tutorías) y otros son definidos y gestionados por dependencias y organismos externos (como la SEP y el Conacyt (como son el SIN, Promep, apoyos para proyectos de investigación y becas para estudios de posgrado).

la movilidad, la permanencia y el reconocimiento del personal académico de las IES públicas. Lo mismo ocurrirá con respecto a los maestros de educación básica.

a) Espejo de los académicos.

Los maestros de educación básica ya pueden irse viendo en el espejo de la doble regulación (laboral y académica) del personal académico de las IES. Esto tiene una ventaja al menos: los actores que tienen bajo su responsabilidad el debate, diseño, aprobación de las leyes secundarias, reglamentos y dispositivos técnicos del SPD de educación básica pueden aprender de más de tres décadas de vigencia de la doble regulación de los académicos de las IESs.

La doble regulación del personal académico de las IES **implantó un sistema más objetivo y racional de ingreso, movilidad y reconocimiento del personal académico**. También **contribuyó a que las universidades públicas autónomas conservaran un considerable margen de autonomía y la consolidación de los centros de investigación y de posgrado**. Finalmente, también posibilitó el **mejoramiento significativo de las condiciones de trabajo y los ingresos del personal académico de tiempo completo**.¹¹

Existe la posibilidad de **aprender muchas cosas** –y sobre distintos aspectos- de la experiencia de las IES, que podrían ser muy útiles para la construcción del SPD de educación básica. Quizá uno de los aprendizajes más prometedores para este fin son, paradójicamente, las **notables diferencias** que existen los maestros de educación básica y los académicos de educación superior en varios aspectos.

Existen **diferencias laborales** entre la educación básica y la superior (y aún entre los distintos subsistemas, modalidades e instituciones de educación básica y superior). La reforma de 1981 para los académicos de las IES se hizo a partir unas adiciones al Art. 3º Constitucional y la LFT. La reforma de ahora para

¹¹ Existen excelentes estudios sobre su evolución, operación y consecuencias de la doble regulación del personal académico de las IES. Entre otras sobresalen los Humberto Muñoz, Roberto Rodríguez, Eduardo Ibarra, Norma Rondero, Manuel Gil, Rocío Grediaga, JPK,

los maestros de educación básica se inició mediante unas adiciones al Art. 3º y otra al Art. 73 de la Constitución. La semejanza (en ambas se hicieron adiciones Art. 3º) y las diferencias (adición a LFT para ceder el espacio para los Estatutos del Personal Académico y del Art. 73 de la Constitución para el SPD de los maestros) ya nos revelan algunas de las diferencias entre ambos marcos jurídicos.¹²

También hay una notoria **diferencia de escala** entre las IES y la educación básica. Por ejemplo, el Estatuto del Personal Académico de la UNAM (la IES más grande del país) regula a alrededor de 37 mil académicos que dependen de una misma autoridad, mientras que la LGSPD de educación básica regulará a más de un millón de maestros que dependen de 32 entidades federativas y de múltiples dependencias y organismos públicos desconcentrados y descentralizados.

Las **tradiciones asociativas del magisterio de educación básica y las de los académicos de educación superior también son muy distintas**. Aunque se pueden rastrear hasta la colonia algunas asociaciones gremiales y profesionales de los maestros de primeras letras, desde hace casi setenta años los maestros de educación básica están agrupados principalmente en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que llegó a representar no sólo sus intereses laborales, sino también sus intereses profesionales. En cambio, los académicos de las IES cuentan con una antigua tradición prácticamente ininterrumpida (que, en algunos casos, se remonta también hasta el virreinato) de asociaciones académicas y profesionales (en torno a sus respectivas IES y profesiones) caracterizadas por una estructura muy descentralizada y

¹² En el caso de los académicos se adicionó la LFT, reglamentaria del Apartado “A” del Art. 123 de la Constitución para prever la expedición de los estatutos del personal académico; en cambio, en el caso de los maestros no se tocó la LFTSE, reglamentaria del Apartado “B” del Art. 123 constitucional) y sí se adicionó el Art. 73 Constitucional para otorgar al Congreso de la Unión la atribución para crear el SPD, mediante una Ley General del SPD (LGSPD). Esta Ley tendrá el mismo rango que la LFTSE pero por su carácter “general” será de mayor alcance, pues regulará no sólo a los docentes del gobierno federal, sino también a los que dependen de los estados y municipios. Esta es una de las diferencias jurídicas más notables que habrá entre la regulación de los académicos y los maestros. Mientras los primeros están regulados por el Estatuto del Personal Académico de cada IES (de menor rango que la LFT), los maestros quedarán regulados por una LGSPD con el mismo rango que las leyes laborales aplicables (como son la LFTSE y de manera supletoria la LFT, y sus equivalentes en cada estado) y, por lo tanto, podrá derogar todas las normas laborales que se opongan sus normas.

especializada, y que poco o nada tienen que ver con la tradición sindical. Por el contrario, la tradición sindical de los académicos es mucho más reciente (alrededor de 40 años) y es mucho más endeble, heterogénea y descentralizada; además, desde sus orígenes el sindicalismo académico ha contado con una menor simpatía en el personal académico.¹³

Estas **distintas tradiciones asociativas** nos sugieren también una diferencia entre la **coyuntura de hace más de 30 años** en la configuración de la regulación de los académicos y la **coyuntura actual** en la que se está construyendo el SPD para los maestros. Cuando hace poco más de tres décadas se reformó el Artículo 3º Constitucional para construir la regulación académica, el **sindicalismo universitario apenas había nacido y era poco atractivo para el personal académico de mayor antigüedad y estatus en las IES de mayor alcurnia**; además los académicos ya contaban con una antigua regulación de tipo académico, por lo cual el Estado no les estaba ofreciendo algo que les fuera del todo ajeno. En cambio, ahora, el SPD para los maestros de educación básica se está construyendo **después de 75 años de vigencia de un marco jurídico laboral y en pleno apogeo del sindicalismo magisterial**; es decir, el SPD tendrá que avanzar **a contrapelo de la tradición laboral y sindical del magisterio**.

Otra diferencia entre ambas coyunturas es que la regulación de los **académicos** se estableció cuando la **educación superior** aún estaba viviendo

¹³ Este contraste entre las tradiciones asociativas de los maestros de básica y los académicos de superior obedece, en buena medida, a las diferencias históricas entre una regulación principalmente laboral de los primeros y una regulación principalmente académica de los segundos. Esta diferencia existe también entre el personal no académico (principalmente regulado por normas laborales) y el personal académico (principalmente regulado por normas académicas) en el interior de las universidades públicas; incluso en las IES cuyo personal (docente y no docente) está regulado por el Apartado “B” del Artículo 123 constitucional y la LTSE (que regulan las relaciones laborales de los empleados de base de la administración pública federal), pero que han adoptado Estatutos para el personal académico análogos a los de las instituciones públicas autónomas. Estas diferencias también se deben al desigual estatus social entre el personal docente/académico y el resto del personal tanto en educación básica como en educación superior. La menor participación sindical del personal académico también obedece que los profesores de tiempo parcial (que constituyen la mayoría de los académicos de las instituciones más grandes) no suelen sindicalizarse y el segmento de académicos de tiempo completo –con mayor antigüedad y/o estatus– no suelen inclinarse hacia la participación sindical. Incluso, desde finales del siglo XX los académicos tienden a alejarse cada vez más de la actividad sindical y a adoptar otras formas individuales y colectivas de participación y de asociación en su respectiva IES y aún más allá de la institución donde laboran (a través de diversos órganos colegiados interinstitucionales de la SEP y el CONACYT y de las asociaciones académicas y profesionales de sus respectivos campos disciplinarios).

uno de los momentos de **más acelerada expansión** y, por tanto, existía un **mercado de trabajo para los académicos también en expansión**. En cambio, ahora se está construyendo el **SPD** en una coyuntura de **fuerte contracción de la oferta de empleo para los docentes de educación básica** y, además, en un mercado de trabajo en el que históricamente habían participado principalmente los egresados de las escuelas normales y en el que ahora están participando también los egresados de otras instituciones de educación superior.

Habría que recordar también que la regulación de los académicos se instauró con la intención de preservar **la autonomía** de las instituciones públicas autónomas. Por el contrario, el SPD regulará a los maestros de educación básica que laboran en escuelas que **no se caracterizan por su autonomía**, sino precisamente por lo contrario: su sometimiento a una normatividad nacional y estatal uniforme y casuística, y su subordinación a dos pirámides que las oprimen: la de las administraciones educativas (federal y estatal) y la de la representación sindical.

Otra diferencia notable entre los maestros y los académicos es la **naturaleza de su trabajo**. El trabajo de los maestros de la educación básica es casi exclusivamente **docente** (aunque hay un segmento significativo que se dedica a la dirección, la supervisión y el apoyo académico a las escuelas). Por el contrario, en la educación superior hay **un segmento significativo de académicos que también realiza tareas de investigación, difusión y vinculación**.

La **organización del trabajo** también es muy distinta entre ambos grupos. Mientras los maestros de **preescolar y primaria son maestros de tiempo completo** por definición, **la mayoría de los académicos de las IES no lo son (pues son profesores por horas o tiempo parcial)**.¹⁴

También existen notables diferencias en el contenido de su trabajo. El contenido de la docencia **en los primeros grados de la educación básica**

¹⁴ Dejamos de lado a los maestros de secundaria, porque sus condiciones y organización de su trabajo y de su formación inicial es híbrida: comparte algunas características de los docentes de preescolar y primaria con otras que los asemejan a los académicos de las IES.

(sobre todo en preescolar y los primeros grados de primaria) tiende a privilegiar los contenidos afectivos, corporales, actitudinales y valorativos, mientras en las IES desde el primer semestre o trimestre tienden a privilegiarse los contenidos cognitivos.¹⁵ Los maestros de las modalidades escolarizadas de educación básica trabajan con **niños y jóvenes**, mientras los académicos de las IES trabajan con **jóvenes y adultos**.¹⁶

Las diferencias entre la naturaleza, organización y contenido del trabajo de los maestros y académicos, plantea un reto formidable en el **diseño de los instrumentos de evaluación**, pues, como todos sabemos es relativamente más fácil (al menos así se cree) **evaluar el trabajo académico de las IES** (docencia, investigación, extensión y vinculación) que **evaluar la docencia de los maestros de educación básica** (en donde los niños y jóvenes tienen menos voz y hay contenidos no cognitivos que son mucho más difíciles de evaluar). Además, en la educación básica se ha ido afianzando la idea de que hay que evaluar, no sólo la **práctica docente**, sino también **el impacto de la docencia** (y estos dos aspectos también son muy difíciles de evaluar).

Otras diferencias notables derivan del contexto social en el que laboran los maestros de básica y los de educación superior. Mientras los maestros de básica trabajan con los sectores de menores ingresos y en distintos contextos socio-demográficos (urbano, urbano-marginal, rural e indígena), los académicos de las IES se concentran principalmente en las clases medias de las principales ciudades del país. Además, en la educación básica (sobre todo, en preescolar y primaria) existe una **intensa contraloría social por parte de los padres**, mientras en la educación superior **esta contraloría prácticamente no existe**.

¹⁵ Aunque, como todos sabemos, ni en los primeros grados de la educación básica están ausentes los aspectos cognitivos, ni en los de educación superior están completamente ausentes los aspectos afectivos, corporales, actitudinales y valorativos.

¹⁶ Las diferencias de edad de los alumnos explican también otra diferencia: En los primeros grados de la educación básica existe una intensa contraloría social por parte de los padres, mientras que en la educación superior esta contraloría prácticamente no existe.

Realidades y culturas profesionales. Los maestros de preescolar y primaria se formaron principalmente en las escuelas normales y se formaron para ejercer la docencia (que es su actividad principal y en torno a ella gira su identidad profesional). En cambio, la mayoría de los académicos de educación superior no se formó para la docencia (que es su actividad principal en las IES), sino para el ejercicio de una profesión libre (médico, abogado, contador, ingeniero) que puede ser o no ser su ocupación principal fuera de las IES. Además, aún los académicos de tiempo completo de las IES conservan una **fuerte identidad profesional o disciplinaria en torno a su formación inicial junto con su identidad posterior como académicos profesionales**, que generalmente es menos intensa en las escuelas y facultades que en los centros de investigación y posgrado.¹⁷

A pesar de las diferencias que existen entre maestros y académicos, el SPD tiene muchas cosas que aprender de los treinta años de vigencia de la regulación de los académicos de educación superior. Por ejemplo, en la educación superior se han desarrollado una **gran diversidad de configuraciones institucionales, estrategias y dispositivos para evaluar las distintas vertientes del trabajo académico**. Habría que ponderarlas para ver qué es lo que se puede aprovechar de esa experiencia también para la educación básica, mediante su adaptación, y, sobre todo, para ver qué es lo que no convendría adoptar para la educación básica.

Existen **muchos y excelentes estudios que han analizado la operación y las consecuencias de la regulación del personal académico de las IES**. En ellos se han apuntado algunos de sus principales logros positivos y también algunos de sus **efectos no deseados** e incluso algunos **efectos perversos** sobre los académicos y la vida académica de las IES.

¹⁷ Sólo en algunos campos disciplinarios de las IES existe una mayor relación entre formación inicial de los académicos y algunas de sus labores académicas, principalmente en lo que se refiere a la investigación (como podrían ser algunas de las licenciaturas ciencias sociales y humanidades, entre las que sobresalen las licenciaturas, Historia, Sociología, Pedagogía y Antropología).

Algunos de los componentes de la regulación del trabajo académico ha provocado la **segmentación y profundización de la desigualdad** –en las condiciones de trabajo y salarios- entre el personal académico de los distintos tipos de IES (universidades, escuelas tecnológicas, normales, centros de investigación y posgrado) y entre distintos segmentos de los académicos de cada IES (profesores por horas, de medio tiempo y de tiempo completo, en una estratificación íntimamente asociada a las condiciones de trabajo y a la seguridad o precariedad laboral).

Otros factores han provocado la **burocratización (de las IES y del trabajo académico)**, el **acentuamiento del individualismo** y el deterioro de la vida académica colectiva. Incluso han propiciado diversas formas de simulación en la lucha por los puntos para acceder a distintos tipos de incentivos salariales y laborales.¹⁸

Algunos investigadores han apuntado la **paradoja** de que la reforma de 1980 se realizó con el doble propósito de **garantizar la autonomía y la libertad de cátedra**; sin embargo, varios investigadores han apuntado que algunos de los componentes estratégicos de la nueva gestión de la educación superior (Fondos especiales, pagos y apoyos por mérito y por proyecto) han debilitado la autonomía universitaria y han llegado a controlar las actividades de los académicos, como jamás se pudo imaginar. Se trata de un sistema de gobierno de las IES y del trabajo académico, desde fuera y a larga distancia, desde la SEP y el CONACYT.

Otros más han señalado que la **composición de los ingresos del personal académico** con una creciente proporción de compensaciones salariales que se perderán al momento de la jubilación, debilitó el interés por el retiro y ha dificultado la renovación de la planta académica de las IES. Algo similar comenzó a ocurrir en la educación básica con la implantación de carrera magisterial.

¹⁸ De manera chusca algunos colegas han señalado algunas consignas que se difunden entre los académicos: Dar muchas clases o morir, publicar muchos libros y artículos o morir, doctorarse o morir, independientemente de la calidad de la docencia, las publicaciones y los estudios de posgrado.

Otro de los efectos no deseados ha sido la **devaluación de la docencia** (frente a la investigación), a pesar de que es la función esencial y predominante en el personal académico de la mayoría de las IES.

b) Otros espejos

El SPD de la educación básica también tiene oportunidad de aprender de los **aciertos y errores cometidos en el diseño y ejecución de algunos programas** que en las últimas dos décadas han afectado al trabajo docente y que prefiguran (o al menos así lo ven algunos maestros e investigadores educativos) algunos de los dispositivos que, quizá, se incorporarán al nuevo SPD:

Carrera Magisterial. Habrá que considerar las debilidades en su organización, en la evolución del peso y las formas de medición de los factores. Incluso habrá que considerar la posibilidad de suprimirla como un programa paralelo al antiguo escalafón y buscar la manera de incorporarlo, así sea parcialmente, como uno de los componentes del nuevo SPD.

ENLACE. Habrá que atender las múltiples críticas que se han hecho a su diseño, reactivos, difusión y utilización. Recordar que fue construida para hacer un diagnóstico fotográfico de los aprendizajes de los alumnos al final de cada ciclo escolar, pero no para observar la evolución de estos aprendizajes y menos aún para evaluar el trabajo de los docentes.

Examen Nacional de Ingreso al Servicio Docente. Atender a las dudas que existen acerca de si es el mejor instrumento –o si basta como instrumento– para seleccionar a los mejores maestros.

Concursos por oposición para directivos y personal de ATP. Habrá que analizar las experiencias de algunos estados.

INEE. Aun no sabemos hasta dónde llegará el papel del INEE en las evaluaciones asociadas al SPD. No sabemos si participará sólo en el diseño, validación de los instrumentos de evaluación, o si también lo hará en la aplicación y lectura y análisis de los resultados. Existen muchas dudas sobre la capacidad

instalada del INEE para desempeñar sólo por su cuenta la tarea de aplicar los instrumentos.

En el **diseño de los instrumentos de evaluación** asociados al SPD habrá que atender a los cuestionamientos que se han hecho a las evaluaciones que usan los mismos reactivos para evaluar las capacidades de los maestros y los aprendizajes de los niños y jóvenes sin tomar en cuenta las diferentes y **desiguales condiciones de las escuelas** y de **los contextos económicos, sociales, culturales y étnicos** en las que están insertas. Además, habrá que desarrollar **otros instrumentos** para evaluar otra dimensión, la de **la práctica docente**, que generalmente no puede ser evaluada mediante la mera aplicación de exámenes o pruebas a los docentes y alumnos. Además, habrá que desarrollar otros instrumentos para evaluar el **impacto del trabajo docente** y los **aprendizajes no cognitivos de los niños**. Hasta hoy ninguno de estos dos aspectos han sido evaluados, aunque se crea lo contrario.

Por otra parte, el SPD también tiene oportunidad de aprender **escuchando las voces discordantes de investigadores educativos y, sobre todo, de maestros de educación básica** (institucionales y disidentes del sindicato y ajenos a la actividad sindical aunque sean miembros del sindicato), pues ellos sí saben de qué se trata la profesión que se quiere transformar.

La mayoría de las críticas y la oposición al SPD obedece a la **falta de información oficial** sobre sus alcances y componentes específicos. La falta de información obedece, en parte, a que se trata de una reforma en curso y, en parte, también a que los propios decisores, aunque saben hacia donde van, aún no saben hasta dónde van a llegar, ni la configuración más detallada que le imprimirán finalmente al nuevo SPD. **La mayor inquietud entre los maestros** en servicio es la manera como el nuevo SPD afectará a los maestros en servicio (docentes, directores, supervisores, ATPs) y, en particular, a **los maestros que ya están en el servicio sin contar aún con una plaza definitiva**. Además, los maestros ven –y con cierta razón– la instauración del SPD como una especie de segunda “universitarización” de la profesión docente, ahora ya no en el campo de la formación de maestros, sino en el de su regulación laboral y profesional. **Otra**

fuentes de inquietud, sobre todo entre los investigadores educativos, son las severas limitaciones que han mostrado hasta ahora los componentes de programas ya vigentes (como son CM, Enlace, Examen de ingreso) como anticipo de algunos de los dispositivos que, quizá, pasarán a formar parte del nuevo SPD, junto con los efectos perversos que algunos de éstos han tenido en el desarrollo profesional de los docentes y de la propia educación básica. También tienden a ver un anticipo de lo que sucederá a los maestros de educación básica en algunos de los componentes del modelo de regulación de los académicos de las IES, que tiene más de tres décadas de vigencia.

El aprendizaje será mucho mayor y fructífero si no se cae en la simplonería (que también sería una injusticia y error político) de estigmatizar a los maestros de educación básica, **como lo han hecho algunos actores privados que quieren jugar un papel decisivo en la configuración del SPD y que no conocen ni simpatizan con la educación pública y sus maestros.**

5. Consideraciones finales:

Con la instauración del SPD de educación básica parece que se está llegando al final de un largo ciclo en la historia de la profesión docente y comienza uno nuevo. Llega a su fin la era de los trabajadores de la educación y comienza la de los profesionales de la educación.

En la década de los treinta, **los trabajadores de la educación ganaron la partida a los profesionales de la educación**. Sin embargo, en aquellos años los nuevos trabajadores de la educación no dejaron de ser también profesionales de la educación. No dejaron de serlo, a pesar de que las asociaciones profesionales del magisterio eran pocas, pequeñas, débiles y precarias, y a pesar de que la mayoría de los maestros no eran, en estricto sentido, profesionales de la educación, sino jóvenes habilitados para la docencia, que apenas habían cursado la primaria elemental de cuatro grados. No desapareció la impronta profesional del magisterio y, aún más, el SNTE asumió no sólo la representación de los intereses y derechos laborales de los maestros, sino también sus intereses y derechos profesionales.

Ahora, casi 80 años después, se inicia **una reforma de signo contrario**. El Estado está construyendo un nuevo Servicio Profesional Docente. Se busca pasar del énfasis de la regulación de los trabajadores de la educación (que privilegiaba la dimensión laboral) hacia una regulación de los profesionales de la docencia (que quiere privilegiar la dimensión profesional). **No es esperable que ahora los trabajadores de la educación pierdan por completo la partida** frente a los profesionales de la educación. No la perderán por completo, entre otras razones, porque **allí seguirá el personal no docente (regulados exclusivamente por un marco jurídico laboral) y allí seguirán los docentes (regulados por el mismo marco jurídico y uno emergente con énfasis en lo profesional)**. Además, la gran mayoría de del personal docente y no docente **seguirán perteneciendo al Sindicato Nacional que se apellida “De trabajadores de la Educación”**. Lo que sí ocurrirá es que **avanzará un deslinde entre los dos campos (el laboral y el**

profesional) y se acotará la intervención del sindicato (debería decir, los sindicatos) en algunos aspectos estratégicos para su poder, como es la co-gestión del ingreso, movilidad, permanencia y reconocimiento de los maestros. Esta reforma no dará origen sólo a una nueva regulación de reemplazo, sino principalmente a **una doble regulación: la antigua laboral y la nueva profesional**. Además, entre ambas regulaciones habrá **varios vasos comunicantes y restricciones recíprocas, como sucedió con la doble regulación de los académicos de las instituciones públicas de educación superior**.

La instauración del SPD para la educación básica, bien construido, creará mejores condiciones jurídicas e institucionales para el desarrollo de la profesión docente. Sobre todo, para **superar el imperio de la discrecionalidad, arbitrariedad y los fenómenos de corrupción en la asignación de las plazas, la movilidad y el reconocimiento de los maestros**. Además, creará mejores condiciones para **afrontar la crisis provocada por la intensa disputa por las cada vez más escasas plazas docentes**. Por otra parte, el SPD creará mejores condiciones para **impulsar otros cambios en la profesión docente** (por ejemplo, en su sistema de formación inicial y continua) y **puede contribuir a superar la esquizofrenia padecida por el magisterio (por los diversos y contradictorios llamados normativos) en las últimas dos décadas**. El SPD también puede convertirse en un piso más firme para emprender ahora sí, en estricto sentido, una reforma educativa.

El SPD tendrá un impacto inmediato en el sistema de reclutamiento, movilidad, permanencia y reconocimiento de los docentes, pero no es esperable que tenga un impacto tan inmediato sobre la calidad del trabajo docente y menos aún sobre la calidad educativa.

Por **un buen tiempo –que pueden ser décadas-** el magisterio de educación básica seguirá pareciéndose muchísimo al de ahora y al del pasado.

Esto será así, por un lado, porque **los maestros que ahora tenemos los tendremos por mucho tiempo**, en una época en la que la **transformación de la**

composición del magisterio por expansión es cada vez más lenta (por la disminución del ritmo de expansión de la educación básica); tampoco es esperable una rápida **transformación por reemplazo** (en una época en la que nadie se quiere jubilar, renunciar o morir), además, aún no se vislumbra la gran reforma del **sistema de formación inicial** que prepare a los nuevos maestros para el reemplazo de los que ahora están en el servicio (y aún después, habrá que esperar a que los nuevos normalistas egresen y se incorporen al servicio). Por otra parte, tampoco podría ser muy rápida la transformación de la profesión docente por la ruta de la **formación continua** (nivelación, actualización y superación profesional) de los maestros en servicio, pues todos sabemos que los múltiples programas y acciones en este campo no siempre son pertinentes y, aun los más pertinentes, suelen tener un impacto gradual mediante un esfuerzo continuado de varios años. El impacto será lento y gradual, aunque se llegara a impulsar una amplia reforma educativa y en otros aspectos de la profesión docente y el entramado institucional de las escuelas.

La reforma de la profesión docente no sólo implica las **reformas jurídica e institucionales** que se están realizando, sino también y, quizá, principalmente la **reforma de la cultura** (de las subjetividades e intersubjetividades) de los principales actores del sistema educativo (maestros, directivos, autoridades) y de su entorno inmediato y mediato (sindicato, padres y otros actores sociales). Las **reformas culturales pueden ser propiciadas y acicateadas por los cambios institucionales y normativos**, pero, como todos sabemos, la dimensión cultural es la más difícil de reformar. Además, **las organizaciones e instituciones sociales (como la profesión docente, las escuelas y el sistema educativo)** tienden a conservar las marcas de sus orígenes aún muchos años después de que desapareció o se transformó el contexto político, socio-económico y cultural en el que surgieron o fueron transformados por los reformadores de otras épocas. Y no siempre es malo que se conserven algunas de marcas de los orígenes.

Introducción.

- 1. Entre profesionales y trabajadores de la educación (p.2)**
 - 2. Profesionalización por la ruta de la formación inicial y continua, y por otros medios (p.12)**
 - 3. Intentos de reformar el marco jurídico laboral y de sacarle la vuelta (p. 17)**
 - 4. Servicio Profesional Docente (p. 23)**
 - a. Espejo de los académicos (p. 27)**
 - b. Otros espejos (p. 34)**
- Consideraciones finales (p. 39)**
- Apéndice único. Análisis del anteproyecto de Ley General del Servicio Profesional Docente (p. 42)**

Alberto Arnaut Salgado

(Curriculum)

- Investigador de El Colegio de México
- Licenciado en Derecho por la UNAM y maestro en Ciencia Política por El Colegio de México.
- Ha trabajado en distintas épocas como profesor-investigador en otras instituciones: UAM, FLACSO y el CIDE.
- Entre sus publicaciones se encuentran:
 - *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México. CIDE*
 - *La federalización educativa en México. COLMEX/CIDE*
 - *El SNTE y la descentralización educativa. CIDE*
 - *Evolución de los grupos dominantes del SNTE. CIDE*
 - Co-cordinador, junto con Silvia Giorguli, del Tomo VII, correspondiente a *Educación*, de la colección “Los Grandes Problemas de México”. COLMEX

