



Artículo

Precariedad laboral en la educación básica de México

Julián Paz Calderón

Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social, CEDES-BUAP, pascal24@hotmail.com

Saúl Macías Gamboa

Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social, CEDES-BUAP, smg2807@gmail.com

Recibido: 10/09/2019

Aceptado: 12/10/2019

Resumen

La precariedad laboral habría que relacionarla con los modelos de desarrollo económico por los que ha atravesado México. Estos modelos van sometiendo a todas las actividades productivas y con ellas a la fuerza laboral a las necesidades de ganancia del capital. La precariedad laboral de los trabajadores docentes de educación básica, ya sea por las condiciones precarias de los planteles escolares, por las condiciones de ingreso y permanencia en el ámbito laboral, o por sus remuneraciones salariales, ha sido una constante en los dos últimos modelos de desarrollo económico, el llamado *desarrollo estabilizador* y el *neo-liberalismo*. Sus condiciones precarias se van agudizar con el modelo neoliberal ya que se les van imponer los principios de competencia, eficiencia y despido. El nuevo gobierno, el de la cuarta transformación, anuló la reforma educativa del anterior gobierno neoliberal y, con nuevas leyes educativas, pretende, en todos los órdenes, terminar con la precariedad laboral docente.

Abstrat

Labor precariousness should be related to the economic development models that Mexico has gone through. These models are subjecting all productive activities and with them to the workforce to the needs of capital gain. The precarious employment of teachers in basic education, whether due to the precarious conditions of school sites, the conditions of entry and permanence in the workplace, or their salary remuneration, has been a constant in the last two models of economic development, the so-called stabilizing development and neo-liberalism. Its precarious conditions will be sharpened with the neoliberal model since the principles of competition, efficiency and dismissal will be imposed. The new government, that of the fourth transformation, annulled the educational reform of the previous neoliberal government and, with new educational laws, intends, in all orders, to end teacher precariousness.

Palabras clave: Precariedad laboral, Modelos de desarrollo, Neoliberalismo, Sindicalismo, Trabajadores docentes.

Key words: Job insecurity, Development models, Neoliberalism, Trade unionism, Teaching workers

Códigos JEL: E24, J1, M51

JEL Codes: E24, J1, M51

Introducción

Para el análisis de las condiciones laborales precarias de los docentes en México, es pertinente relacionarlo con los patrones de acumulación, esto debido a que los modelos de acumulación van sometiendo a todas las actividades productivas y de servicios, y también a la fuerza laboral, a sus necesidades de acumulación. Pero también es pertinente porque estos modelos entran en la lógica de acumulación a escala mundial o en la lógica de acumulación de los países del centro, es decir en la lógica de la división internacional del trabajo. En estos modelos de desarrollo económico no se puede obviar a los Estados porque van a ser estos los promotores y protectores de los principios de cada modelo de acumulación, van a ser eco de las necesidades de acumulación del capital en los países del centro y en los de la periferia.

México, al igual que el resto de los países de América Latina (AL), ha atravesado por tres patrones de acumulación. El primero, el llamado modelo de desarrollo primario exportador, desde las últimas décadas del siglo XIX y hasta las primeras del siglo XX. El segundo fue el modelo de desarrollo hacia adentro o de industrialización por sustituciones, desde inicios de la década de los cincuenta del siglo XX y hasta finales de la década de los setenta del mismo siglo. El tercero ha sido el llamado modelo de desarrollo neoliberal, desde principios de la década de los ochenta del siglo XX hasta la actualidad. Con sus variantes, lo que ha prevalecido en estos tres modelos ha sido la precariedad de las condiciones laborales de los docentes de educación básica en México. Para los fines del trabajo, sólo analizaremos cómo han cambiado las condiciones de precariedad entre el segundo modelo de desarrollo y el tercero, así como el posible futuro con el nuevo gobierno de la cuarta transformación.

Modelo de industrialización por sustitución de importaciones

Aunque es cierto que en los países de AL, por las coyunturas de la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, se había venido avanzando en la sustitución de importaciones con apoyo gubernamental, va a ser con los primeros informes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en los últimos años de la década de los cuarenta, que AL dió prioridad a la industrialización como recurso para alejarse de su condición de países subdesarrollados. México no sería la excepción. Los impulsores y protectores de la

industria en este modelo de desarrollo post-bélico, o patrón de acumulación, van ser el Estado y el empresariado nacional. Las características de la industrialización implantada en AL van a trastocar las actividades productivas y las condiciones laborales y salariales de la fuerza de trabajo, incluyendo la actividad educativa básica y sus docentes. El modelo se va a mantener hasta los primeros años de la década de los ochenta, para ser sustituido, por la crisis de la deuda externa, por el llamado modelo neoliberal.

¿En qué condiciones económicas, laborales y sociales se encontraba México al inicio del nuevo patrón de acumulación? Hasta los años cincuenta, México, al igual que al resto de los países de AL, era considerado un país subdesarrollado con un bajo nivel de producción *per cápita*, que continuaba exportando mayoritariamente productos primarios e importaba productos manufacturados. Por su contribución a la producción, están en igualdad de importancia el sector agropecuario y el de las manufacturas. Además la producción se llevaba a cabo con bajos niveles promedio de productividad, con diferencias importantes entre el sector agrícola y el de la manufactura, que se reflejaba en bajos ingresos o salarios y en que un alto porcentaje de su población se encontrara en situación de pobreza.

También característico, que ha estado presente en la historia de los países subdesarrollados, son las disparidades regionales, entre estados y municipios y entre las zonas rurales y urbanas. Diferencias que se van a reflejar no sólo en su contribución a la pobreza, sino también en diferencias en cuanto a condiciones laborales precarias de los trabajadores en general y de los docentes de educación básica en particular. Las condiciones generales para ejercer la labor docente estaban en peores condiciones en las zonas rurales que urbanas y se acentuaban en las zonas rurales de los estados y municipios más pobres, en especial en el conocido “eje de la pobreza” mexicana formado por los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Puebla (véase mapa en Coneval, s.f.: 9) —con datos de 2015, en conjunto representan 13.5 por ciento del territorio nacional y 15.7 por ciento de la población del país—. Esta situación va a ser una constante hasta la actualidad. Esta pobreza, que aqueja a una proporción importante de la población mexicana —se habla de más de la mitad de la población en algún tipo de pobreza—, es la que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

denomina como *pobreza multidimensional* (Coneval, s.f.) y que también se refleja en el ámbito educativo (Bazdresch, 2001) de distintas maneras.

La actividad educativa y la política educativa gubernamental, en relación con el gasto público, habría que señalar el bajo presupuesto destinado en esta importante actividad. Esto tiene consecuencias no sólo en la baja cobertura de todos los grados académicos a nivel nacional, sino también en las malas condiciones de la infraestructura, lo que dificulta la labor del docente y tiene consecuencias en los niveles de aprovechamiento. Esto se ha reflejado también en que, en especial en las regiones rurales, la reprobación y el abandono de la educación formal se haya elevado y, como correlato, que el sector gubernamental atribuya toda la responsabilidad a la “poca efectividad” del trabajo docente. Queda claro que la educación básica en México se encuentra atrapada en un círculo vicioso que se acentuó con la implantación del modelo económico neoliberal, y su progresiva precarización laboral, desde la primera mitad de los años ochenta. Las políticas económica y educativa dieron como resultado el que una amplia parte de la población se encontrara en situación de analfabetismo o de baja escolaridad (Narro y Moctezuma, 2012), es decir, sin las condiciones mínimas de saber leer y escribir. Otra porción importante sólo con algunos grados de escolaridad primaria y una parte también mínima con primaria terminada y no se diga con grados de secundaria o esta etapa terminada.

Según las autoridades educativas mexicanas la “educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria.” (DOF, 2019, 30 de septiembre). Cada una de ellas comprendía las siguientes distinciones (DOF, 2019a, 30 de septiembre de 2019). Las distinciones son importantes porque tienen que ver con la precariedad de la infraestructura educativa y las dificultades de la labor docente. Van a ser los planteles de educación indígena los que no tengan las condiciones apropiadas para ejercer la labor docente

- I. Inicial escolarizada y no escolarizada;
- II. Preescolar general, indígena y comunitario;
- III. Primaria general, indígena y comunitaria;

IV. Secundaria, entre las que se encuentran la general, técnica, comunitaria o las modalidades regionales autorizadas por la Secretaría;

V. Secundaria para trabajadores, y

VI. Telesecundaria.

Artículo 43. El Estado impartirá la educación multigrado, la cual se ofrecerá, dentro de un mismo grupo, a estudiantes de diferentes grados académicos, niveles de desarrollo y de conocimientos, en centros educativos en zonas de alta y muy alta marginación.

Es un hecho que hasta 1950 no fue prioridad para los gobiernos mexicanos la educación básica (Narro y Moctezuma, 2012). Para 1952, según datos oficiales, existía una población de 27'403,000 habitantes y 88,481 docentes de educación básica: 4.5 por ciento atendían la educación preescolar, 82.7 por ciento la educación primaria y el resto —12.8 por ciento— a la educación secundaria. Los docentes atendían a una población escolar de 3'465,869 educandos, de los cuales 3.7 por ciento asistían a preescolar, 94.1 por ciento a primaria y 2.2 por ciento a educación secundaria. Si se toma el promedio general de alumnos por maestro tenemos que en preescolar era de 32.3, en primaria de 44.5 y secundaria de 6.7 alumnos por profesor (INEE, 2015, p. 21). El segundo dato no sólo refleja la prioridad de del gobierno y la población por los estudios primarios, sino también estaría reflejando en las condiciones precarias del docente: atiende un número considerable de alumnos y ejerce su labor en instalaciones también precarias. Otro aspecto a destacarse es que no habría sido una prioridad, tanto para el gobierno como para la población, llegar a los estudios de secundaria.

Con el modelo de acumulación de industrialización por sustitución de importaciones, ¿qué importancia tendría la educación básica en este nuevo modelo y cómo cambiarían las condiciones de infraestructura y laborales de los docentes? ¿Qué niveles educativos y qué contenidos requería el capital o el proceso de acumulación del capital? Las respuestas a estas interrogantes tienen que ver con las características de la industrialización. En documentos de la CEPAL predominaba la idea de que habría que abandonar el modelo primario exportador y avanzar en la industrialización por sustitución de importaciones, como único recurso para elevar el nivel de vida de la población. En la

sustitución habría que producir internamente bienes de consumo básico, posteriormente intermedios, y por último bienes de capital. Para lograrlo se resaltaba la necesidad de la activa participación del Estado y del empresariado privado nacional y extranjero. El Estado, sin desplazar la actividad de los privados, mediante diferentes mecanismos de política económica, buscaría incentivar las inversiones del sector privado nacional y extranjero. Uno de esos mecanismos sería la protección de la planta manufacturera mexicana de la competencia externa. Los gobiernos mexicanos, al igual que el resto de los gobiernos latinoamericanos, hicieron eco de las recomendaciones del CEPAL.

Los resultados del modelo, a partir de 1950 —se iniciaba en México la etapa del llamado *desarrollo estabilizador* que alcanzó hasta 1970 (Ortiz Mena, 1970)— y hasta 1982 —el año de la crisis de la deuda externa—, fue un crecimiento sin precedentes de la producción, con importantes avances en la industrialización, en la generación de empleos y avances sociales como salud, educación y vivienda. Con problemas en cuestión de precios, de crecientes déficits fiscales, ascendente urgencia de recursos externos, y crisis financieras sucesivas. En términos educativos, al igual que en los económicos, y en correspondencia con el patrón de acumulación, le va a corresponder al Estado mexicano las inversiones para la masificación de la educación básica y la creación de opciones tecnológicas (Greaves, 2010, Vázquez, 2010, Mendoza, 2011). Las inversiones, tal vez por no ser una prioridad, van a ser insuficientes para que, a lo largo de un poco más de tres décadas, se terminaran con las condiciones precarias de los planteles escolares que dificultaban la enseñanza de los docentes y que finalmente terminara en una mala calidad de la educación (Meneses, 1997). Aun así hubo importantes avances en la cobertura y en la escolarización del país.

La especialización de los subsistemas federales en opciones técnicas deriva, en gran medida, de la estrategia de desarrollo que siguió el país desde los años cuarenta hasta principios de los ochenta. Varias políticas complementarias entre sí integraron el modelo de desarrollo hacia adentro basado en la sustitución de importaciones, la creación de un mercado nacional protegido y la intervención directa del gobierno en el sostenimiento de monopolios estatales. En el terreno educativo, además de universalizar la educación primaria, el Estado mexicano promovió opciones educativas para formar a los técnicos medios y profesionales requeridos. La rapidez con que debía intervenir y los altos montos de

inversión hicieron indispensable la participación del gobierno federal para crear y sostener los bachilleratos tecnológicos. No sorprende que en ese periodo se observen las más altas tasas de crecimiento en el número de los docentes de educación media superior. (INEE, 2015: 28)

Hasta 1982 fue una constante el crecimiento de la población escolar en estudios básicos así como de los docentes, sobre todo preescolar y estudios secundarios, sobre todo estos últimos, a tal grado que en varios sexenios gubernamentales el crecimiento del alumnado y de los docentes duplica al de los estudios primarios. Terminado el gobierno de José López Portillo, la relación alumnos-maestro era para preescolar de 31.7, el de primaria de 36.6 y de secundaria de 18.6. Sin olvidar, por supuesto las condiciones precarias de las instalaciones, sobre todo en las zonas rurales y en los estados más pobres.

¿Cuál era el proceso para ingresar al magisterio de educación básica? Este proceso de ingreso de los docentes al sub-sistema de educación básica se convirtió en la base de los argumentos del Estado neoliberal que “explicaban” la mala calidad de la educación. También fue el fundamento central para emprender la llamada “reforma educativa” que, se decía, buscaría a corregir la baja calidad educativa. En el “proceso de selección” de los docentes, si así se le podía llamar, no existía un mecanismo de selección en el que privara la competencia por medio de la preparación, capacidad, grados académicos y otras capacidades. El proceso transitaba, y probablemente aún lo hace, por intermedio de los sindicatos y la misma Secretaría de Educación Pública (SEP) que arbitrariamente asignaba las plazas laborales. Entiéndase, era uno de los mecanismos clave del corporativismo/clientelismo del sistema político mexicano que, desde 1948, se le conoció como *charrismo sindical* (Velasco, 2008; Velasco 1999).

Este dispositivo corrompido daba pie a la asignación de plazas a amigos, conocidos, familiares, recomendados y, por supuesto, a la compra y venta de plazas, que tenía consecuencias en el grado de aprovechamiento de los escolares, en la calidad de la educación, y escasas posibilidades que el docente pudiera ser desplazado a causa de su desempeño dentro de las aulas.

Esta relación laboral *sui generis* provoca una inmovilidad del puesto de trabajo de un docente de base que no se encuentra en otras profesiones —dadas las pocas causas que provocan su cese o suspensión, siempre mediada por la intervención del sindicato—. Entre estas causas se encuentra la comisión de delitos, el abandono definitivo del empleo y el no desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos... (Dogante y Rigol, 2015: 7).

El modelo económico neoliberal

Con el modelo económico neoliberal, las condiciones laborales y las salariales, de los trabajadores en general y de los docentes en particular, van a empeorar. ¿Por qué ha sido así? El modelo de acumulación por sustitución de importaciones —base de la industria taylorista-fordista— se agotó en la primera mitad de la década de los ochenta del siglo anterior para sustituirlo por el modelo neoliberal. Los argumentos de las causas de la crisis apuntaban a una excesiva la intervención del Estado en la economía que se expresaba en déficits fiscales que ocasionaban la necesidad de recursos internos y externos que ocasionaban excesos de demanda y problemas inflacionarios que finalmente terminaban en recurrentes crisis financieras. Además que su política de protección a la planta productiva mexicana de la competencia extranjera había generado un aparato productivo ineficiente que por sus altas importaciones y bajas exportaciones funcionaba con déficit comerciales crecientes que se transformaban en necesidades de recursos externos. En la ortodoxia neoliberal lo que debe prevalecer son las leyes del mercado, la competencia entre los productores y trabajadores para ofrecer un mejor producto a los consumidores (Aspe Armella, 1993).

Las promesas al implementar modelo fueron: crecimiento de la producción, crecimiento del comercio exterior, llegada de inversiones extranjeras, crecimiento del empleo mejor remunerado, elevación de los niveles de vida, disminución de la pobreza. Evidentemente, en casi cuatro décadas de implantación de este modelo económico, las últimas tres promesas nunca ocurrieron. Aún así se insistía, por recomendación de las instituciones económicas internacionales —OCDE y Banco Mundial (por ejemplo véase Jakobi y Martens, 2007; Heyneman, 2007)—, en continuar con las reformas estructurales

que acentuaran la competencia y la vigencia de las leyes del mercado, con la “convicción” de que en algún momento se darían los resultados prometidos por el modelo.

Es de llamar la atención que con el modelo neoliberal, desde el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado y hasta el fin del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, las tasas de crecimiento de la población escolar y los docentes en educación básica, con excepción de la de preescolar, fueron muy inferiores a los de los sexenios anteriores, que tuvieron que ver con la industrialización, incluso se podría hablar de estancamiento. La relación alumnos por maestro era de 21.1 para preescolar, 25.1 para primaria y 16.1 para secundaria (INEE, 2015: 21). Con el modelo neoliberal también empezaron los exámenes estandarizados de evaluación a los educandos de educación básica para medir el grado de aprovechamiento escolar o la calidad de la educación, pero también el grado de eficiencia de los docentes en la impartición de sus diferentes cursos básicos. Estas evaluaciones estandarizadas siempre fueron iguales en todo el país, sin considerar características regionales y/o culturales. Los resultados han sido insuficientes en asignaturas que se consideran relevantes como español y matemáticas.

A las evaluaciones internas, implantadas por la SEP, se agregaron las evaluaciones externas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por medio del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes — PISA, por sus siglas en inglés—, con los mismos resultados deficientes, quedando la educación básica mexicana siempre en los últimos lugares en el contexto internacional. El cuestionamiento a las pruebas fue que eran estandarizadas y que no correspondían al desarrollo tan dispar del país. Los únicos responsables de las deficiencias serían los maestros, y sobre todo en que no existía un proceso basado en los méritos para ingresar al magisterio.

Con los resultados no adecuados que los educandos de este nivel habían venido teniendo en las evaluaciones internas y externas, y con la intención de alcanzar la “calidad de la educación básica”, se inició un proceso para someter a las leyes del mercado y a la competencia, con intenciones privatizadoras contra la educación pública —siguiendo puntualmente las recomendaciones del la OCDE y del Banco Mundial—, a los

docentes que aspiran a formar parte del magisterio. Los que ya laboran en el sub-sistema básico, obligatoriamente se debían someter a evaluaciones periódicas y, en caso de que no alcanzaran los resultados suficientes, serían despedidos. Una “reforma educativa”, como se le nombró oficialmente, que en realidad era una reforma laboral basada en la aplicación represiva de una legislación apresurada de las legislaturas controladas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), un partido esencialmente corrupto y siempre sometido a los designios presidenciales. El peso del Estado neoliberal mexicano cayó sobre los docentes de educación básica: los culpó de la ineficiencia del sub-sistema.

Las evaluaciones serían obligatorias y los docentes que no las cumplieran también serían despedidos. Estas reformas quedaron plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y agregarían un elemento más a la precarización laboral docente (DOF, 2013, 26 de febrero).

Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan

La evaluación a que se refiere el párrafo anterior será obligatoria. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento.

Artículo 53. Cuando en la evaluación a que se refiere el artículo anterior se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, el personal de que se trate se incorporará a los programas de regularización que la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado determine, según sea el caso. Dichos programas incluirán el esquema de tutoría correspondiente.

El personal sujeto a los programas a que se refiere el párrafo anterior, tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la evaluación a que se refiere el artículo 52, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo.

De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses.

En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda.

Será separado del servicio público sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según sea el caso, el personal que:

- I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;
- II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación a que se refiere el artículo 53 de la Ley, o
- III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación previsto en el artículo 53.

La reforma, por supuesto, fue acordada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) —uno de los pilares del corporativismo del sistema político mexicano— y generó preocupación e incertidumbre entre los maestros por su carácter punitivo. Otro segmento de la organización sindical de los docentes, perteneciente a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), una especie de “sindicato paralelo” al SNTE, expresó su rechazo a la “reforma educativa”, también por su carácter punitivo. Esta organización paralela condujo movilizaciones de distinto tipo en contra de la reforma educativa y una confrontación abierta con los gobiernos neoliberales y las autoridades educativas. La preocupación por la calidad de la educación era cuestionada por las condiciones precarias de los planteles escolares y de las condiciones de trabajo, reconocidas por las mismas autoridades escolares (INNE, 2019, p. 53).

En la actualidad, la mayoría de las escuelas de educación básica tiene carencias de INFE. Del total de escuelas diagnosticadas por el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED, 2015), 31 por ciento presenta daño estructural (es decir, hay una

combinación de factores que determina el inicio o la ocurrencia de un modo de comportamiento inaceptable de la construcción) y 33 por ciento funciona con alguna estructura atípica (entendida como aquella que no cumple con la normatividad del INIFED). Asimismo, 55 por ciento presenta carencias de accesibilidad y 69 por ciento, de servicios de internet. Sin embargo, el cumplimiento de las condiciones mínimas que debe satisfacer la (infraestructura física educativa) no sólo depende de las mejoras directas realizadas a las instalaciones educativas, sino también de las localidades donde se ubican estas escuelas: 45 por ciento carece de drenaje, 23 por ciento no tiene red de agua potable y 3 por ciento no tiene energía eléctrica.

El estado de la infraestructura es crítico en escuelas ubicadas en municipios con alto rezago social y localidades rurales. Las desventajas son mayores en materia de acceso a agua potable para estas últimas, ya que 33 por ciento de esas escuelas no tiene red de agua potable, mientras que en el ámbito urbano esto ocurre sólo con 6 por ciento. En cuanto al drenaje, de manera respectiva no cuentan con el servicio 72 y 16 por ciento. Disparidades similares se observan entre las escuelas de municipios con rezago social bajo y muy bajo, así como alto y muy alto, donde las diferencias en las carencias de rubros como agua (13 y 41 por ciento), drenaje (33 y 78 por ciento) e internet (56 y 87 por ciento) son importantes.

A las condiciones precarias por la infraestructura se le van agregar al docente las condiciones precarias de sus condiciones de contratación a partir del patrón de acumulación neoliberal, y después a partir de la llamada reforma educativa. La tendencia es reducir las plazas de tiempo completo y medio tiempo y que fueran predominando las contrataciones por horas, por mínimo de horas, también reconocidas por los mismos órganos autónomos escolares (INEE, 2015, p. 57, 59), por supuesto con la anuencia del SNTE. Con estas condiciones ¿cómo pensar en avanzar en la calidad de la educación?

Se observa una dinámica reciente de pulverización de las plazas de mayor tiempo laboral en las escuelas secundarias generales y técnicas. Del ciclo escolar 1999-2000 al 2013-2014, en las primeras, las plazas de medio tiempo se redujeron en cerca de 10 puntos porcentuales, al pasar de 32 a 21.8 por ciento. En contraste, las plazas por horas aumentaron en 12 puntos porcentuales (de 43 a 55.3 por ciento).

En secundarias técnicas, en cambio, se fraccionaron plazas de tiempo completo en el periodo de referencia, al reducir su presencia en casi 11 puntos porcentuales a favor del

incremento de las plazas por horas (en 8.6 puntos porcentuales), y al presentarse un aumento ligero en las de tres cuartos de tiempo.

En paralelo, se han creado nuevas escuelas con una mayor proporción de plazas por horas. Por ejemplo, entre las escuelas secundarias generales creadas en el periodo 2010-2014, aproximadamente 7 de cada 10 docentes fueron contratados por horas; una década antes, en el quinquenio 1999-2004, sólo 5 de cada 10 docentes tenían este tipo de contratos en las escuelas de nueva creación.

Un análisis similar para las secundarias técnicas muestra que durante el primer quinquenio la proporción de docentes contratados por horas aumentó en casi 20 puntos, pero entre 2005-2009 y 2010-2014 la estructura horaria de las plazas se mantuvo prácticamente sin cambio.

¿Por qué el imperativo en el modelo neoliberal de precarizar las condiciones laborales de los docentes y, dentro de estas, el salario? Tan vez porque siempre se vio como un sector privilegiado dentro del mercado laboral por sus mismas condiciones de trabajo y salarios. Y tal vez porque esas condiciones supuestamente privilegiadas no se correspondían por su eficiencia en el aula, a raíz de los resultados deficientes de los educandos en las pruebas recomendadas por la OCDE.

No obstante que en términos relativos los salarios de los maestros no son tan competitivos como los de otras profesiones, existen ventajas de pertenecer al gremio docente. Se pueden citar cuando menos tres: la protección del salario; la compatibilidad entre el trabajo docente y el hogar, y la seguridad en el empleo y las prestaciones sociales. Respecto de la primera ventaja, se puede señalar que de 1998 a 2005, cuando aumentaron los salarios de los profesionistas comparables, el salario real de los docentes creció más que el de todos, con excepción de los dedicados a la salud. En contraste, de 2006 a 2012, cuando los salarios decrecieron para todo este grupo, la reducción del salario real docente fue la menor (INEE, 2015: 77).

En tercer lugar, un importante atractivo de la profesión docente es el alto grado de seguridad laboral del que disfrutaban los maestros, en un contexto de mercados laborales cambiantes. Aunado a la percepción de que la jornada laboral es menor —menos de 40 horas/semana/mes (HSM)— respecto de otras profesiones, la presencia de prestaciones

asociadas al salario —que llegan a superar a las de otras ocupaciones en la economía mexicana (Santibáñez, 2002; Santibáñez y Martínez, 2010; Llamas y Garro, 2006; Arnaut, 2004; Ortiz, 2003)—, tales como los 40 días de aguinaldo y 10 días económicos, dan al magisterio un considerable grado de seguridad laboral. (INEE, 2015: 79)

Así, el deterioro salarial de los docentes de educación básica, como parte de la precarización de sus condiciones de trabajo, no podría ser la excepción. Habría que incorporar sus salarios a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores en general, que era una especie de premisa de los principios neoliberales, para que de alguna manera fuera una especie de sometimiento para aceptar condiciones precarias prácticamente en todos los ámbitos laborales, en un contexto de altos niveles de desempleo y bajos salarios. El deterioro se dio a pesar de que en las negociaciones salariales “mediaba” un poderoso sindicato magisterial que, mediante prebendas corporativo/clientelares, había sido sometido para aceptar la reforma educativa y la precariedad laboral.

El gobierno de la Cuarta Transformación: una nueva etapa para el sistema educativo y sus docentes

Desde que el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, estaba en actividades de campaña en 2018, una de sus promesas era terminar con la reforma educativa promovida y aprobada por el gobierno de Enrique Peña Nieto. Dentro de los argumentos se decía que la reforma aprobada por el gobierno neoliberal y priísta era punitiva y que no se había tomado en cuenta las opiniones de los maestros para implementarla. Ya como presidente, y con mayoría legislativa del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), partido que lo propuso como candidato y lo llevó al poder, en las Cámaras de Diputados y Senadores, entre mayo y septiembre de 2019, se había aprobado la derogación de las reformas impulsadas por el gobierno anterior y aprobado las nuevas con otras características acorde con la “Nueva Escuela Mexicana” (DOF, 2019, 15 de mayo, 2019)

Segundo. A partir de la entrada en vigor de este Decreto se abroga la Ley General del Servicio Profesional Docente, se derogan todas las disposiciones contenidas en las leyes secundarias y quedan sin efectos los reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias a este Decreto.

Hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la ley en materia del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, queda suspendida cualquier evaluación y permanecerán vigentes las disposiciones que facultan a la actual Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública, para proveer las medidas necesarias y dar cumplimiento a los procesos derivados del Servicio Profesional Docente.

Tercero. Quedan sin efectos los actos referidos a la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente que afectaron la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio.

En la reforma educativa, las leyes secundarias apuntan a terminar con la precarización de los docentes tanto en términos de infraestructura, de su ingreso, así como de sus condiciones salariales, lo que obviamente debe representar un proceso arduo. Se hace explícito el reconocimiento del trabajo de los docentes en el proceso de educativo; se hace explícito el reconocimiento de sus derechos laborales; se hace explícito el reconocimiento de que es necesario mejorar las condiciones de infraestructura o condiciones de la labor docente; se hace explícito la necesidad de un salario digno; se hace explícito un proceso transparente en la asignación de plazas docentes y terminar con la corrupción en su asignación, entre otras prioridades educativas (DOF, 2019b, 30 de septiembre).

III. Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, profesionales de la formación y del aprendizaje con una amplia visión pedagógica;

VIII. Respetar sus derechos reconocidos en las disposiciones legales aplicables.

Otorgar, en términos de las disposiciones aplicables, un salario profesional digno, que permita a las maestras y los maestros de los planteles del Estado alcanzar un nivel de vida decoroso para ellos y su familia; arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como disponer del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y realizar actividades destinadas a su desarrollo personal y profesional, y

Dichos muebles e inmuebles deberán cumplir con los requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, resiliencia, pertinencia, integralidad, accesibilidad, inclusividad e higiene, incorporando los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, para proporcionar educación de excelencia, con equidad e inclusión, conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría.

Artículo 102. Las autoridades educativas atenderán de manera prioritaria las escuelas que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas, rurales y en pueblos y comunidades indígenas, tengan mayor posibilidad de rezago o abandono escolar, estableciendo condiciones físicas y de equipamiento que permitan proporcionar educación con equidad e inclusión en dichas localidades.

El mismo Secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados, el 3 de octubre de 2019, ante los cuestionamientos de la reforma educativa, expresaba hasta donde había llegado el modelo neoliberal en la asignación de plazas docentes, y el compromiso por la transparencia en las asignaciones.

Agregó que se trabaja en eliminar la corrupción, el *huachicoleo* educativo, ejemplificando con el estado de Michoacán, donde se detectó que tenía tres mil 500 plazas pagadas por honorarios con dinero estatal para contratar a normalistas, sin evaluaciones ni control de ingreso, y al mismo tiempo demandaba el pago de cuatro mil millones de pesos federales, supuestamente faltantes, para pagar a los maestros.

Moctezuma Barragán reiteró que la rectoría del Estado está totalmente firme, que el control de las plazas es un asunto de la autoridad educativa y que en ninguna ley se habla de los pases automáticos. Prometió transparencia para la asignación, participación, requisitos y todo el proceso. (Zepeda y Mejía, 4 de octubre de 2019).

Por último, y ante el compromiso del gobierno de la cuarta transformación de terminar con la precariedad de planteles escolares, sobre todo de las de las zonas indígenas o de alta marginación, y con ello también con parte de la precariedad de la labor de los docentes, el lunes 30 de septiembre de 2019 se puso en marcha el programa "La escuela es nuestra", programa de grandes dimensiones que necesita de recursos federales y estatales, pero sobre todo de voluntad política.

A partir del próximo lunes dará inicio el programa de rehabilitación y equipamiento de planteles escolares de nivel primaria en todo el país, que abarcará el financiamiento a 173 mil escuelas en todo el país.

Tras destacar que el programa "La escuela es nuestra" arrancó en Puebla, por la anuencia del gobernador Miguel Barbosa a cofinanciar el programa en la entidad a partir de iguales, por lo que se rehabilitarán mil 695 planteles en esta entidad. Mencionó que en una primera etapa el programa se enfocará a la rehabilitación de 103 mil 268 planteles de educación primaria, priorizando aquellos que se encuentren en zonas indígenas o de muy alta marginación. (Urrutia y Muñoz, 4 de octubre de 2019)

Consideraciones finales

Nos propusimos mostrar la relación de dependencia que existe entre las características de cada patrón de acumulación —industrialización por sustitución de importaciones o neoliberalismo—, o modelo de desarrollo, para que mejoren o empeoren las condiciones laborales de los docentes en educación básica. Con el patrón de industrialización por sustitución de importaciones la situación precaria del magisterio tenía que ver más con las condiciones de los planteles educativos que con las laborales y salariales. Aunque también eran considerados más como “capital corporativo” del sistema político y menos como pilares de la educación. Con el patrón de acumulación neoliberal, además de la pésima situación física de los planteles, se deterioraron los derechos laborales y salariales. El profesorado de educación básica fue convertido en el emblema del empobrecimiento de distintos profesionales en el trabajo asalariado. Esta política laboral se profundizó con el neoliberalismo mexicano y sus llamadas “reformas estructurales”. Los trabajadores más afectados fueron quienes tenían y tienen al Estado mexicano como empleador: profesores de educación básica, trabajadores académicos y

no académicos en universidades públicas, médicos y enfermeras en la seguridad social, burócratas, etcétera. O los empujaron al desempleo —en los recortes de personal—, o al retiro en condiciones de pobreza y abandono —con la seguridad social bajo la sombra de la crisis fiscal—, o los sometieron a la mayor precariedad imaginable.

Con el nuevo gobierno, el de la cuarta transformación elegido en 2018 —que ha decretado el fin del modelo neoliberal—, se busca que nuevamente sea el Estado el promotor del desarrollo económico, entendido este como un mejoramiento de los niveles de vida y de combate a la pobreza. Su compromiso es terminar con las condiciones precarias de los docentes en todos los niveles. Sin embargo, como es de esperarse, los obstáculos son numerosos. Cuatro décadas de neoliberalismo a rajatabla, y sus políticas de “austeridad”, inducidas desde los organismos económicos internacionales, más el escandaloso endeudamiento de los gobiernos priistas y panistas, permiten suponer que las soluciones no son de corto plazo.

Bibliografía

Arnaut, Alberto (2004). El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio (Cuadernos de Discusión, 17). México: Secretaría de Educación Pública.

Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 215 págs.

Bazdresch Parada, Miguel (2001), “Educación y pobreza: una relación conflictiva”, en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Los límites de las políticas sociales en América Latina, Buenos Aires, CLACSO, págs. 65-81

Coneval (s.f.), *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*.

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documentos/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>

- Degante, L. y Castro C. (2015) *Mercado laboral de los docentes de educación básica*. Colmee, México, 2015. Recuperado de <https://studylib.es/doc/>
- Greaves L., Cecilia (2010), "La búsqueda de la modernidad", en Dorothy Tank de Estrada (coordinada), *Historia mínima de la educación en México*, El Colegio de México, págs. 188-216
- Heyneman, Stephen (2007), "Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial (1960-2000)", en Xavier Bonal, Aina Tarabini-Castellani y Antoni Veger (coordinadores) *Globalización y educación*. Textos fundamentales, Madrid, Miño y Dávila Editores, págs. 163-203
- Jakobi, Anja y Martens, Kerstin (2007), "La influencia de la OCDE en la política educativa nacional", en Xavier Bonal, Aina Tarabini-Castellani y Antoni Veger (coordinadores) *Globalización y educación*. Textos fundamentales, Madrid, Miño y Dávila Editores, págs. 233-253
- Llamas Huitrón, I., y Garro, B. (2006). El mercado laboral de los docentes en México. En Llamas Huitrón, I. El mercado en educación y la situación de los docentes (pp. 175-233). México: Plaza Valdés/Universidad Autónoma Metropolitana
- Mendoza Ávila, Eusebio (2011), "La educación tecnológica en México", en Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bolaños Martínez (coordinadores) *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, México, FCE, SEP, págs. 463-530
- Meneses Morales, Ernesto (1997), *Tendencias educativas oficiales en México, 1976-1988*, México, Centro de Estudios Educativos, A.C., Universidad Iberoamericana, 485 págs., bibliografía, apéndices, índices
- Muñoz Izquierdo, Carlos (2001), "Educación y desarrollo económico y social. Políticas públicas en México y América Latina durante las últimas décadas", en *Perfiles Educativos*, vol. xxiii, núm. 91, págs. 7-36
- Ortiz Mena, Antonio (1970), "Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica en México", en *El Trimestre Económico*, vol. 37, núm. 146(2), abril-junio 1970, págs. 417-449
- Ortiz, M. (2003). Carrera Magisterial: Un proyecto de desarrollo profesional (Cuadernos de Discusión). México: Secretaría de Educación Pública.

Santibáñez, L. (2002, 2º semestre). ¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio (C. d. Educativos, Ed.). Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, XXXII (2), pp. 9-41. ,

-yMartínez, F. (2010). La evaluación educativa: experiencias, avances y resultados. En Arnaut, A., y Giorguli, S. Los grandes problemas de México: VII Educación (pp. 125-158). México: El Colegio de México.

Vázquez, Josefina Zoraida (2010), “Renovación y crisis”, en Dorothy Tank de Estrada (coordinada), *Historia mínima de la educación en México*, El Colegio de México, págs. 217-238

Velasco Arregui, Edur (1999), “Estructura y poder sindical en México: un retrato de una élite longeva”, en *Espiral*. Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. v, núm. 16, septiembre- diciembre 1999, págs. 11-147

Velasco Zapata, Francisco (2008), *Charrismo sindical*.
<https://www.alainet.org/es/active/24582>

Narro, J. y Moctezuma D. (2012) Analfabetismo en México: una deuda social. *Realidad datos y espacio*. Vol. 3. Num.3 septiembre-diciembre 2012, 5-17. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/rde/RDE_07/Doctos/RDE_07_opt.pdf

Urrutia, A. y Muñoz A. (4 de octubre de 2019). Lanza gobierno programa nacional de rehabilitación de escuelas primarias. *La jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/10/04>

Zepeda, A. y Mejía X. (4 de octubre de 2019). Moctezuma garantiza rectoría del Estado el tema educativo. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional>

INIFED Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (2015). Cédulas de Información Técnica (CIT). México: INIFED

INEE (2015). Los docentes en México. Informe 2015. México: INEE. Recuperado de www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Docentes

INEE (2019). La educación obligatoria en México. Informe 2019. México: INEE. Recuperado de <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/P11245.pdf>

DOF. *Diario Oficial de la Federación* (2013, 26 de febrero), Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona

un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recuperado de

www.sep.gob.mx/work/models/sep1/pdf/promulgacion_dof_26_02_13.pdf

_(2019, 15 de mayo), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php

_(2019a, 30 de septiembre), Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php

_(2019b, 30 de septiembre), Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php