

Presentación

El trabajo que rescatamos del acervo de la Revista para este ejemplar pone nuevamente la mirada sobre el magisterio mexicano. Por esto constituye una referencia pertinente ante la perspectiva del año actual y las acciones que, derivadas de la Ley del Servicio Profesional Docente, habrán de marcar el inicio del primer bloque de evaluación a profesores de la educación básica y de educación media superior,¹ en el contexto planteado por el editorial del presente número de la revista.

Apareció acá en 1996 y contiene una profunda revisión de por lo menos 25 años en materia de políticas públicas encaminadas a la profesionalización y la evaluación de los principales actores de la educación mexicana, materia indispensable para pensar y enfrentar los problemas implicados en su formación y en las políticas que declaran atenderlos.

A partir del análisis histórico en el que surgen las diferentes iniciativas gubernamentales en la materia, los autores destacan el quiebre entre la pretendida modernización e ingreso al primer mundo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y el conjunto de factores contextuales que habría de contradecir e imposibilitar la funcionalidad de las reformas, tales como la violenta caída del salario y del poder adquisitivo de todos los mexicanos a partir de la crisis económica de diciembre de 1994, la emergencia y la lucha abierta del movimiento indígena en el sur del país, de enorme impacto social y altamente significativa en todos los órdenes de la vida nacional, y la magnitud del poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, único titular del contrato ley y en las negociaciones con el gobierno, pese a la presencia constante de la disidencia de la Coordinadora.

Paralelo a estos procesos, y en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, la descentralización educativa que el gobierno federal había preconizado

¹ 1 975 460 actores educativos, según cifras de la base de datos del Observatorio Ciudadano Estratégico de la Educación. Disponible en <http://compromisoporlaeducacion.mx/de-que-tamano-es-nuestro-compromiso/>

como una de las principales políticas del sexenio y en la que, los aspectos referidos al magisterio, ponderaban la revaloración de su función mediante aspectos relacionados con el aprecio social por su trabajo, enfrentaba las limitaciones de los estados y municipios para instrumentar muchas de las referidas a su formación y con ello a la piedra angular de los cambios educativos posibles mediante la acción del profesorado. La profusión de ofertas para la formación inicial, la nivelación, la actualización y capacitación, la superación, el perfeccionamiento y el mejoramiento profesional es uno de los señalamientos más destacados del trabajo. Lo es también el diagnóstico sobre la consecuente confusión curricular, la discontinuidad de los programas y el incremento de los cursos aislados, la competitividad y conflicto entre instituciones de formación oferentes, la descapitalización de las escuelas normales como instituciones de educación superior, la escasa o nula evaluación de los resultados entre el Programa emergente de actualización del maestro y el Programa Nacional de Carrera Magisterial. El conjunto, en fin, hace patente un panorama de fragmentación de las políticas, de ineficacia de las instituciones en la armonización de los aspectos curriculares, de instituciones formadoras y laborales implicados en la profesionalización del magisterio, para cerrar con ocho líneas de acción en el diseño de las políticas necesarias en la formación de maestros, que son todavía materia pendiente en la mejora de la calidad educativa.

Tras casi 20 años de la aparición de este trabajo y en contraste con el momento actual, tendríamos que tomar en cuenta políticas posteriores como las derivadas de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, en 2008, en la que se establece un amplio llamado a gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia, “para avanzar en la construcción de una Política de Estado”. Aún es notable en ella el tono negociador entre el gobierno federal y el poderoso sindicato de maestros, frente al rigor con el que, luego del encarcelamiento de la líder vitalicia del gremio, en febrero de 2013, se instauró la última reforma, en el mismo año, que se centra en la evaluación de alto impacto sobre la carrera de los docentes, sin apoyar con igual énfasis sus procesos de formación inicial y continua.

Políticas públicas de profesionalización del magisterio en México*

Public policy professionalization of teaching in Mexico

*María de Ibarrola***

*Gilberto Silva****

RESUMEN

En este artículo se analizan los planteamientos de las políticas de profesionalización del magisterio fomentadas durante la década de los ochenta y, especialmente, de las sugeridas durante 1993 y 1994. Se exploran las implicaciones derivadas a partir del cambio radical del contexto socioeconómico, experimentado desde diciembre de 1994, en términos de la instrumentación de políticas de profesionalización dispuestas por el "Programa de Modernización Educativa", y las contradicciones en las que se incurrió. En este marco de análisis, se discuten los factores que no fueron considerados en el proceso de diseño de las políticas o que fueron mal instrumentados y se proponen líneas de acción que involucran precisamente a esos factores en el diseño de políticas de profesionalización del magisterio.

Palabras clave: Política pública, formación docente, currículo, instituciones formadoras, relación laboral

ABSTRACT

Postures of teachers' professionalization policies during the 80's are analyzed in this article, and specially the ones between 1993 and 1994. The authors review radical change's implications of socioeconomic context since December 1994, referring the professionalization policies carried on by the Educational Modernization Program, and inconsistencies founded. In this frame, issues that were not considered for the process of policies designing are argued, and action lines proposals are suggested, including those issues for the policies of professionalization design.

Key words: public policy, teacher training, curriculum, forming institutions, employment

* Aparecido originalmente en la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXVI, 2º trimestre, 1996, pp.13-69. Se presentó ante el Consejo de Ministros de Educación de Brasil, en Foz do Iguazú, Brasil, celebrado el 21 y 22 de septiembre de 1995.

** Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano; Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV/IPN) de México.

*** Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

INTRODUCCIÓN

El país, el contexto

Los dos acontecimientos más significativos hacia los cuales orientó su quehacer el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y la incorporación de México a la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicas (OCDE), expresan los objetivos centrales de la política modernizadora de ese sexenio. Además, fueron la base del surgimiento de profundos y violentos acontecimientos políticos y económicos que sacudieron a la sociedad mexicana: primero, el movimiento indígena armado que surgió en enero de 1994 y, segundo, la profunda crisis económica y financiera expresada en los últimos días de diciembre del mismo año.

Los acontecimientos anteriores son en realidad síntesis de procesos económicos, políticos y sociales que tuvieron como eje el traslado de nuestro quehacer económico y financiero hacia la captación de capitales internacionales, fundamentalmente financieros, y que –como se vio después– resultaron ficticios y volátiles. Estos procesos desplazaron el anterior modelo de relación entre capitales, caracterizado básicamente por la lucha interna entre los capitales productivos y los bancarios, los de inversión directa nacionales e internacionales y, sobre todo, aceleraron la salida del Estado en su calidad de productor cuasi monopolístico y regulador de la economía, distribuidor discrecional y regulador de la riqueza nacional.

El cambio se dio, para el caso de México, en el contexto del inicio de una de las más agudas crisis de nuestro sistema económico, que arrancó en los primeros años de la década de los ochenta. El proceso pautó las líneas centrales de los cambios de las instituciones económicas, políticas y sociales, y la construcción y operación de las políticas y programas *ad hoc* para estos cambios. El replanteo de la relación entre los capitales nacionales, públicos y privados, y entre los nacionales y los internacionales, los productivos y los especulativos, introdujo, a lo largo de la década de los ochenta, cambios profundos en la estructura productiva; modificó los porcentajes y la importancia de la participación



de los sectores económicos; otorgó cada vez mayor peso al sector bancario y financiero, al sector comercial y al de servicios y provocó la reducción aún mayor de los sectores productivos (industrial, agropecuario y de servicios), en particular, en lo que se refiere a los mercados de trabajo. Durante el proceso, varios cientos de miles de trabajadores de las empresas estatales productivas del sector administrativo y de empresas productivas del sector privado fueron expulsados hacia el desempleo y, sobre todo, a la (sub)ocupación en la economía informal, en las industrias maquiladoras o en el transporte y distribución de mercancías de manufactura extranjera; solo en menor medida a los sectores bancarios, bursátiles y financieros. Sin embargo, lo más importante de estos cambios, tanto en la relación entre los capitales como en la dinamización de los mercados, es que se vieron compelidos a manejarse en el marco de la lucha de una economía de mercado abierto, de competencia, de participación y de disputa por los espacios económicos, con una reducida presencia del Estado. Los cambios pusieron en el centro del interés de los nuevos actores sociales los conceptos de equidad, calidad, participación y competitividad, y colocaron las categorías del interés individual y de la vigilancia como ejes de la filosofía y las políticas del Estado mexicano neoliberal.

Los procesos también introdujeron cambios radicales en las instituciones y en las relaciones políticas, en virtud de la reducción de la presencia del gobierno federal, del Estado prebendario, y de la aparición de nuevas vías de determinación, de toma de decisiones y de participación entre los dueños del capital, entre estos y el gobierno federal, y entre este último y los nuevos representantes de los sectores sociales.

La sobredeterminación de los intereses y de la racionalidad del capital financiero internacional, junto con la reducción en la participación de los gobiernos federales dentro de la esfera económica, acentuó la disminución de la centralidad del capital, y del trabajo productivo para nuestras economías; posibilitó el desplazamiento de la toma de decisiones hacia otros sectores o espacios de las empresas, de las ramas o de los sectores de la producción: los ámbitos administrativos y de asesoría. La importancia que adquirieron estos últimos en la definición de las nuevas relaciones estructurales, en la toma de decisiones y en las relaciones con los

gobiernos federales, determinó la colocación y movimientos de los capitales hacia donde obtuvieran el máximo de rentabilidad en el más corto tiempo posible.

Sin lugar a dudas, estos cambios estructurales, institucionales, de políticas y de programas exigen una mayor profundización, en virtud de que en este lapso se asfaltó el camino para poder incorporar nuestra economía al proceso de globalización mundial de las economías internacionales de mercado abierto; se asfaltó el camino para adecuar nuestras instituciones a las necesidades de una economía de libre cambio para dotar a la población de los elementos económicos, políticos, sociales y culturales necesarios para participar o acceder, en mejores condiciones, a la disponibilidad de los bienes materiales y morales. Se suponía, así, que se podían elevar los niveles de vida de la población; esto último definido como meta en el Programa de Modernización del Gobierno Federal, de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa.

Elevar y mejorar las condiciones de vida de nuestras poblaciones, con base en el mejoramiento de los niveles de educación, se ha expresado como poco viable a raíz de la profunda crisis que estalló nuevamente en 1994, la cual ha tenido y tiene efectos y costos sociales y humanos aún no cuantificados. De ellos dan apenas una idea los índices de desempleo, la pérdida del poder adquisitivo de la población ocupada, la caída de los niveles de consumo y de vida de la población, la pérdida de soberanía de los pueblos, el acelerado incremento de la deuda externa controlada por el gobierno norteamericano y por los organismos financieros internacionales: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La mayor presencia y participación del narcotráfico en esferas sociales, económicas, políticas, la agudización de la voracidad, de la corrupción y de la indolencia de las burguesías locales, la imposibilidad de elevar o mantener los niveles de vida, parecen ser los resultados más claros de la transformación económica.

La utopía de transitar de una posición de tercer mundo al primer mundo generó, en muy corto plazo, nuevas y más profundas paradojas que se están reflejando en la imposibilidad de conocer y manejar las nuevas reglas del juego del capital y del poder, las cuales se expresan en la dimensión específica de la racionalidad bárbara de la explotación y de la dominación.

En México, a partir de la gran crisis de diciembre de 1994, en seis meses se pasó de una tasa de desempleo abierto de 3.3% a una de 6.6% (en este lapso se elevó en 100% el desempleo abierto, oficialmente reconocido; en ocho meses se lanzó al arroyo del desempleo abierto a más de un millón de trabajadores que, junto con el desempleo existente, alcanzó la cifra de 2 300 000 personas). A lo anterior hay que agregar los datos, poco precisos, de una población ocupada en la economía informal (las más de las veces mendicidad disfrazada), que se estimó entre los ocho y los 12 millones. Para 1995 se estima una inflación de 70%, una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de 6.5% y una pérdida del poder adquisitivo de 38%.

Por otro lado, ante la enorme fuga de capitales y la inestabilidad de nuestra economía se dio una devaluación del peso frente al dólar de 73.0% (se pasó de una relación de 3.60 superdevaluados pesos por un dólar a una relación flotante y muy variable de 6.10 pesos por dólar, esto sin tener en consideración que desde 1993 se habían eliminado tres dígitos a nuestra moneda). El pago del servicio de la deuda externa y el pago de los intereses de valores de crédito gubernamentales colocados en el mercado de corto plazo exigió, para 1995, un pago por el servicio de esa deuda de 913 534 millones de nuevos pesos equivalente a 55.6 % del PIB estimado para ese año. La deuda del gobierno mexicano es de 147 300 millones de dólares en 1995.¹

Asimismo, la crisis pone de relieve la importancia y el valor de la educación y de la escolaridad de nuestros pueblos en tanto posibilidad no solo de desentrañar y conocer en profundidad la racionalidad y límites del neoliberalismo, sino también, y fundamentalmente, de comprender los nuevos comportamientos y posibles tendencias de los capitales de los mercados de trabajo, de las relaciones tecnología-naturaleza y de las relaciones hombre-sociedad.

Los tiempos de gran crisis continental en lo cultural, económico, político y social, que nos ha tocado vivir son igualmente un indicador de los grandes cambios por los que estamos atravesando, de las fuertes contradicciones entre lo viejo que se agotó

¹ “Durante 1995 el país deberá transferir al extranjero 57 756 millones de dólares para hacer frente a los compromisos de pago derivados del débito externo público y privado”, en *La Jornada*, domingo 10 de septiembre de 1995.

y lo nuevo que no ha cristalizado. Así, vivimos confrontaciones constantes entre paradigmas; entre los planteamientos de la pre-modernidad, de la modernidad y de la posmodernidad. Existen profundas confrontaciones entre las visiones tecnocráticas y las visiones alternativas de corte humanista; entre las posturas individualista-liberalistas y las liberal-sociales; entre una concepción de educación que pone el acento en el desarrollo de habilidades, aptitudes y destrezas y, en menor medida, en los conocimientos; entre una educación que propone la transmisión de conocimientos y una centrada en procesos, como reproducción del *statu quo*, en contraposición a la formación de actores críticos y participativos en la sociedad.

La modernización de la educación básica, 1989-1994. Antecedentes inmediatos de las políticas hacia el magisterio

En 1989, el gobierno del presidente Salinas de Gortari, como parte del proyecto nacional de modernización, y consistente con las recomendaciones internacionales en la materia, asumió un ambicioso programa de “modernización educativa”. Sin lugar a dudas, los acuerdos logrados, en materia educativa, por los representantes de los gobiernos de la mayoría de los países del orbe, en Jomtien, Tailandia, en 1990, influyeron en el proyecto, a pesar de las críticas que sobre los conceptos de “calidad”, de “eficiencia”, de “eficacia” se externaron por especialistas reconocidos en la materia. Para el caso específico de México, estos compromisos se insertaron en la propuesta del gobierno federal de encauzar el conjunto de las instituciones a la consolidación de un proceso neoliberal, anclado en los retos de una sociedad capaz de participar en el proceso de globalización de las economías internacionales. En medio de grandes dificultades y tensiones respecto del sentido y las actividades de la “modernización educativa” –que incluso condujeron al cambio del titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en enero de 1992– en mayo de ese mismo año se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que incluía tres grandes apartados: 1) la reorganización nacional del sistema educativo en dos senti-

dos: la transferencia de la operación y administración directa del servicio escolar a los estados de la República (descentralización que se llamó “federalización”), y la creación de Consejos de Participación Social al nivel escolar, municipal, estatal y nacional; 2) la reformulación de los contenidos y materiales (nuevo plan de estudios para preescolar, para primaria y para secundaria; nuevos libros de texto gratuitos para primaria), y 3) la revaloración de la función magisterial (mediante seis aspectos principales: formación de maestros, actualización, salario profesional, vivienda, Carrera Magisterial y aprecio social por su trabajo).

El Acuerdo fue firmado por el gobierno federal, los gobiernos de cada uno de los estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).²

En 1992 y 1993 se modificó el artículo 3o. constitucional en dos grandes sentidos: a) incorporando la obligatoriedad de la educación secundaria para todos los mexicanos y b) eliminando la obligatoriedad del laicismo de las escuelas privadas y permitiendo la enseñanza religiosa adicional al currículo obligatorio. En agosto de 1993, las cámaras aprobaron la nueva Ley General de Educación. Destaca de esta ley la reglamentación de las responsabilidades del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipales en la distribución del servicio educativo. La Ley establece un capítulo sobre equidad de la educación y otro sobre evaluación del sistema educativo, y abre la participación social en la conducción de la educación. Como función exclusiva del gobierno federal se reitera la de determinar, para toda la República, los planes y programas de estudios de educación básica y normal, rubro que resulta de especial importancia en esta ponencia. La ley establece la creación de un Sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación del Magisterio y compromete al Estado a otorgar un salario profesional. Es importante señalar que la Ley —aun en el marco de la federalización— establece que la titularidad del contrato colectivo de trabajo de los maestros corresponde al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

²Un análisis de los documentos aportados anteriormente por el Sindicato, en particular los acuerdos de su Segundo Congreso Extraordinario, permite apreciar la influencia que este último tuvo en la determinación de los contenidos del Acuerdo.

La política más importante de la modernización: la descentralización (que en México se denominó federalización) contiene un alto grado de contradicciones y antagonismos. En aras de la equidad, es necesario atender prioritariamente a los grupos sociales que integran el rezago educativo y que se encuentran en una condición de atraso y desventaja en una sociedad cada vez más compleja, en vez de delegar en ellos todas las responsabilidades que el gobierno federal no pudo resolver. El abatimiento del rezago educativo es un importante desafío para las administraciones federal y estatales del sistema de educación. La efectividad de la descentralización de la educación primaria depende de diversos factores, entre los que podemos señalar: la voluntad política de aumentar el gasto público en educación; la canalización a las entidades de recursos materiales y humanos adecuados, oportunos y suficientes, de acuerdo con sus niveles educativos; el manejo correcto y transparente de tales recursos; la articulación correcta de grados y niveles de enseñanza; la constitución de la escuela como eje de la profesionalización del maestro; la incorporación real de los contenidos locales y regionales a los textos básicos para la enseñanza primaria; la operacionalización y enriquecimiento de las actividades dentro de los consejos escolares; la mejoría de las condiciones económicas y de vida del magisterio en general.

Para el caso de México, es indispensable tener en consideración tres factores que inciden, específicamente en estos momentos, sobre el problema educativo, en particular sobre el proceso de profesionalización de los maestros: la magnitud e importancia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; la violenta caída del salario y del poder adquisitivo de los maestros (y de toda la población) y una expresión social altamente significativa para lo cultural y lo educativo: la lucha abierta y directa del movimiento indígena.

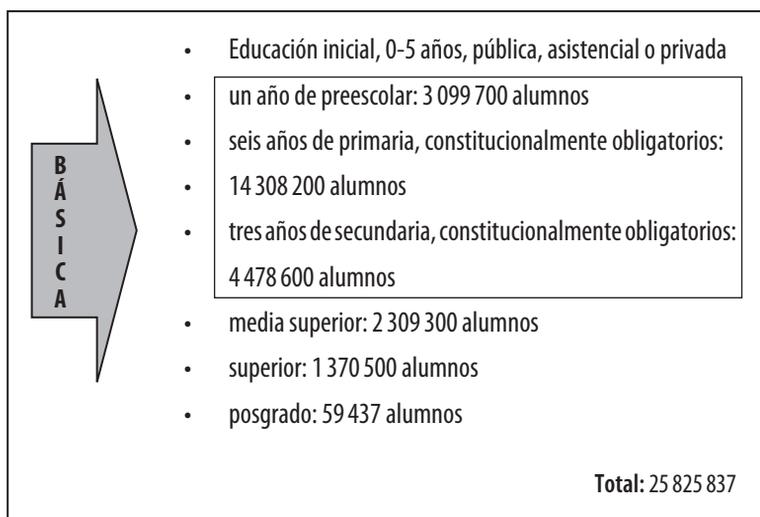
El sistema escolar mexicano en 1995

Las gráficas anexas ofrecen un panorama de la estructura del sistema educativo mexicano y de sus principales rasgos. Conviene resaltar entre otros aspectos, los siguientes:

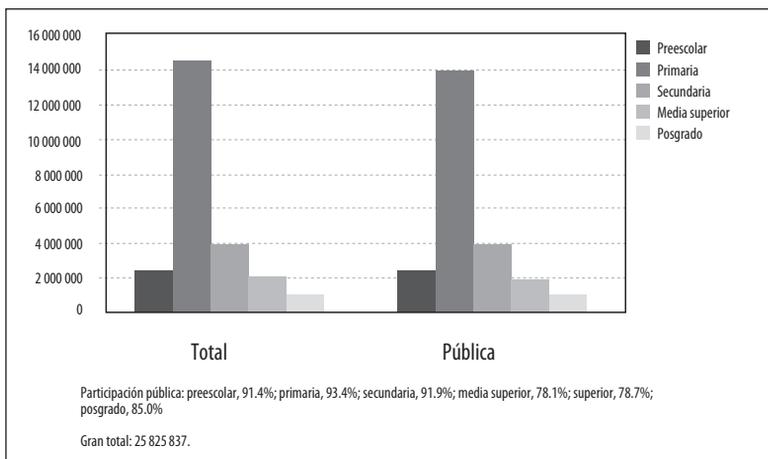
- a) el sistema tiene una distribución agudamente piramidal, que expresa la gravedad de la deserción entre grados y niveles;
- b) la atención está garantizada por el sistema público, en particular en lo que se refiere a la educación básica, ya que la educación privada, posible, aunque sujeta a una reglamentación legal, atiende en esos niveles solamente a poco más de 8% de la matrícula nacional;
- c) a partir de 1992, la educación básica es operada y administrada por los estados de la federación, pero el gobierno federal conserva las facultades en materia de normatividad y reglamentación, en particular las que se refieren a los planes y programas de estudios, libros de texto y formación de maestros;
- d) en los niveles posteriores a la secundaria, grado diez en adelante, la presencia de instituciones autónomas (públicas) es predominante, y también se acrecienta la participación del sector privado;
- e) los maestros del sistema escolar público de todos los niveles, desde preescolar hasta posgrado, se agrupan en un poderosísimo sindicato nacional que afilia a poco más de un millón de trabajadores de la educación: maestros, técnicos, administrativos.



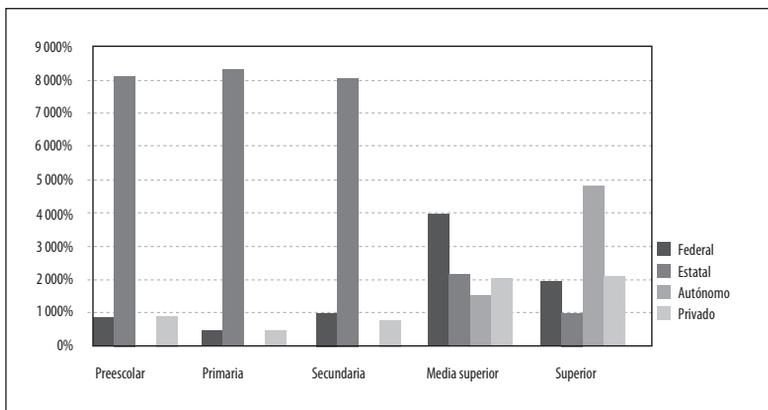
El sistema educativo mexicano, estructura general



El Sistema Educativo Mexicano en cifras: matrícula total y pública



El Sistema Educativo Mexicano en cifras: matrícula por control federal o estatal



El Sistema Educativo Mexicano en cifras: profesores

- Preescolar: 126 474
- Primaria: 497 806
- Secundaria: 252 694
- Media superior: 162 073
- Superior: 125 565
 - Normales: 13 425
 - Posgrado: 9 834

Total: 1 187 871

- El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) afilia a los profesores de preescolar, primaria, secundaria, media superior y normales, además de personal técnico y administrativo del sistema público.
- Más de un millón de agremiados

LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO EN MÉXICO

Los acelerados procesos de “modernización de la educación mexicana”, anteriormente descritos, constituyen el contexto indispensable para debatir los problemas que enfrenta actualmente el país respecto de la formación de sus educadores, y las políticas que declaran profesionalizarlo. Resulta particularmente importante la federalización ya que el proceso implicó el traspaso de diez millones de alumnos de primaria, cerca de tres millones de alumnos de secundaria, 78 368 planteles y alrededor de 450 mil maestros, en menos de tres meses, a la operación y administración directa por parte de los estados y municipios. Si bien los problemas administrativos y operativos generados se fueron resolviendo a lo largo de 1992 con cierta eficacia,³ no sucedió lo mismo con los aspectos más importantes: la generación de los recursos presupuestales adicionales para lograr las transformaciones de calidad establecidas y la organización, la supervisión y la gestión de los aspectos pedagógicos. Especialmente descuidados han sido aquellos relativos a las políticas necesarias, e incluso acordadas, de profesionalización del magisterio, en particular los aspectos referidos a la formación.

³ En algunos estados hubo problemas tan graves como la incapacidad infraestructural para elaborar la nómina y pagarla. En la mayoría se dieron problemas todavía no resueltos respecto de la homologación ofrecida en cuanto a las pequeñas diferencias entre los salarios de los maestros federales y los estatales y en cuanto a la administración de las prestaciones logradas.

En este texto presentaremos una síntesis de los cambios que se realizaron en el Sistema Educativo Mexicano a lo largo de la década de los ochenta, y en particular entre 1992 y 1993. Este periodo constituye el marco directo de las políticas públicas de profesionalización del magisterio en México, marco que, a su vez, se inserta claramente en el contexto analizado en la introducción: las políticas educativas pretendían ser el soporte de la modernización; dos años después de emitidas, el contexto socioeconómico y político del país es radicalmente distinto. Sin lugar a dudas, el proceso de estancamiento, cuyos efectos se están sintiendo con toda su crudeza en todos los ámbitos de la vida social, económica y política de nuestro país, impacta también al sistema educativo, a los proyectos planteados y a los puestos en marcha apenas a principios de la década de los noventa para elevar la calidad de la educación mexicana: la descentralización del sistema en su conjunto, el incremento de la escolaridad obligatoria de los mexicanos a nueve grados, dar respuesta cuantitativa y cualitativa a la demanda educativa, lograr mayor equidad en el acceso a la educación y la permanencia en el sistema, instrumentar mecanismos de reconocimiento económico y moral para el magisterio.

El primer efecto visible es que, una vez más, la incipiente recuperación de la remuneración de los docentes, que se logró en los cuatro últimos años, vuelve a niveles de los años setenta; el incremento del gasto en infraestructura escolar cae considerablemente; la contratación extraordinaria de docentes se revierte.

En este contexto, analizar el tópico de la profesionalización del magisterio, como se ha entendido, no solo implica hacer un corte de caja sobre lo que se ha realizado al respecto, sino sobre todo de su importancia, de su papel y de su compromiso a la luz de esta realidad y de sus perspectivas.

Analizaremos, en cierta forma, las razones de estas políticas y las contradicciones y nuevas paradojas que se derivaron de la operacionalización de las mismas. Nos detendremos en la exposición de los nuevos retos para el sistema educativo, que no parecen haber sido tomados en cuenta en el diseño de las políticas sobre el magisterio, considerándolos como la esfera central para encontrar respuestas y apoyar la toma de decisiones que nos permitan elevar la calidad de la educación y, concomitantemente, elevar la

calidad de vida de los pueblos para superar con riqueza los programas, las acciones y la racionalidad neoliberal.

En este contexto, plantear nuevas metas o mantener lo hasta ahora realizado sobre la profesionalización de los docentes y superar las condiciones de inequidad de nuestros sistemas educativos requiere un enorme esfuerzo de análisis, de voluntad política y de compromiso de quienes tienen en sus manos la toma de decisiones.

A nadie escapa que las políticas referidas al magisterio constituyen la entrada plena en el tema básico, articulador, de los cambios educativos posibles, y uno de los factores más importantes de la calidad de la educación. Importa también señalar que la investigación educativa recupera ahora el factor de calidad que se atribuye a los maestros no solo en los aspectos de su formación (inicial y continua), de su desempeño o de su responsabilidad personales, sino fundamentalmente dentro del marco del necesario trabajo colectivo que se realiza en las escuelas y como parte de la gestión de las mismas. Es indispensable también analizar los aspectos sociales e institucionales de su profesionalización. En ese sentido institucional más amplio se analiza aquí el tema de la profesionalización de los maestros de educación básica de México.

Al respecto, vivimos, desde 1992, un contrasentido aparentemente inexplicable. Los cambios acordados y realizados en la educación mexicana son trascendentales: comprometen al Estado a garantizar constitucionalmente a la población mexicana nueve años de escolaridad básica; proponen la generalización de un año de preescolar; establecen un nuevo compromiso por mayor cobertura, mayor calidad y la atención equitativa a todos los grupos de población hasta llegar al egreso del nivel básico; realizan cambios importantes a los planes y a los programas de estudios y a los libros de texto gratuitos; traspasan la operación de la educación básica a los estados de la República. A pesar de ello, los acuerdos no instrumentados hasta la fecha son precisamente los que se refieren a la reestructuración y a la reforma del sistema inicial de formación de profesores, y al establecimiento de un programa integral de formación docente que se ha denominado Sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación del Magisterio.⁴ Los acuerdos más débiles son los que se refieren a

⁴ El Sistema se estableció en el Acuerdo y en la Ley General de Educación. En reiteradas

la consolidación de un salario profesional digno; a las políticas sobre promoción y estímulo profesional, las cuales resultan muy difíciles de aplicar para lograr los fines previstos de calidad y profesionalización y enfrentan nuevamente una aguda escasez de recursos, y a las que señalan la ausencia de políticas que relacionen las decisiones referidas al magisterio con las políticas generales de garantía de mayor cobertura y calidad equitativa en la nueva educación básica de nueve años, indispensables para lograr una verdadera profesionalización del magisterio.

Como será posible apreciar a lo largo del texto, esta ausencia de políticas para una atención integral al problema del magisterio mexicano se descubre también en las décadas anteriores. Lo interesante, sin duda, es que, si bien se toman algunas medidas impactantes, estas, a la larga, pueden resultar contraproducentes ante la ausencia de las medidas complementarias necesarias para lograr las transformaciones deseadas.

El análisis de las políticas públicas de profesionalización del magisterio mexicano se organiza en cuatro grandes rubros:

- A) Políticas referidas a la formación profesional del magisterio de educación básica.
- B) Políticas referidas a la consolidación de ingresos salariales adecuados al nivel profesional de los maestros.
- C) Políticas referidas a la promoción y estímulo en el desarrollo profesional.
- D) Políticas referidas a las condiciones cotidianas de trabajo de los maestros. Se hará mención de algunas políticas de orden diverso como vivienda magisterial o estímulos puntuales.

ocasiones se han hecho anuncios respecto del inicio de actividades, que hasta ahora han resultado muy parciales; incluso se denominaron “emergentes” en 1993. En 1994 se instrumentó un Programa de Actualización del Magisterio, que no fue diferente del “emergente”, aplicado en 1993; en febrero de 1995 se firmó un convenio con el SNTE para iniciar el programa en junio de ese año; en julio se anunció la puesta en marcha de los centros de docentes y se realizó una evaluación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Las comisiones mixtas SEP-SNTE para la actualización y superación han trabajado año con año, incluso establecieron recientemente un Comité Técnico para hacer un planteamiento integral, pero en realidad no se llegó a una propuesta viable. El Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000 hace únicamente tres menciones aisladas al respecto. Uno de los principales problemas es la conceptualización misma de “un sistema” cuando habría que referirse a “sistemas”.

Dos son los contextos principales que enmarcan las posibilidades o, más bien, los límites e insuficiencias que encuentran ahora estas políticas:

- a) el vertiginoso tránsito de una aparente modernización y crecimiento económico del país, de una entrada “ahora sí” al primer mundo (1989-1993), hacia una de las crisis más profundas que se conocen en la historia del mismo (a partir de diciembre de 1994), como se describe en la primera parte de este texto.
- b) la descentralización de la educación básica, aprobada en 1992, que deja en “tierra de nadie” el diseño y/o la aplicación de muchas de las políticas clave o de sus mecanismos para instrumentarlas, en particular lo referido a la formación de profesores y a las condiciones cotidianas de trabajo de los maestros.

Políticas referidas a la formación profesional del magisterio mexicano



Un dato importante para iniciar este análisis es que la definición de planes y programas de estudio para la formación (inicial) de los maestros de educación básica corresponde por ley al gobierno federal, facultad que este último ha depositado exclusivamente en las escuelas normales.⁵ Desde mediados de la década de los setenta se reconoce en México que los profundos cambios que viven las sociedades y los sistemas educativos transforman sustancialmente las exigencias a la profesión magisterial. En 1975, se establece el primer plan de estudios de nivel universitario para la formación de maestros; en 1978, se crea una nueva institución, la Universidad Pedagógica Nacional, orientada a impulsar la formación, al nivel universitario, de profesiones necesarias para el desarrollo de la educación pública: Sociología de la educación, Administración, Psicología educativa y, en 1984, se establece por decreto presidencial la educación normal al nivel superior, con

⁵ Existen normales públicas y normales privadas, estas últimas deberán sujetarse estrictamente a los principios constitucionales y a los planes y programas definidos por el Estado.

la exigencia del bachillerato como grado indispensable para el ingreso. Hasta 1984, se requería solo el certificado de secundaria (grado nueve) para ingresar en las escuelas normales; estas últimas impartían su formación primero en tres y luego en cuatro años de estudios. Diversos argumentos sobre la calidad fundamentaron la decisión de elevar la formación normal al nivel licenciatura, como lo reconocen ahora las recomendaciones internacionales; en particular, que el maestro contara con una sólida preparación general previa, como la que otorga el bachillerato, y una formación profesional de mucho mayor profundidad y alcance. A la vez, esta mayor escolaridad era una reiterada demanda del Sindicato como mecanismo para alcanzar una mayor profesionalización, justificar importantes incrementos salariales y lograr el reconocimiento social a su desempeño.

A partir de 1993, la escolaridad secundaria pasa a formar parte de la educación básica que constitucionalmente el Estado mexicano debe garantizar a toda su población. Los maestros de educación secundaria, en principio, deberían tener formación universitaria, pero en realidad se trata de personas que cuentan con estudios, terminados o no, de alguna profesión universitaria o bien que cuentan con estudios impartidos por las normales superiores, cuya “superioridad” quedó indefinida a partir de 1984, cuando las normales básicas también alcanzaron el estatus de instituciones de educación superior.

La reciente incorporación a la educación básica obligatoria de la secundaria, cuyo currículo no está tan controlado por el Estado, abre las puertas a más intereses en la formación de los maestros mexicanos. Las universidades privadas y el sector empresarial del país han insistido en “liberalizar” la formación inicial de los maestros y traspasarla al marco de la autonomía académica de las instituciones de educación superior.

Es indispensable señalar que, al margen de estas exigencias a la formación inicial de los maestros mexicanos, las distintas políticas de expansión de la matrícula de educación primaria y secundaria, como por ejemplo el Plan de Once Años, iniciado en 1959, o el Programa de Educación para Todos, impulsado en 1978, propiciaron la contratación de un número elevado de docentes que no cumplía con el grado de escolaridad requerido. Dos grandes

argumentos explican esta situación; por un lado, la falta de recursos humanos debidamente preparados (a pesar de los cientos de miles de maestros, no hay suficientes en México, ni se ha atendido debidamente a la planeación del número necesario); por otro, la posibilidad de justificar –con base en el incumplimiento de los requisitos de ingreso– la contratación de estos profesores al margen de la normatividad y las condiciones laborales impuestas por el poderoso Sindicato Nacional.

Resulta impresionante constatar, por ejemplo, que la educación indígena en un país como México no cuenta con programas especializados de formación de maestros. Existe solo uno, desde 1990, impartido por la Universidad Pedagógica Nacional, que cuenta con una matrícula de 111 alumnos; en cambio, los maestros en ejercicio en las escuelas indígenas, muchos de los cuales apenas tienen nueve años de escolaridad y no escriben su lengua materna, se inscriben por miles en programas abiertos de nivelación que imparte esa misma institución en diferentes entidades del país (11 mil en 1995).

Las estadísticas nacionales tienen muy poca información sobre el magisterio. Existe una gran confusión acerca del número de personas físicas que desempeña esta profesión. Las estadísticas escolares en realidad hablan del número de “plazas”, cifra que contrasta enormemente con quienes declaran, en el Censo Nacional, dedicarse a esta profesión y no dan cuenta del porcentaje y número de maestros en ejercicio que no reúne el grado correspondiente, pero se reconoce que hay una cantidad muy significativa de ellos, en particular en zonas rurales, urbano-marginales o entre quienes atienden programas escolares especialmente diseñados para ofrecer la escolaridad básica a nuevos grupos de población. La naturaleza de las “deficiencias” en su formación resulta también desconocida. Sin embargo, las cifras que alcanza la matrícula de maestros en “programas de nivelación” dan una idea aproximada de la magnitud de este problema. Los datos disponibles señalan que solo en la Universidad Pedagógica Nacional esta matrícula es actualmente de 61 991 maestros en ejercicio, inscritos en las diversas licenciaturas abiertas o “semiescolarizadas” que ofrece esta institución. Las escuelas normales ofrecen cifras semejantes.

A lo anterior hay que añadir que la docencia es una profesión que exige una continua y reiterada renovación y actualización. Lo que podríamos llamar la “formación continua” de los profesores de educación básica adquiere entonces visos de una problematización todavía más profunda. La complejidad de las consecuencias laborales y escalafonarias que tienen los procesos de formación continua, en virtud del nivel y grado de la formación previa, ha provocado en México una denominación formalmente diversificada para ellos: la capacitación, para preparar a quienes no tienen la formación profesional adecuada para asumir las funciones docentes; la nivelación, para propiciar entre ellos la consecución de la formación mínima necesaria; la actualización, que deberá impartir fundamentalmente el Estado para asegurar la correspondencia entre los cambios en el avance del conocimiento, los planes y los programas de la educación básica y la formación de los maestros, y la superación profesional, esta última centrada en la obtención de grados superiores a la licenciatura. En todos estos procesos, la normatividad del gobierno federal es mucho menor que para la formación inicial; el control se deriva de los complicados procesos de negociación mixta, gobierno/sindicato, respecto del valor escalafonario que tendrán.

Los datos que tenemos para el Distrito Federal, seguramente la entidad que cuenta con el profesorado mejor formado del país, nos indican que 50% de los maestros en ejercicio solo cuenta con la formación de normal de tres y cuatro años que estuvo vigente hasta 1984. El otro 50% tiene algún tipo de estudios de nivel universitario, pero solo 17% cuenta con el título de licenciatura en educación primaria.⁶

La magnitud de la problemática curricular

El decreto que elevó la formación de los nuevos maestros al nivel de licenciatura no resultó inocuo; ciertamente abrió un mayor espacio curricular e institucional en momentos (la década de los

⁶ María de Ibarrola, Gilberto Silva y Adrián Castelán. “El perfil del maestro de educación primaria en el Distrito Federal, 1994, resultados de una encuesta representativa” (informe de investigación en proceso), México, Distrito Federal, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano.

ochenta) en que tanto la pedagogía como la práctica profesional y el sistema escolar pasaban por intensas crisis de crecimiento y transformación no resueltas. Al no darse los recursos para desarrollar y experimentar las propuestas curriculares, se abrieron las posibilidades de llenar esos años de formación, no con los conocimientos necesarios, sino con los disponibles. Para armar el plan de estudios de licenciatura se incorporó una serie de disciplinas de la Ciencias de la Educación a las que se dio importancia por sí mismas: la Sociología de la educación, la Psicología, la Economía, la Antropología; se incorporaron métodos sofisticados como la Etnografía y se introdujo la idea de que la manera de mejorar la enseñanza es hacer del maestro un investigador de su propia práctica. En realidad, esta última conceptualización implicó sobreponer a la docencia una profesión más valorada socialmente, sin lograr penetrar en la transformación profesional misma. Se perdió así el foco de la formación para la docencia, el de la formación para el trabajo en grupo y el de la formación para el trabajo con alumnos; el dominio de los conocimientos del plan de estudios por parte del maestro; el dominio de múltiples metodologías, múltiples estrategias, múltiples alternativas que le permitan seleccionar, como profesional que es, aquellas que se requieran concretamente para su grupo.

Por otra parte, esta profesionalización, al homogeneizar la formación de profesores en el nivel superior, descartó la discusión acerca de formaciones específicas que antes se daban para atender a numerosos grupos de población, por ejemplo: el maestro rural.

Tampoco se dieron los recursos para incorporar de manera integrada e institucional las nuevas funciones propias de las instituciones de educación superior, en particular la investigación y la difusión, que deberían nutrir ese importante cambio curricular. Un informe publicado en 1992 demuestra que la investigación se incorporó igualmente por decreto en las escuelas normales; en la mayor parte de los planteles se “comisionaron” algunas horas repartidas entre tres o cuatro profesores; para entonces y a partir de que se había instrumentado el decreto, se habían impartido solo dos talleres de investigación a quienes se harían cargo (esporádicamente) de esta función. No hubo ninguna atención a

la formación de los profesores de las normales.⁷ La Universidad Pedagógica Nacional, como contraparte, pudo incorporar un número relativamente elevado de profesores de tiempo completo al área de investigación (cerca de 100); sin embargo, como institución ha logrado una productividad muy escasa, en pocos casos de calidad y sin una adecuada vinculación con la docencia en la escuela básica. Resulta sorprendente constatar que durante los seis años de la modernización y hasta la fecha, no se han planteado las políticas necesarias para la reforma curricular de las escuelas normales (tampoco, como se verá en seguida, se han establecido las políticas para la reforma institucional).

Los diferentes programas de capacitación, actualización y superación, por su parte, demuestran una complicadísima dispersión curricular. Por un lado, es impresionante la cantidad de cursos de todo tipo que se ofrecen a los maestros; por otro, es rara la pertinencia y la calidad en los contenidos de los mismos. Se trata de cursos determinados por las posibilidades e intereses de las instituciones que los ofrecen, que a su vez han tenido muy pocas posibilidades de renovación. La respuesta a los intereses o necesidades de los maestros en ejercicio o las exigencias de las transformaciones a la educación nacional son escasas.

La compleja problemática institucional⁸

Para impartir estos diferentes procesos formativos, el Estado mexicano ha ido creando diferentes instituciones:

- Las escuelas normales públicas y privadas con reconocimiento de validez oficial. Estas imparten la formación inicial de los maestros y todo tipo de programas de nivelación, actualiza-

⁷ Reportado en el Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa. "Estudios sobre la investigación educativa", en *Cuadernos de estado de conocimiento*, núm. 30, 1993.

⁸ Esta información se deriva de los estudios y sistematizaciones que realizamos Juan Manuel Rendón, Andrés Sánchez Moguel, Gilberto Silva y María de Ibarrola para elaborar los documentos de discusión del Primer Congreso Nacional de Educación del SNTE, titulados: "Formación de los nuevos maestros, calidad de su trabajo docente y su evaluación", Documento de discusión 7.2 y "Trabajo cotidiano, formación, actualización, y superación profesional", Documento de discusión 7.2, 1994.

ción y superación.⁹ La atención a estas instituciones ha sido casi nula desde la década de los setenta: prácticamente se congeló su presupuesto, se suprimió casi la mitad de las normales rurales y se transformaron en bachilleratos tecnológicos; los maestros de estas instituciones prácticamente no han recibido la formación necesaria para profundizar en el nivel superior que existe ahora. A partir de la federalización, se eliminó la Dirección General de Educación Normal.

- El Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, creado en 1944 para atender directamente a la capacitación y nivelación de maestros contratados sin el grado correspondiente. El Instituto ha sufrido varias transformaciones; a partir de 1971, se transformó en la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio, adscrita a la Secretaría de Educación Pública, que desaparece, por cierto, con la federalización, y desde entonces se redujo a 30 Centros de Actualización del Magisterio que operan en distintas entidades del país, con presupuesto muy escaso.
- La Universidad Pedagógica Nacional, creada en 1978. Esta institución inicialmente estaba orientada a impulsar el desarrollo de nuevas profesiones necesarias para la educación nacional. Pero durante el primer año de su fundación, la Universidad Pedagógica se enfrentó a la exigencia de otorgar oportunidades de nivelación a los maestros en ejercicio, que no tenían la licenciatura (casi la totalidad). La institución se vio envuelta en una dinámica de crecimiento reactivo, vertiginoso, que la llevó a tener una matrícula de cerca de 130 mil estudiantes en algunos años, en sistemas abiertos o semiescolarizados, y a crear 74 unidades en todo el país. Durante los años de crecimiento, ello implicó un promedio burdo de una nueva unidad por semana. Esta institución es la que absorbe

⁹La proporción de escuelas normales particulares resulta, sin embargo, muy superior a la matrícula de educación básica bajo ese régimen. Esta cifra expresa, por un lado, el continuo debate ideológico entre el Estado y los diversos grupos particulares en relación con la educación básica y, por otro, la manipulación por los grupos privados de un mercado de trabajo público que durante mucho tiempo aseguró la plaza de trabajo al terminar los estudios. Los datos de la encuesta referida anteriormente señalan que 16% de los maestros del Distrito Federal proviene de escuelas normales particulares. La matrícula privada en el Distrito Federal es de 8% (Ibarrola, Silva y Castelán, *op. cit.*).

la parte más importante de los presupuestos federales para la formación de maestros.

- Las direcciones de educación federal y estatales que asumen con preferencia lo relativo a la capacitación o a la actualización del magisterio en servicio. En diferentes épocas, las distintas secretarías –en particular la federal– han creado instituciones diversas y fugaces para atender el problema de formación de maestros.
- A lo anterior hay que agregar que todo lo referido a la “superación” profesional de los maestros, en particular la obtención de maestrías y doctorados en distintas áreas del conocimiento, queda abierto a la oferta de universidades públicas y privadas. A partir de 1984, las áreas de educación de las universidades públicas y privadas entraron en la misma dinámica de crecimiento vertiginoso y credencialista, orientado a ofrecer especialidades y maestrías (los doctorados son hasta la fecha muy escasos) a los maestros de todos los niveles del sistema escolar, incluyendo los de educación básica.
- Existen también programas puntuales que elaboran todo tipo de instituciones. Destacan actualmente las editoriales privadas, que ofrecen cursos directamente ligados a los contenidos de los libros y materiales que intentan introducir en el mercado escolar.¹⁰

Un análisis somero de este panorama institucional permite concluir que la historia de los últimos 20 años habría consolidado los siguientes rasgos:

- confusión de funciones y atribuciones entre las diferentes instituciones respecto de los procesos previamente identificados: formación inicial, nivelación, actualización, capacitación, superación, perfeccionamiento o mejoramiento profesional;
- competitividad y conflicto entre instituciones por espacios de desarrollo institucional y en particular por el presupuesto;

¹⁰ Al respecto conviene recordar que como parte de la garantía constitucional de lograr una educación obligatoria de seis años, el gobierno mexicano instrumentó, desde hace varias décadas, los libros de texto gratuitos que, a la vez, eran obligatorios, para asegurar la unidad nacional del currículo.

- discontinuidad grave en las políticas internas de cada una de ellas (por ejemplo, la Universidad Pedagógica Nacional ha tenido 12 rectores en 15 años; la Dirección de Educación Normal, varios cambios de ámbito de decisión);
- incremento patológico de un credencialismo mal entendido que llevó, por un lado, al crecimiento de los programas de especialidad y maestría de muy dudosa calidad (por la falta de recursos y de personal académico adecuado para impartirlos) y, por otro, a complicar continuamente la función de “nivelación”;¹¹
- fomento de cursos aislados que generan dispersión en la formación;
- empobrecimiento del contenido en virtud del apego acrítico a modas teóricas o metodológicas (el conductismo educativo o la teoría de la reproducción) o la crítica paralizante a los anteriores, provocado, a su vez, por la falta de recursos para la innovación y la consolidación curricular y los frecuentes cambios al interior de las instituciones;
- amplia circulación de este tipo de conocimientos (manifestado en las elevadas tasas de inscripción y en la cantidad de materiales –informales muchas veces– que ofrecen), pero mediante procesos inconclusos (expresados en bajísimas tasas de egreso y menores de titulación, o en la falta de control académico de las publicaciones que circulan);
- escasísima o nula evaluación de resultados;
- empobrecimiento notable de las instituciones, en lo que se refiere a la formación de sus propios profesores, a sus instalaciones, a sus recursos didácticos, a su capacidad de gestión y evaluación interna, a su capacidad de innovación y creatividad, a su capacidad de producir conocimiento y a su capacidad de hacer trascender el conocimiento creado.

¹¹ El Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa reporta el crecimiento vertiginoso de los posgrados en educación, con cifras que varían entre 77 y 89 programas, sin contar los de las escuelas normales y los de la UPN. Para 1993, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) reporta 20 programas de especialización, 34 de maestría en las universidades, 19 en escuelas normales y cinco doctorados. Por su parte, la UPN reporta, en 1995, diez especializaciones y nueve maestrías. Los programas de nivelación responden a tres diferentes planes de estudios y a dos modalidades.

Los efectos de esta situación son:

- El decrecimiento notable de la matrícula en la formación inicial de los docentes. Para 1980, había alrededor de 330 mil estudiantes matriculados, y en 1993, en las últimas estadísticas disponibles, el total es de un poco más de 123 mil estudiantes,¹² lo que refleja una pérdida real y dramática de dos terceras partes de jóvenes interesados en estudiar para ser docentes. Lo anterior se explica en muy buena medida por el momento en que se dio la elevación de la formación al nivel de licenciatura que, como se verá más adelante, coincide con la época de mayor devaluación de los salarios magisteriales y de las peores condiciones de trabajo para los maestros. La normal, que había sido un canal seguro de movilidad social para los egresados de secundaria, se convirtió en una falacia profesional para quienes tenían que estudiar ahora cuatro años de licenciatura y obtener por ello una plaza de apenas 100 dólares al mes. Este efecto, en contra de la movilidad social de quienes antes ingresaban en las normales, se expresa más claramente en la reducción significativa en las normales particulares, que pasaron de atender el 38% de la matrícula, a menos del 24% a la fecha.
- La necesidad de “habilitar” nuevamente un importante número de jóvenes egresados de secundaria y de bachillerato, sin la formación magisterial especializada, que han asumido la enseñanza en las zonas rurales y urbano marginales, en la telesecundaria rural, en los programas especiales de comunidades aisladas, etc.; situación que complica nuevamente la problemática de la “nivelación”.¹³
- Se complicaron sobremanera las competencias y deslindes de las distintas instituciones formadoras de maestros. Consistentes con la atribución constitucional, solo las escuelas normales quedaron facultadas para impartir la formación inicial, pero

¹² Anuario estadístico de la ANUIES, 1993. Datos correspondientes a la matrícula de la licenciatura en las escuelas normales. Se incluyen todas las escuelas normales públicas y privadas del país.

¹³ Aunque no se puede considerar esta situación como factor causal, ha habido estancamiento e incluso descenso de la matrícula de educación básica, en ocasiones, por falta de profesores para atenderla.

la UPN quedó prácticamente obligada a asumir los programas de nivelación. Por otra parte, la crisis económica del país durante la década clave para estas transformaciones impidió la previsión y la garantía de las condiciones necesarias para hacer de la formación de docentes en el nivel superior una materia de conocimiento profesional orgánico y válido y una realidad curricular eficiente y de calidad.

El panorama institucional y curricular resultaba verdaderamente dramático para principios de 1989. No es de extrañar que desde entonces se planteara la demanda de un sistema integral de formación docente.

Por contraparte, vale la pena señalar que hay escasa información acerca de los efectos de todos estos programas sobre el desempeño de los profesores. Encontramos algunas estadísticas de ingreso, egreso y titulación, pero ni siquiera generalizables o continuas, en virtud de la falta de definición de la UPN como institución para profesores o de las normales como instituciones de educación superior. Se dispone de relaciones esporádicas de gran cantidad de cursos que son impartidos por múltiples instituciones. Por otro lado, las escasas investigaciones recientes sobre el tema reportan que son muchísimos los maestros que no tienen la licenciatura ni acceso a oportunidades de nivelación o de actualización.¹⁴

Frente a este complicado panorama, la SEP, desde 1992, se ha centrado exclusivamente en la creación de un Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, indispensable, sin duda, en virtud de los cambios realizados en los planes y programas de estudios y los libros de texto.

En el marco de la federalización se estableció que las otras dimensiones del Programa sean resueltas por los estados, los cuales deberán integrar sus sistemas de formación de profesores, sin

¹⁴ Sylvia Schmelkes, Carmen Noriega *et al.* "La calidad de la educación primaria. Estudio en cinco regiones del estado de Puebla", México, CEE, 1993 (mimeo). Alrededor de 65% de los maestros de la zona estudiada no ha tomado ningún curso de capacitación en un periodo de cinco años, 20% solo ha tomado uno y 13% ha tomado dos o más.

que hasta la fecha exista una iniciativa nacional para orientar las transformaciones necesarias.

Las características del Programa Nacional de Actualización son, según la SEP:

- a) deslindar la actualización de la nivelación, por un lado, y de la superación por otro;
- b) integrar una estructura cuádruple que incluye:
 - programas de estudio: estos serán autosuficientes; adaptables a distintas formas de estudio, ya sea individual, de grupos autónomos o semiescolarizados; flexibles, de tal suerte que podrán atender necesidades comunes y específicas;
 - paquetes didácticos integrados por el programa mismo: textos y planes y programas de los diferentes grados; antologías; materiales grabados en audio y video; guía de estudios y guía de autoevaluación;
 - elaboración de mecanismos de evaluación y acreditación: permitirán que los maestros obtengan la certificación de sus estudios en el momento en que lo crean pertinente, sujeta a instrumentos estandarizados y objetivos. Dicha certificación tendrá efectos sobre la Carrera Magisterial y otros mecanismos de promoción profesional;
 - instalación de centros de maestros que les permitirá disponer de espacios para estudio individual y de grupo. Los centros contarán con biblioteca básica y sala de lectura; instalaciones para la recepción, grabación y reproducción de audio y video y un equipo de asesores.¹⁵

El trabajo de la SEP se ha centrado en la elaboración de materiales. Entre 1992 y 1995 se ha puesto a disposición de los maestros un total de 42 materiales diversos: guías programáticas, libros del maestro, materiales audiovisuales, que todavía no abar-

¹⁵ En esa fecha se ofreció iniciar operaciones con 500 centros en todo el territorio nacional, para enero de 1995, el convenio para la ejecución y el seguimiento del programa (que todavía no iniciaba) aprobó la disminución a 200 del número inicial de centros. En julio de 1995 se inició, con grandes dificultades de operación, la instalación de los centros.

can la totalidad de los cambios curriculares realizados en 1993.¹⁶ La organización misma de la atención a los maestros, que permite únicamente mecanismos “en cascada”, no ha podido en realidad ser modificada. El texto del informe de gobierno de 1992-1993 expresa claramente la naturaleza de la actualización que se ha podido ofrecer al magisterio:

La puesta en práctica del programa emergente de actualización del maestro la llevaron a cabo los gobiernos federal y estatales bajo el principio de corresponsabilidad, las actividades formales se iniciaron en junio de 1992 en la ciudad de México, con la primera reunión nacional de coordinadores estatales en la que se revisó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y el Programa Emergente. De esta reunión se derivó la designación de los conductores responsables de la capacitación; los 274 conductores seleccionados participaron en el mismo mes de junio en una reunión nacional realizada en la ciudad de México. Posteriormente los conductores (274) capacitaron a 5 500 instructores; en agosto del 1992, los instructores (5 500) actualizaron a cerca de 160 mil directores, maestros, jefes de sector, supervisores de educación, etc.; una vez conducida la etapa de actualización de directores y supervisores se capacitó a 826 216 maestros.

Las complicaciones derivadas de las decisiones necesarias para asegurar el nivel de formación escolar requerido para ejercer el magisterio y los intereses de los principales actores que participan en ellas se pueden agrupar en tres grandes vertientes:

- a) la curricular, referida al tipo, nivel y articulación de conocimientos necesarios para ejercer la docencia con calidad;
- b) la institucional, referida a las diversas instituciones creadas sucesivamente para atender esta compleja necesidad de formación, las que a su vez han sufrido múltiples deficiencias y discontinuidad en sus posibilidades de consolidarse con calidad, y
- c) la laboral, referida al valor que adquieren los distintos procesos de formación, en el marco de un “mercado de trabajo”

¹⁶ Siete textos para secundaria; 24 textos para los seis grados de primaria; siete textos para cursos de actualización; cuatro textos para talleres (información proporcionada por la Dirección General de Contenidos y Métodos de la Subsecretaría de Educación Básica).

sumamente controlado, por un lado, por el monto del gasto público nacional destinado a la contratación de maestros de educación básica y, por otro, por los acuerdos bilaterales entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación sobre la naturaleza de la contratación y el monto de la remuneración.

Estas tres dimensiones se complican sobremanera en función de los dos contextos anteriormente introducidos: la descentralización (federalización) y la gravedad de la crisis económica y sociopolítica actual.

La raíz del problema radica en las organizaciones institucionales que han debido resolverlo; las políticas al respecto parecen haber sido siempre incompletas y discontinuas, creando nuevas instituciones sin resolver los problemas generados por las instituciones previas y sin atender la totalidad de renglones y rubros que exige la creación de una nueva institución, en particular la formación de sus cuadros dirigentes y equipos de maestros para formar a los maestros. La política actual parece continuar esta tradición. Los nuevos centros asumirían una estrategia diferente para la actualización, que resolvería, según el subsecretario de educación básica, el problema de los mecanismos en “cascada”. Sin embargo, carecen precisamente de una definición sobre su adscripción y su organización institucional. Tampoco ha habido definiciones que deslinden las funciones de estos centros con respecto a las otras instituciones previamente en operación: las escuelas normales, las unidades de la UPN y los Centros de Actualización del Magisterio.

La descentralización y la nueva crisis financiera y económica del país han provocado una situación especialmente complicada al respecto. Los estados de la República tienen ahora la facultad de operar y administrar las instituciones formadoras de maestros; se les ha dejado la facultad (y la iniciativa) de resolver las indefiniciones institucionales respecto de las facultades de cada una de ellas (traslapes, competencias estériles, duplicación de recursos, etc.), pero no la facultad de definir los contenidos nacionales. El gobierno federal, a su vez, está especialmente centrado en este rubro, por medio de la elaboración de planes, programas, textos,

antologías, videos, etc. Seguramente por falta de recursos, todavía no se cuenta con el material necesario para todas las asignaturas y todos los grados. Por otra parte, en varios estados del país es evidente la falta de recursos para instrumentar la actualización necesaria ante los cambios acordados.

La formación de los maestros por el ejercicio profesional

Los maestros reconocen que su verdadera formación se da en el plantel, en el momento en que empiezan a tener la experiencia directa, a observar, a compararse con otros colegas, cuando se encuentran con un maestro que los apoya, que los anima, que les enseña. Sin embargo, al analizar las condiciones cotidianas de trabajo es posible identificar tres grandes rasgos que apuntan a una situación problemática:

- La deficiente infraestructura física de los planteles y la insuficiente o nula dotación de materiales de apoyo para el trabajo docente en la mayor parte de ellos.
- El manejo “perverso” de las políticas institucionales y prácticas sindicales de asignación de la plaza de trabajo y de apoyo a la movilidad de los maestros en favor exclusivamente de los intereses individuales y sindicales y la ausencia de políticas institucionales y salariales compensatorias que permitan conformar en cada escuela equipos suficientes, equilibrados, en cuanto a la experiencia magisterial y la preparación, y con un mínimo de permanencia definido por criterios de calidad, a la vez que respeto a los derechos de los maestros.¹⁷
- La remuneración exclusiva del tiempo de trabajo frente al grupo y el desconocimiento de los tiempos reales y necesarios para ejercer la docencia con calidad. El trabajo docente profesional requiere mucho más tiempo que el que se tiene frente al grupo; incluye tiempo para la preparación de cursos o revisión de tareas; tiempo de trabajo colegiado para la planeación del proyecto de cada plantel, para el análisis conjunto de los



¹⁷ Es interesante señalar que este rubro fue una de las resoluciones y recomendaciones del Congreso Nacional de Educación del Sindicato, unido, claro está, a la definición de medidas efectivas para estimular el arraigo y la permanencia de quienes tienen que trabajar en zonas especialmente difíciles.

problemas que se viven cada día y de la manera de resolverlos; tiempo para la atención a poblaciones escolares con problemas especiales; tiempo para la atención a las relaciones con los padres y con la comunidad; tiempo para la actualización y la capacitación; este último sería mejor utilizado si se enfoca a la solución de los problemas propios de las escuelas. Un dato importante sobre la calidad de la educación en los países desarrollados es el reconocimiento y la remuneración del tiempo completo de los maestros; la proporción del tiempo de trabajo colegiado o de atención a las tareas fuera del aula es de 30 a 40%.¹⁸

- El exceso de funciones burocráticas de directores y supervisores y la exigencia de conseguir directamente los recursos financieros para la operación cotidiana de las escuelas, que impide a estos cuadros directivos el ejercicio de las funciones de supervisión y dirección pedagógica que en principio les corresponde.

Si bien la remuneración es fundamental y es indispensable luchar por el pago del tiempo que requiere efectivamente la docencia, la estructuración del trabajo colegiado y el liderazgo pedagógico para ello también son indispensables.

Políticas relativas al salario profesional que se reconoce a los maestros

Uno de los efectos más dramáticos de la década “perdida” de los ochenta fue la brutal disminución de los ingresos de los maestros.

Según información disponible para el periodo transcurrido de 1978 a la fecha (1995),¹⁹ la pérdida del salario real fue de 145.9%. En 1981, los maestros mexicanos alcanzaron un salario récord de cerca de 500 dólares; para 1987, su salario apenas era equivalente a 104 dólares. Según estándares nacionales, duran-

¹⁸ The American Federation of Teachers. “International Comparison of Teacher Pay. Training and Conditions of Service”, 1993.

¹⁹ Gilberto Silva, Adrián Castelán y Antonio Blanco. “La disputa por el salario”, en *Básica, Revista de la Escuela y el Maestro*, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, núm. 5, mayo/junio, 1995 (en prensa). La información se obtuvo directamente de las series de comprobantes en posesión de algunos maestros meticulosos.

te la década de los ochenta, los maestros mexicanos obtuvieron ingresos por el equivalente apenas superior a un salario mínimo regular, aplicable a cualquier trabajador no calificado, situación que los colocó entre la población económicamente activa menos remunerada del país.

Sin duda, la recuperación salarial era una de las necesidades más urgentes para impulsar la modernización de la educación básica en 1989 y de hecho una de las primeras medidas aplicadas en ese año fue la de elevarlos. La fugaz recuperación económica del país no es suficiente para explicar estos incrementos; en 1989 se desarrolló una intensa movilización magisterial que logró vencer al conjunto de la sociedad de la miseria en que se encontraban los maestros, a la vez que plantearon una nueva política de democracia sindical y orientación de sus políticas gremiales hacia una intervención directa en el mejoramiento de su “materia de trabajo”: la calidad de la educación pública.

Entre 1989 y 1993, el incremento a los salarios magisteriales se sostuvo claramente con porcentajes incluso superiores a los de otros grupos profesionales y ciertamente superiores a la inflación, que se controló estrictamente. Para el 15 de mayo de 1994, día del maestro, el presidente de la República se enorgulleció de mencionar que los maestros estarían ganando cuatro salarios mínimos, cantidad en pesos reales todavía muy por debajo de lo logrado en 1981. La crisis de diciembre de 1994, la devaluación y la inflación hacen que nuevamente los salarios de los maestros estén muy lejos de los requerimientos de un salario profesional que asegure condiciones de vida dignas a los maestros y a sus familias y posibilidades de dedicación efectiva a la calidad de la educación, como lo establece la nueva Ley General de Educación.



CUADRO 1. Comportamiento de la remuneración salarial en profesores de educación primaria en el periodo 1976-1995

Años	Salario mensual	Incremento porcentual	Inflación anual	Salario real	Incremento INPC (anualizado)
Enero 1976	\$3 367.00	30.0%	27.20%	—	28.62%
Diciembre 1976	\$4 377.00				
Enero 1977	\$4 377.00	14.6%	20.66%	—	19.56%
Diciembre 1977	\$5 017.00				
Enero 1978	\$5 017.00	18.2%	16.17%	\$5 596	17.65%

<i>Años</i>	<i>Salario mensual</i>	<i>Incremento porcentual</i>	<i>Inflación anual</i>	<i>Salario real</i>	<i>Incremento INPC (anualizado)</i>
Diciembre 1978	\$5 932.00				
Enero 1979	\$5 932.00	16.8%	17.93%	\$5 431	21.64%
Diciembre 1979	\$6 931.00				
Enero 1980	\$6 931.00	45.3%	29.85%	\$6 080	27.80%
Diciembre 1980	\$10 070.00				
Enero 1981	\$10 070.00	26.3%	28.68%	\$5 969	30.82%
Diciembre 1981	\$12 720.00				
Enero 1982	\$12 720.00	40.8%	98.84%	\$4 227	110.06%
Diciembre 1982	\$17 914.00				
Enero 1983	\$17 914.00	25.6%	80.78%	\$2 937	73.40%
Diciembre 1983	\$22 504.00				
Enero 1984	\$22 504.00	36.5%	59.16%	\$2 518	60.75%
Diciembre 1984	\$30 709.00				
Enero 1985	\$30 709.00	99.9%	63.75%	\$3 074	65.92%
Diciembre 1985	\$61 380.00				
Enero 1986	\$61 380.00	67.4%	105.75%	\$2 501	104.34%
Diciembre 1986	\$102 752.00				
Enero 1987	\$102 752.00	126.9%	159.17%	\$2 190	176.82%
Diciembre 1987	\$233 180.00				
Enero 1988	\$233 180.00	23.6%	51.66%	\$1 785	34.56%
Diciembre 1988	\$288 212.00				
Enero 1989	\$288 212.00	25.7%	19.70%	\$1 875	22.47%
Diciembre 1989	\$362 310.00				
Enero 1990	\$362 310.00	26.5%	29.93%	\$1 825	27.11%
Diciembre 1990	\$458 322.00				
Enero 1991	\$48 322.00	32.2 %	18.79%	\$2 032	17.94%
Diciembre 1991	\$606 086.00				
Enero 1992	\$606 086.00	25.4%	11.94%	\$2 275	11.31%
Diciembre 1992	\$760 032.00				
Enero 1993	N\$760.03	20.0%	8.01%	\$2 532	7.49%
Diciembre 1993	N\$917.38				
Enero 1994	N\$917.38	13.3%	7.10%	\$2 882	10.23%
Diciembre 1994	N\$1 113.00				
Enero 1995	N\$1 113.00		14.54%	\$2 330	
Diciembre 1995	N\$1 113.00				

Las políticas discutidas y aprobadas a partir de 1992 introdujeron, sin embargo, dos modificaciones trascendentales en la conceptualización de la remuneración de los maestros en México. La

primera, directamente ligada con los montos del salario base, fue la conceptualización del salario como “profesional”, lo que obliga a que los índices de incremento salarial del magisterio se manejen en adelante por la vía del salario mínimo legal profesional, que en cantidades y porcentajes resultan significativamente superiores al simple salario mínimo, con el que se tasaba la remuneración magisterial hasta entonces, al igual que la de cualquier trabajador no calificado. La segunda, se verá en el siguiente apartado, fue la introducción de diferenciaciones salariales entre maestros, definidas por los resultados de la evaluación del desempeño y del conocimiento profesional de los maestros.

Es indispensable señalar que el salario de los maestros se otorga exclusivamente por 22.5 horas de trabajo a la semana, todas ellas frente al grupo, con excepción de dos al mes, que se dedican a reunión del Consejo Técnico.²⁰ Ello implica, como se señaló anteriormente, que hay una serie de funciones docentes que no se remuneran y que, si se realizan, es solo debido al interés y motivación de los maestros. Reconocer salarialmente a los maestros solo el tiempo de trabajo frente al grupo ha obligado a una buena parte de ellos a trabajar con dos plazas o a tener otros trabajos.²¹ Los efectos de esta política están a la vista: la mayoría de los maestros no tiene ni tiempo ni energía para preparar sus clases, prepararse a sí mismos, analizar los problemas especiales de sus alumnos y organizar formas específicas de atención; vincularse con los padres de familia o con la comunidad, etcétera.²²

Entre las políticas claras en favor de la educación superior en México ha destacado la de impulsar la contratación de un elevado porcentaje de profesores de tiempo completo en cada institución. En el caso de la educación básica, este punto no aparece todavía

²⁰ El salario magisterial, sin embargo, se compone de varios renglones: el salario base, las prestaciones laborales, algunas partidas por conquistas sindicales, incrementos por variables de tipo personal como las diferencias de escolaridad; incrementos por variables derivadas de las zonas de trabajo y, a partir de 1993, por la categoría obtenida en la Carrera Magisterial.

²¹ De hecho, los resultados de la encuesta aplicada por la Fundación SNTE, *op. cit.*, demuestran que 52% de los maestros en el Distrito Federal trabaja dos turnos; 17% adicional tiene un tercer empleo. A lo anterior hay que agregar que la mayoría, 79.3% en el Distrito Federal, está formada por mujeres, madres de familia.

²² La misma encuesta indica que los maestros dedican una buena parte del tiempo adicional a su turno a la realización de tareas administrativas y burocráticas, más que pedagógicas.

en la agenda. Sería, sin duda, una de las políticas más revolucionarias y costosas, ya que revelaría la insuficiencia de maestros en tanto personas físicas, no en tanto plazas ocupadas, así como de instalaciones para otorgar una escolaridad que se ha declarado obligatoria desde 1857 y que todavía no se asegura a cerca de 50% de la población. En el caso de los maestros de secundaria, ahora parte de la educación básica obligatoria, la situación es mucho más dramática. Los maestros reciben un pago por hora de trabajo y conforman su sueldo por medio de la sumatoria de horas, que en muy pocos casos se dan en la misma escuela. Se sabe de maestros que acumulan 60 horas a la semana o más. A lo anterior hay que añadir el hecho de que, a diferencia del profesor de primaria, se trata de grupos escolares distintos, por lo que el número de alumnos que atiende un profesor de secundaria por semana puede llegar a ser de 750.²³

Políticas de promoción y estímulo profesional

El segundo gran cambio conceptual en la remuneración de los maestros fue la creación del sistema denominado “Carrera Magisterial”. Este sistema abre un escalafón horizontal para la promoción profesional y salarial de los maestros frente a grupo, anteriormente reducida a la consecución de los relativamente escasos puestos superiores de tipo académico-administrativo (subdirectores, directores, supervisores). A la vez, introduce nuevas evaluaciones para otorgar la categoría salarial, antes ligada a la antigüedad y la superación profesional casi exclusivamente: a) una evaluación adicional a la formación profesional de los maestros, acreditada hasta entonces por las instituciones escolares originales, por medio de un examen nacional de conocimientos, y b) la evaluación del desempeño profesional frente a grupo, en el marco de la escuela y en la vinculación con la comunidad. Esta última se deberá realizar²⁴ por medio de un complicado conjunto de procedimientos que son apreciados y juzgados por un órgano interno de evaluación. Parte de esta evaluación incluye la aplicación de un examen nacional a los alumnos.

²³ Esta situación la hicieron evidente los estudios etnográficos realizados por el profesor Rafael Quiroz. Cualquier análisis que se realiza con este enfoque produce resultados abrumadores.

²⁴ Hasta la fecha no se ha aplicado completamente la evaluación de este rubro.

Es importante señalar que la Carrera Magisterial fue iniciativa del Sindicato Nacional. Las primeras ideas quedaron delineadas en los resolutivos del Primer Congreso Extraordinario del SNTE, celebrado en enero de 1990. En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en mayo de 1992, quedó instalada la comisión bilateral SEP-SNTE que trabajó el diseño acordado finalmente en enero de 1993 y que rige la aplicación del sistema, aunque a la fecha no se ha podido instrumentar todos los criterios de evaluación, y de nuevo la Comisión Mixta revisa a fondo los criterios y conceptos que sostiene este sistema. En los siguientes cuadros se describen brevemente los rasgos principales de este sistema.

La carrera ha sido aceptada por el magisterio mexicano, no sin resistencias y rechazos. Seguramente la razón principal de su aceptación fue la efectiva e inmediata mejoría económica que recibieron quienes quedaron inscritos: el equivalente a nueve horas de salario mensual de incremento directo al sueldo. La cantidad inicial, por otra parte, incluyó una muy significativa retroactividad. Fue con esa cantidad adicional que el salario magisterial quedó, para mayo de 1994, cercano a los cuatro salarios mínimos mensuales que proclamó el presidente. La crisis de diciembre ha reducido estos incrementos en 35% de enero a la fecha.



Carrera Magisterial. Contenido conceptual básico de esta política

- ▶ creación de un escalafón horizontal que permita incrementos salariales y de reconocimiento profesional sin abandonar el trabajo en el aula
- ▶ cantidades que se agregan al salario y se vuelven irreductibles (a diferencia de las diversas becas de estímulo al desempeño académico en las instituciones de nivel superior)
- ▶ diferenciación salarial entre maestros que desempeñan las mismas funciones
- ▶ incorporación de un sistema de evaluación del desempeño como criterio de asignación de la categoría correspondiente

Componentes de Carrera Magisterial: categorías

- ▶ vertientes
 - trabajo frente a grupo
 - directores y supervisores
 - trabajo técnico pedagógico
 - interinos (a partir de julio de 1995)
- ▶ siete categorías
 - de siete a nueve horas de docencia como unidades de medida del incremento salarial a la categoría lograda
 - 197% de incremento al salario en la categoría máxima

Componentes de Carrera Magisterial: criterios de evaluación

- ▶ antigüedad: 10%
- ▶ grado académico: 15%
- ▶ preparación profesional: 25%
- ▶ acreditación de cursos de actualización y superación: 15%
- ▶ desempeño profesional: 35%

Criterios de evaluación del desempeño profesional (35% de la puntuación)

- ▶ planeación del proceso de enseñanza-aprendizaje: 7%
- ▶ desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje: 17.5%
- ▶ participación en el funcionamiento de la escuela: 8.4%
- ▶ participación en la interacción escuela-comunidad: 2.1%

Componentes de Carrera Magisterial: órganos de evaluación

- Acreditación de documentos para la antigüedad, la escolaridad y la actualización y superación.
 - El órgano de evaluación escolar, para evaluar el desempeño profesional.
 - Los exámenes nacionales para evaluar la preparación profesional y el aprovechamiento escolar de los alumnos.
- El órgano de evaluación escolar se constituye en cada escuela por el director, el consejo técnico y un representante del sindicato



No hay cifras oficiales del número de maestros inscritos. El titular de la Comisión Mixta de Carrera Magisterial, por parte del Sindicato, declaró en agosto de este año que habría 450 mil maestros inscritos, cerca de 70% del total, 98% de los cuales está, como procede, en la primera categoría. Por otra parte, uno de los dirigentes sindicales en contra de la carrera acusó recientemente a la Secretaría de Educación Pública, en la prensa, de mentir y afirmó que solo 8% de los maestros de educación básica del Distrito Federal se ha incorporado al sistema. En la encuesta realizada por la Fundación SNTE durante el curso escolar 1994-1995, 33% de los maestros del Distrito Federal respondió estar inscrito, 18.3% no tenía todavía respuesta a su solicitud y 35.3% indicó que no había solicitado su ingreso.

Los rechazos se desprenden de una firme posición de algunos sectores del propio Sindicato Nacional, que se oponen a la diferenciación de salarios entre los maestros y más aún a la tendencia que observan de diferenciarlos en función de su “productividad”.

Finalmente, las resistencias se derivan de aspectos que van desde desconocimiento de los mecanismos y criterios de operación del sistema hasta serios cuestionamientos a muchos de los conceptos y formas de operación del sistema.

La evaluación, ¿garantía de calidad del desempeño del maestro?

Los estudios de seguimiento que se han realizado en la Fundación SNTE²⁵ sobre la Carrera Magisterial se orientan claramente por una tríada de análisis: desempeño profesional, evaluación y calidad de la educación. La nueva política se sostendría en la medida en que impulsara un mejor desempeño y asegurara la calidad. Sin embargo, hay una serie de obstáculos tanto conceptuales como operativos que impiden la realización de las evaluaciones y una serie de rupturas en los procedimientos que permitirían un círculo virtuoso al respecto. Parece fundamental la existencia de un escalafón horizontal, que estimule de manera diferenciada la dedicación y el desempeño de los maestros frente al grupo y no reduzca las promociones a la necesidad de abandonar esta tarea. El sistema, sin embargo, se hace merecedor de algunas críticas muy importantes: a) la arbitrariedad con la que se han calificado los grados de escolaridad alcanzados, ya que solo se reconocen los otorgados por algunas instituciones en algunas áreas de conocimiento; b) la inadecuación que implica un examen único de preparación profesional y la falta de transparencia con la que se han manejado sus resultados; c) los límites conceptuales tan estrechos con los que se maneja el criterio de “desempeño profesional” y el riesgo de provocar resultados verdaderamente “perversos” si se pudiera aplicar tal como fue diseñado; d) las tensiones tan grandes que provoca, al interior de cada escuela, la existencia del Órgano de Evaluación Escolar.

Durante el Congreso Nacional de Educación del SNTE, celebrado en noviembre de 1994, la Carrera Magisterial, analizada

²⁵ La línea de investigación se inició prácticamente al parejo que el decreto de creación del sistema. Es conducida por los profesores Andrés Sánchez Moguel y Antonio Blanco Lenin. Cuenta con apoyo financiero del Programa SEP/CONACyT. Para la elaboración de esta parte del texto contamos con el apoyo decidido del licenciado Blanco, quien compartió generosamente con nosotros sus resultados, avances e inquietudes.

como factor ligado directamente a la calidad del desempeño profesional y a la calidad de la educación pública, recibió una avalancha de críticas y de resoluciones, entre los que destacan: su pertinencia como única política de estímulo e impulso horizontal al desarrollo de los maestros, sus lineamientos generales, el equilibrio de los factores que se evalúan, los instrumentos de medición, la conformación y el funcionamiento de los órganos de evaluación, el Órgano de Evaluación Escolar. Por otra parte, se insistió en la necesidad de asegurar que las categorías cumplan el papel efectivo de estímulos y no se manejen como promedio del salario docente.²⁶

Los maestros consideran que el factor que debe tener mayor peso en la promoción profesional es el referido a los esfuerzos de actualización y superación que realizan; su argumento es doble: que demuestran así el interés y la dedicación efectiva a mejorar su desempeño, y que en la evaluación de ese esfuerzo intervienen múltiples instituciones externas: las instituciones que acreditan los cursos. Por lo mismo, insisten en aumentar el valor relativo de este factor y, por otro lado, en ampliar la gama de alternativas de actualización y el valor de cada una de ellas. La mayor queja del Sindicato ha sido el incumplimiento por parte de la SEP de integrar el Sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación del Magisterio, que limita seriamente la posibilidad de obtener los puntos derivados de estos criterios. El factor que más oposición ha tenido es el examen nacional de conocimientos; por lo demás, los resultados de este último se han manejado con un secreto absoluto y no han permitido la reflexión ni sobre el instrumento mismo, ni sobre lo que supuestamente estaría indicando acerca de la “calidad de la preparación profesional” que pretende medir. El criterio de desempeño profesional, el de mayor peso relativo en la medición, no se ha aplicado en todas sus dimensiones todavía, sin duda por la complejidad tan grande que implica.

El sentido de la Carrera Magisterial para impulsar un desempeño de mayor grado de profesionalismo y lograr elevar la calidad de la educación básica está fuertemente amenazado por la crisis financiera. Al igual que lo sucedido para los profesores de edu-

²⁶ SNTE. “10 Propuestas para asegurar la calidad de la educación pública”, propuestas derivadas del Primer Congreso Nacional de Educación del SNTE, México, noviembre de 1994.

cación superior en el país, que se vieron envueltos desde 1984 en una política de promociones salariales ligadas directamente a sistemas muy severos de evaluación, los incrementos derivados de estos programas se vuelven parte indispensable de un salario apenas suficiente; no son un estímulo, constituyen una manera muy costosa de distribuir los escasos recursos disponibles y justificar la miseria salarial de muchos, con el argumento de su bajo desempeño. Será muy difícil encontrar la manera en la que la Carrera Magisterial no se desvirtúe y caiga en la complacencia de programas anteriores equivalentes, que terminaron calificando por igual a todo el personal, no sin una enorme pérdida de tiempo y un alto grado de simulación.

Políticas en relación con el trabajo cotidiano

La política más importante a este respecto fue el incremento del número de días efectivos de clase a 200 anuales. Esto ha implicado la reducción de los días de vacaciones y la suspensión casi total de los días feriados que se habían constituido en costumbre nacional. Los argumentos que fundamentaron esta decisión se derivaron de las investigaciones nacionales sobre el tiempo tan reducido de enseñanza efectiva (algunas investigaciones han descubierto casos extremos de ausentismo de profesores o suspensión de labores que reducen los días efectivamente trabajados a menos de la mitad de los programados) y las comparaciones internacionales sobre los días de clase. Tal vez, esta ha sido la política más férreamente instrumentada: el periodo de clases se prolongó por dos semanas más durante el verano y la vigilancia en el cumplimiento de la no suspensión de labores en algunos días tradicionales, ha sido muy estricta. El Sindicato, acusado constantemente de solapar el ausentismo de los maestros, apoyó claramente esta medida, como símbolo de su compromiso con la calidad de la educación pública.

Alrededor del incremento del tiempo efectivo de enseñanza se plantearon otras políticas que deberían asegurar su efectividad: la reducción del tamaño de los grupos y la reducción de las cargas administrativas y burocráticas. La primera medida no ha podido ser una política efectiva: la realidad es que el tamaño de los grupos

sigue determinado por los factores demográficos y migratorios. En el Distrito Federal esta situación se expresa claramente: en las zonas céntricas, de mayor estabilidad demográfica, la matrícula ha disminuido al extremo de que se han tenido que cerrar grupos; en la periferia, la migración provoca un crecimiento continuo y apabullante de la demanda, sin que se cuente con el número de profesores adecuado para atenderla. En el país todavía existe un número muy significativo de escuelas atendidas por uno o dos maestros (cursos comunitarios, escuelas unitarias o incompletas, telesecundarias). Esta situación está muy ligada con la deficiencia de las medidas que pretenden estimular el arraigo y la permanencia de los maestros en zonas especialmente conflictivas o de condiciones socioeconómicas extremadamente pobres.

La reducción de las cargas administrativas y burocráticas estaba unida, por un lado, a la dotación de equipos de cómputo a las escuelas, cosa que no se ha hecho realidad todavía y, por otro, al cambio de formas de organización del sistema de supervisión y control, que tampoco se han podido instrumentar de manera eficiente.

Este cambio constituye la última política que ligamos estrechamente a las relacionadas con las condiciones de trabajo cotidiano; se ha declarado continuamente el interés por transformar los sistemas de supervisión y lograr que el supervisor recupere su función prioritariamente pedagógica frente a las estructuras que habían propiciado su papel como mero controlador del cumplimiento de las normas administrativas y burocráticas. En el marco de la federalización, esta política queda sujeta a la instrumentación que ha podido dársele en cada estado de la República, sin que tengamos información sobre sus alcances y eficiencia.

LAS POLÍTICAS NECESARIAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO

Continuidad de las políticas hacia el magisterio

Las referencias históricas, necesarias en las páginas anteriores para explicar las principales políticas relativas a la formación del magisterio mexicano al nivel superior y a la consecución de un salario pro-

fesional, obligan a plantear el rubro de continuidad de las políticas como uno de los más importantes en el logro de una verdadera profesionalización del magisterio mexicano, con efectos directos sobre la calidad de la educación pública. Ello en dos dimensiones: por un lado, en lo que se refiere a las medidas subsidiarias o complementarias necesarias; por otro, en lo que se refiere a sostener y defender los tiempos necesarios para la consolidación de cada una de ellas.

Las políticas mexicanas de profesionalización del magisterio de educación básica —al igual que muchas otras— adolecen seriamente en las dos dimensiones. La historia reciente de la elevación de la formación magisterial al nivel superior ofrece múltiples ejemplos de ello:

- a) La Universidad Pedagógica Nacional se creó sin una clara definición de funciones respecto de la formación inicial de los nuevos maestros; sin embargo, a los pocos meses de creada tuvo que asumir la función de “nivelar” hacia la licenciatura a los maestros en ejercicio. La petición planteada en este sentido obligó a la creación vertiginosa de 74 unidades en menos de dos años, para atender una demanda que llegó a ser de más de 100 mil maestros en algún momento. En sus 16 años de vida, la institución ha cambiado 12 veces de rector.
- b) El decreto que transformó las escuelas normales en instituciones de educación superior quedó aislado del conjunto de medidas complementarias necesarias para consolidar esta medida, tanto al interior de las instituciones, como en el contexto del ejercicio profesional de los nuevos “licenciados en educación básica”. En el primer ámbito, las escuelas normales no lograron las estructuras organizativas ni los presupuestos necesarios para establecer y consolidar con calidad las nuevas funciones de investigación y divulgación entre sus profesores, lo que impidió una verdadera transformación del nivel de estudios. En el segundo, el momento de crisis en que se dio el cambio y la caída brutal de los salarios magisteriales dio como resultado que la mayor escolaridad de los maestros significara ahora menores ingresos. Lo anterior, a su vez, trajo la dramática disminución de la matrícula para la formación de nuevos maestros que se describió anteriormente.

- c) A lo largo de los años analizados ha habido múltiples intentos por establecer el marco de gestión adecuado a los distintos sistemas e instituciones que atienden la formación de los maestros; ninguno de ellos ha permanecido. La federalización supone ahora que al interior de cada estado se logrará solucionar este problema.

Las políticas de profesionalización del magisterio tomadas en el marco de la Modernización Educativa, iniciada en 1989, parecen estar sometidas a un esquema semejante de inacabamiento y de falta de continuidad. Valga señalar que, en el periodo transcurrido, la Secretaría de Educación Pública ha tenido seis cambios de titular, lo que obligó al Sindicato Nacional a plantear la necesidad de que las políticas educativas fueran “políticas de Estado” y no de administración sexenal, y menos aún que dependieran de los cambios del titular de la Secretaría.

Con el cambio sexenal 1994-2000, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo si bien repite los enunciados de las tres principales políticas sobre el magisterio, les concede una escasísima importancia en el conjunto de los apartados destinados a la educación; apenas tres renglones.

Es evidente que los grandes cambios educativos, incluidas las políticas sobre el magisterio, se acordaron sobre la base de que serían los estados los que pondrían los recursos para instrumentarlos, administrarlos y operarlos.

En lo que se refiere a las políticas de formación profesional, se señaló explícitamente:

En cada entidad federativa se establecerá un sistema para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación... así habrán de mejorarse bibliotecas, laboratorios e instalaciones.²⁷

Le corresponde, sin embargo, al gobierno federal expedir los lineamientos para la educación normal.

Hasta la fecha no hay información suficiente sobre las medidas efectivamente tomadas en cada estado de la República, más

²⁷ ANMEB, *op. cit.*, p. 18.

bien parecería que son pocos los estados que han emprendido cambios hacia la integración y todavía sin éxito.

La descentralización implicó que cada estado resolviera los problemas de gestión y supervisión de las escuelas en el marco del sistema estatal; al respecto también ha habido proyectos e iniciativas muy diferentes de reorganización de las zonas escolares, de las funciones, de la composición y de las estrategias de la supervisión e incluso de los mecanismos y estrategias de asignación de maestros a los planteles. También se delegó a los estados y municipios la responsabilidad de mejorar las condiciones de las escuelas, infraestructura y materiales didácticos, con el apoyo de sus respectivos Consejos de Participación Social. La información al respecto es todavía incipiente y confusa y se reduce muchas veces a las denuncias del Sindicato respecto de prácticas “privatizantes”, cuyo contenido no se aclara.

Es importante señalar que la descentralización (federalización) que se dio en la educación básica todavía no se ha acompañado de las medidas adecuadas de descentralización fiscal. Hasta la fecha, los estados siguen recibiendo de la federación los mismos presupuestos que esta última operaba anteriormente y no tienen todavía las facultades legales para establecer impuestos propios que puedan orientar hacia el incremento de los presupuestos educativos en sus entidades.

A pesar de que en la legislación sobre la descentralización se introdujeron los lineamientos necesarios para asegurar al gobierno federal un papel que impidiera la proliferación de desigualdades entre los estados y la atomización de la educación nacional, muy posiblemente los continuos cambios de titular de la Secretaría de Educación Pública han impedido que el gobierno federal ejerza las funciones de normatividad, regulación y evaluación que le corresponden. Ello ha dejado en “tierra de nadie” una gran cantidad de decisiones complementarias, necesarias.

En lo que se refiere a las políticas sobre salarios profesionales, la descentralización también provocó diferencias entre los maestros, en particular en lo que se refiere a la homologación hacia arriba que se había ofrecido para la integración de los maestros del sistema federal con los de los sistemas estatales. En muchos estados, si bien los salarios “base” se homologaron, no así las prestaciones. En otros estados, las políticas de jubilación se intentaron modificar hacia la

privatización de los mecanismos de ahorro. En todos estos casos, el reconocimiento del Sindicato Nacional y la fuerza que tiene este instituto ha propiciado que las soluciones tiendan hacia la unificación de políticas, no sin serios conflictos locales en muchos casos.

La nueva crisis económica que atraviesa el país anuló ya en buena medida los incrementos logrados; la perspectiva de recuperar niveles de vida dignos para los trabajadores mexicanos en general no parece próxima, a pesar de la reiterada confianza de las autoridades gubernamentales de que la recuperación se iniciará para 1996. Al respecto, las interpretaciones que ofrecen los funcionarios nacionales e internacionales sobre los indicadores de la economía nacional son radicalmente contrarias a las penosísimas situaciones por las que atraviesa la mayor parte de la población mexicana y que se analizaron en la primera sección de este texto.

Planeación y programación del incremento en el tipo y número de maestros necesarios para atender la calidad de la nueva educación básica obligatoria



El análisis y reconsideración del número de maestros mexicanos necesarios para atender la educación básica en cantidad y calidad no ha sido todavía punto de la agenda de la modernización, a pesar de los grandes cambios acordados para la educación básica. Hasta la fecha, las consideraciones al respecto se manejan sobre la base de estadísticas gruesas en las que se destaca el promedio nacional de alumnos por maestro, tasa que efectivamente ha disminuido. La contratación efectiva de un número no determinado de personas sin la formación adecuada para atender las zonas marginadas se justifica con el argumento de que los profesores no quieren aceptar esos destinos. Las investigaciones realizadas en la Fundación SNTE²⁸ permiten argumentar que es indispensable incrementar el número de maestros en el país si en verdad se quiere una educación de calidad. En efecto, por un lado, la cifra del total de maestros que se maneja en el país se refiere más bien al número de plazas, no al número de personas; las investigaciones señalan que muchos maestros trabajan doble turno e incluso algunos

²⁸ En particular las relacionadas con el perfil del maestro de educación primaria en el Distrito Federal, SNTE. "10 Propuestas para asegurar la calidad de la educación pública", *op. cit.*

desempeñan una tercera actividad laboral remunerada, con los efectos nocivos que ello tiene sobre la calidad de la educación, como se argumentó anteriormente. Por otra parte, no se han considerado como criterios básicos de planeación los problemas que se ocasionan y que se argumentaron en las páginas anteriores:

- a) la consideración de la importancia del maestro de tiempo completo también para la educación básica, por la diversidad de funciones que tiene que atender;
- b) la necesidad de reforzar el número y la composición de los maestros que atienden cada una de las escuelas del país, entendidas como la unidad orgánica del sistema;
- c) el compromiso de integrar a los alumnos con ciertas discapacidades en la escuela regular;
- d) el incremento de la escolaridad obligatoria a nueve años y el compromiso de generalizar por lo menos un año de preescolar; más que incrementar el número de maestros. Para ello se están adoptando políticas para impulsar la transmisión de programas educativos vía satélite o para “habilitar” jóvenes en servicio social, “madres jardineras”, etcétera;
- e) el compromiso de asegurar la equidad en el acceso y la permanencia a la nueva educación obligatoria; el compromiso exige identificar y conocer a fondo las diferencias y las desigualdades y a partir de ellas otorgar una educación pertinente, válida y seguramente más particularizada a muchos grupos de población, expresamente para los grupos indígenas;
- f) la adecuada composición de la cadena de servicios, funciones y hasta profesiones subsidiarias que deben apoyar el trabajo de cada maestro en cada escuela: investigación, desarrollo curricular, elaboración de materiales, formación y actualización de maestros y de maestros de maestros.

El fortalecimiento de todas y cada una de las escuelas: la revisión de la infraestructura material y la reorganización del trabajo pedagógico cotidiano

La definición de una nueva infraestructura material para las escuelas fue una de las diez propuestas clave del Sindicato Nacional para

asegurar la calidad de la educación pública. El Sindicato planteaba la necesidad de “fortalecer los recursos y la capacidad profesional de cada escuela y, en forma simultánea, la competencia de la autoridad educativa para dar respuesta y apoyo a las necesidades de cada una de ellas”.²⁹ Una de las medidas de fortalecimiento sería redefinir un nuevo inventario de recursos mínimos para cada escuela que debería incluir “recursos para la comunicación eficiente del plantel con el resto del sistema: teléfono, fax, computadora y modem”. El argumento era que en la época de la globalización de la economía, de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y de la entrada a la OCDE era inconcebible que las escuelas mexicanas no tuvieran ni siquiera teléfono. Por cierto que para muchos delegados del Congreso esta demanda resultaba muy superflua frente a lo que realmente necesitan: paredes, techos, mobiliario mínimo. Pero la propuesta del SNTE iba mucho más allá de la infraestructura material y se ligaba estrechamente al fortalecimiento del equipo de maestros que deben atender la enseñanza de manera cotidiana en el marco de la escuela y a la reorganización necesaria para incorporar plenamente el trabajo colegiado en la conducción de la misma. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se recupera la demanda del Sindicato respecto de la infraestructura material, pero no se reconoce ni se menciona el aspecto esencial de la recomposición de los equipos de maestros al interior de cada plantel.

En algunos estados de la República, que ya hicieron explícitos sus programas educativos, se menciona la política de lograr la “autonomía y la autogestión” de las escuelas, con el apoyo de sus Consejos de Participación Social. Estos planteamientos no toman en consideración los elementos de infraestructura material y en particular de fortaleza docente que se requieren para ello y que se lograrían solo de cumplirse la política aquí enunciada: reforzar el número y la composición de los maestros que conforman el equipo encargado de cada escuela. Es importante recordar que en nuestros países las escuelas están situadas en comunidades que requieren apoyo de la escuela y no viceversa. De lo que se trata en realidad es de fortalecer la capacidad educativa de las escuelas,

²⁹ SNTE, *op. cit.*, propuesta 7.

incluyendo las tradicionales relaciones educativas y de desarrollo con los padres de familia. Ello implica contar con mayor número de maestros en la mayor parte de las escuelas y contar con maestros de tiempo completo: solo ahí se encontrará la base sobre la cual se puede construir una organización más fuerte: fortalecer los consejos técnicos escolares; diversificar las estrategias de enseñanza según las necesidades de grupos concretos de alumnos; fortalecer las relaciones de las escuelas con los padres de familia y la comunidad en general.

Reformar curricular e institucionalmente la formación de los maestros

Resulta sorprendente que hasta la fecha no se hayan dado los lineamientos de política para la reforma de la formación de maestros, en cuya necesidad parece haber consenso pleno. La ausencia de estos lineamientos solo se explica en la medida en que el problema es mucho más complejo de lo que permitiría suponer una simple reforma curricular.³⁰

La reforma curricular

Los elementos para una reforma curricular de las instituciones formadoras de maestros parecen tener amplio consenso. La investigación educativa más reciente ofrece algunos principios realmente importantes al respecto (por cierto, muchos han sido el eje de la capacitación eficiente en otras épocas). Sin embargo, falta mucho para conformar un *corpus* de conocimientos que sustente y fundamente esos principios con el significado que adquieren en el contexto cultural actual y con el respeto a la necesaria articulación epistemológica, teórica, metodológica, técnica y empírica.³¹

³⁰ María de Ibarrola. "Formación de docentes, reforma educativa y crisis económica en México, en el marco del TLC", ponencia presentada en el Simposio Internacional: Formación de docentes, reforma educativa y crisis económica. Situación internacional e impactos nacionales, llevado a cabo en la Universidad Pedagógica Nacional, México, 13 de septiembre de 1995.

³¹ Es precisamente esta articulación la que permitirá seleccionar los conocimientos que deberán formar parte del currículo de formación de profesores.

- focalizar la formación docente en el dominio del trabajo frente al grupo;
- proponer como objetivo evitar el fracaso escolar;³²
- identificar y manejar las alternativas que deben ofrecer los programas y planes de estudio nacionales no solo desde el punto de vista de los nuevos contenidos que exigen los cambios sociales, económicos y culturales sino también y fundamentalmente de la diversidad de antecedentes escolares y socioculturales de la población escolar;³³
- ampliar el dominio de diferentes métodos, técnicas y estrategias porque lo que requiere un grupo escolar concreto no está resuelto en ningún manual y la selección de los métodos que corresponden al momento específico de los alumnos depende de la capacidad profesional del maestro de grupo;³⁴
- ofrecer una gran variedad de materiales de apoyo. El maestro parece ser el único profesional obligado a trabajar sin instrumental “profesional” básico;³⁵
- integrar la formación de contenido y método como estrechamente implicados y articulados. Los cambios en los campos del conocimiento: las matemáticas, la geografía, la historia, el civismo, hacen evidente que la didáctica general en este momento vuelve a ser insuficiente (aunque en alguna época el avance conceptual más importante fue pasar de las didácticas específicas a la didáctica general). En estos tiempos la situación del conocimiento plantea nuevamente la necesidad del acopio de distintas didácticas, relacionando siempre el contenido con su forma específica de enseñanza.

³² Guiomar Namó de Mello. “Algunas consideraciones sobre la capacitación de profesores en el contexto de la modernización de los sistemas de enseñanza”, ponencia presentada en el Seminario de Análisis sobre la Política Educativa Nacional ¿Hacia dónde va la educación pública?, realizado en la Fundación SNTE, de septiembre a noviembre de 1993.

³³ Rosaura Galeana, de la Fundación SNTE, ha hecho varios estudios al respecto y organizó recientemente un encuentro interamericano de programas y estrategias de prevención y atención al fracaso escolar. Véase *Básica. Revista de la Escuela y del Maestro*. Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, año 1, núm. 3, enero-febrero de 1995.

³⁴ Ernesto Schiefelbein, *op. cit.*, 1993 y Guiomar Namó de Mello, *op. cit.*, 1993.

³⁵ Ernesto Schiefelbein. “Desafíos, mitos, avances y posibilidades de la educación básica en la próxima década”, ponencia presentada en el Seminario de Análisis sobre la Política Educativa Nacional: ¿Hacia dónde va la educación pública?, realizado en la Fundación SNTE de septiembre a noviembre de 1993.

Una segunda discusión curricular muy importante y todavía no resuelta se refiere a la homogeneidad o a la diversidad curricular en la formación de maestros que atenderán a poblaciones diferentes.

El debate respecto de la formación de maestros para las escuelas rurales es especialmente importante en el caso de México. La formación al nivel de licenciatura se ha visto acompañada de un rechazo de los licenciados por las plazas situadas en zonas rurales o urbano-marginales, las que son atendidas en los hechos por jóvenes de las zonas que alcanzaron la secundaria. La solución a este problema, ¿radica en formar a los maestros que atenderán estas zonas con un menor nivel de exigencia escolar? ¿Propicia esto segmentaciones y desigualdades entre maestros desde el momento mismo de su formación?

Resolver los problemas de indefinición, traslape, competencias estériles y empobrecimiento de las instituciones formadoras de maestros



Este parece ser el punto clave de la dificultad para la reforma. Las distintas instituciones creadas a lo largo de la historia reciente y los grupos que las manejan han establecido como predominante su propia dinámica y lógica de desarrollo institucional. Caben ahí diversas alternativas, desde desaparecer instituciones hasta refundar un sistema de formación de maestros con los mejores elementos de las instituciones existentes.³⁶ Ello requiere sin duda una propuesta sumamente atractiva y una clara decisión política. Tal vez lo importante sería que las diversas instituciones ofrecieran verdaderas alternativas de calidad, lo que exigiría, en todo caso, que no se resten recursos a algunas instituciones para otorgárselos a otras, situación que solo provoca simulaciones verdaderamente deletéreas.

³⁶ Véase el trabajo de Gilberto Silva. "Situación y escenarios para el subsistema de formación de maestros en el umbral del Siglo XXI", en *Seminario la Educación Normal en el Siglo XXI*, Monterrey, UPN-Monterrey, 26-29 de enero, 1995 (en prensa).

Hacer del trabajo en las escuelas el punto de partida y el punto de llegada de la formación continua de los profesores

Lograr una atención equilibrada y de calidad al total de maestros del país es el gran talón de Aquiles de cualquier propuesta. La única solución es la reorganización de las estrategias de desarrollo institucional.

Allí aparece nuevamente la importancia del fortalecimiento de cada escuela, incorporando en el trabajo colegiado propio del funcionamiento cotidiano el principio de que sea el centro escolar o la escuela la unidad orgánica que se haga cargo de la formación de su equipo de docentes. En la medida en que cada escuela pudiera resolver, en primera instancia, este problema de la actualización, la estrategia se vuelve menos complicada; no serían así unas cuantas instancias institucionales las que formarían a los cientos de miles de maestros (es evidente en ese solo planteamiento la exterioridad y la verticalidad de cualquier propuesta); son las múltiples escuelas que existen en el país, como unidades profesionales, las que van procurando desarrollar a su personal. Esto tiene algunas exigencias previas:

- Por un lado, la reorganización de las escuelas y la formación de equipos docentes sólidos, equilibrados y con cierta permanencia. En realidad, el trabajo pedagógico implica una división del trabajo y, por lo mismo, una adecuada articulación de quienes participan en él, un liderazgo académico, y un mínimo de condiciones institucionales (tiempo, espacio y contenidos) para que la actualización y superación se den a partir del trabajo cotidiano con cierta regularidad.
- Por otro, tomar como objeto de capacitación la solución a las necesidades y los problemas de los alumnos de la escuela y de la escuela misma como institución. Esto es, hacer de la escuela el punto de partida para identificar las “necesidades” de capacitación de los maestros pero también el punto de llegada de la capacitación.

Propiciar entre los maestros las mismas formas profesionales de actualización y capacitación de otras profesiones, en particular la profesión académica

Para ello, realizar encuentros con especialistas, con académicos de otros niveles del sistema educativo y de otras áreas de conocimiento, estadías y congresos.

Establecer los mecanismos y canales que permitan la integración, por un lado, y la circulación fluida, por otro, del conocimiento profesional necesario para ejercer la docencia

Una verdadera profesionalización del magisterio no se logra sin el desarrollo y consolidación del conocimiento profesional correspondiente. Este punto parece haber sido ampliamente descuidado. Son pocas las referencias que se hacen de los avances del conocimiento, de la complejidad del desarrollo mundial, de las transformaciones del sistema escolar como referentes de políticas para la profesionalización de los maestros, a pesar de que son ampliamente manejadas en otros contextos. En los años recientes, estos cambios condujeron a la pérdida de hegemonía de la pedagogía y de la didáctica como enfoques capaces de explicar las enormes dificultades que estaban sufriendo los sistemas escolares y de encarar profesionalmente la educación necesaria. A partir de los sesenta, y sobre todo en los setenta, irrumpieron las ciencias de la educación en la explicación de la “masificación”, la “heterogeneidad”, el “empobrecimiento” de los sistemas educativos; aportaron enfoques explicativos decisivos para los estudios de educación, y lograron desplazar a la pedagogía y aun a la didáctica del centro del interés de la problemática educativa e incluso de las instituciones formadoras de maestros. Pero al momento de llegar al trabajo frente al grupo, al trabajo en la escuela, demostraron la insuficiencia de su capacidad explicativa, su incapacidad de encarar los problemas de la enseñanza y del aprendizaje y, sobre todo, la imposibilidad de ofrecer, desde sus campos de conocimiento, cauces de solución y de acción al respecto.

Los avances en todas las ramas del conocimiento y la complejidad de los sistemas escolares coincidieron en generar una difícil crisis de unidad y síntesis de los conocimientos específicos que requiere la profesión magisterial para ser socialmente eficiente ante los desafíos que ya nos impone el siglo XXI.

Son estos problemas los que se pretendió enfrentar con la elevación de la formación magisterial al nivel de licenciatura, la diversificación de las profesiones orientadas a la educación y la proliferación de estudios de posgrado en el área de la educación, casi todas ellas sin el sustrato necesario para desarrollar y consolidar los nuevos conocimientos. Es evidente ahora el sustrato de conocimiento profesional que se requiere para asegurar la calidad en la enseñanza de los distintos campos de conocimiento, y en particular para los distintos grupos culturales y socioeconómicos. Es el caso especial de la educación indígena.

De hecho el conocimiento proviene de muchas fuentes: las sólidas tradiciones de la pedagogía y de la didáctica; las investigaciones en distintas áreas del conocimiento; el desarrollo y la experimentación curricular y didáctica; el ejercicio mismo de la enseñanza, etcétera.

Precisamente la profesionalización debería implicar el reconocimiento de perfiles y funciones especializados para el desarrollo de distintos ámbitos y dimensiones del conocimiento educativo, pero igualmente necesarios. En los últimos años, esto se hizo en detrimento de los maestros de grupo y a favor de los investigadores y los “especialistas” en distintos ámbitos y sin cuidar, en ningún caso, los canales adecuados de comunicación entre ellos.

Combinar el trabajo colegiado en los planteles con una verdadera articulación institucional de la investigación, la experimentación y la difusión del conocimiento profesional para resolver la atención al total de maestros en ejercicio

Centrar la actualización y superación de los profesores en cada plantel puede significar asignar cargas excesivas a estos últimos, reproducir debilidades, desarrollar endogámicamente los vicios de un plantel; por lo que el principio correlativo de esta organi-

zación de la escuela es la organización del sistema estatal o federal para otorgar la gran cantidad de apoyos exteriores necesarios para ello: centros de producción de materiales; centros de investigación pedagógica; centros de encuentro entre maestros de distintas escuelas; resultados de evaluaciones y experimentaciones, etcétera. Es ahí donde juegan un papel fundamental las instituciones existentes de formación de maestros y la escuela forma así parte indudable de una red de actualización y de un sistema eficiente. Las instituciones, a su vez, dan cauce, continuidad y trascendencia a su razón de ser, a través de la creación, transmisión y difusión del conocimiento profesional para formar los maestros de calidad que el país requiere.

Impulsar mayor investigación sobre los aspectos clave de la problemática señalada

Es inconcebible el nivel de desconocimiento sobre los datos “duros” de la problemática de los maestros del país. Hay ausencias de todo tipo, desde censos de maestros hasta evaluaciones comparadas de la eficiencia de los distintos programas de formación inicial y continua que han venido operando a partir de la elevación de la formación a licenciatura.

Financiamiento suficiente y manejo transparente del mismo

Todo esto, por supuesto, implica una adecuada y correlativa decisión sobre el financiamiento requerido. No se puede pensar que se podría reformar o modificar la calidad de la educación si no hay recursos suficientes, claramente asignados al desarrollo y actualización del personal docente.