



# Precarización de los derechos laborales de los docentes en la reforma educativa

♦ Karen Yarely García Arizaga  
Jesús Rodríguez Cebreros

**A**l referirnos a los derechos laborales de los docentes es necesario ubicar nuestro tema en el derecho burocrático. De acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral”.<sup>1</sup> Según Acosta Romero, es propiamente “una rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (federación, estados y municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.<sup>2</sup>

Sergio García Ramírez y Erika Uribe Vargas coinciden en que, desde la entrada en vigor del apartado B y de la ley reglamentaria de los trabajadores al servicio del estado, “se puede hablar, propiamente, de un derecho burocrático integrado por el conjunto de derechos y obligaciones derivados de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores”.<sup>3</sup>

Abundando un poco más respecto al área del derecho que ocupa nuestro estudio, no se puede ignorar que el derecho burocrático es tan complejo como la existencia y organización de los distin-

tos sectores en la actividad estatal, lo que origina verdaderos problemas para el derecho. En otros términos, las diferentes funciones del Estado y las distintas facetas que asume la autoridad pública ha producido históricamente multiplicidad de leyes.

En los años sesenta, Gabino Fraga escribió al respecto: “Se ha estimado que es difícil dictar una ley uniforme para todos los empleados sin considerar las necesidades especiales de las funciones que realiza, lo que sería motivo, bien para expedir varias leyes especiales o para formular una de preceptos tan amplios que abarcaría a todos los servidores públicos, en cuyo caso no podría prescindirse de medidas reglamentarias para adaptar a casos especiales los preceptos generales de la ley”.<sup>4</sup>

Si bien el origen y la evolución histórica del derecho burocrático hacen pensar que la legislación en esta materia se encuentra dispersa y difusa en relación con la actividad que desarrolla el Estado y las diferentes atribuciones de la administración pública, esto confirma lo que menciona Fraga,<sup>5</sup> en el sentido de la dificultad de establecer una misma ley abarcativa para todos los empleados.

<sup>1</sup> “Trabajadores de confianza al servicio del estado. Origen histórico de los catálogos de puestos en los ordenamientos burocráticos”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro 31, Tomo VII, Segunda Sala, mayo de 1998, p. 581, citado en Sergio García Ramírez y Erika Uribe Vargas, *Derechos de los servidores públicos*, INAP/UNAM (Nuestros Derechos), 2002, p. 7.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>4</sup> Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Porrúa, México DF, 1962, p. 137.

<sup>5</sup> *Idem.*

♦ Doctorado en Ciencias Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Baja California (UABC)  
Profesor e investigador, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Baja California (UABC)



Por ello podemos afirmar que el derecho burocrático ha sido clasificado, al menos para efectos legislativos, al delimitar los distintos grupos de burócratas, atendiendo a su especial situación jurídica; haciendo constar esto en leyes independientes, cuya consecuencia es que todas y cada una de dichas leyes contengan en sí mismas un amplio conjunto de derechos y obligaciones.

### **Reforma educativa y derechos laborales**

Hasta antes de la reforma educativa en México, las relaciones laborales de los docentes que prestan sus servicios al Estado eran reguladas por el apartado B del artículo 123 constitucional, como de manera general se rigen las relaciones burocráticas. Esto se señala porque, si bien existían regímenes legales especiales dentro del mismo apartado B, las relaciones burocráticas de los trabajadores de la educación no constituían un régimen de excepción.

Fue en 2013, con la reforma constitucional en materia educativa, que se creó un régimen de excepción para las relaciones laborales de los docentes al servicio del Estado, el cual puede considerarse como uno de los regímenes burocráticos especiales de los que ya contemplaba el artículo 123: el aplicable a las instituciones policiales, que regula las relaciones de trabajo de los militares, de los marinos y del personal de servicio exterior.

Tiene especial relevancia la creación de un nuevo régimen de excepción en materia burocrática con la promulgación de las diversas leyes pues, aunque derivadas de una reforma educati-

va, éstas regulan cuestiones eminentemente laborales, modificando incluso la naturaleza jurídica de las relaciones de trabajo de los docentes y, como consecuencia, generando incertidumbre en los trabajadores.

### **Precarización de los derechos laborales de los docentes**

Para establecer una definición del término “precarización”, tomaremos primero la del Diccionario de la Lengua Española, para el cual “precarizar” significa “convertir algo, especialmente el empleo, en precario, inseguro o de poca calidad”. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su Coloquio de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) sobre el Trabajo Precario, celebrado en Suiza en 2011, definió que “la precariedad de los acuerdos de trabajo es heterogéneo y multifacético [sic], dependiendo del país, región, y la estructura económica y social de los sistemas políticos y mercados de trabajo. El ámbito de aplicación y las diferentes formas son cada vez más amplios, ya que algunos empleadores están siempre tratando de eludir las regulaciones o encontrar lagunas en la normativa con el fin de aumentar la rentabilidad de sus negocios a costa de sus empleados. Sin embargo, las características comunes de la precariedad son la ausencia o el nivel insuficiente de los derechos y protección en el lugar de trabajo. Si bien el empleo informal es, obviamente, precario, esto también es cierto para muchas formas de empleo formal, incluida la subcontratación”.<sup>6</sup>

La misma ACTRAV concluye que la precarización

<sup>6</sup> “Las formas y la diversidad del trabajo precario”, OIT, <https://goo.gl/5KYQJv>, consultado en febrero de 2015.

“trae como consecuencia el crecimiento de la incertidumbre, la inseguridad y la vulnerabilidad de los trabajadores individuales, y priva a las personas de la estabilidad necesaria para tomar decisiones a largo plazo y planificar sus vidas, así como participar en acciones colectivas como sindicalistas y como ciudadanos en una sociedad democrática. Por lo tanto, tiene un gran impacto en el carácter de nuestras sociedades y la calidad de vida en nuestras comunidades y sociedades en general”.<sup>7</sup>

De lo anterior se colige que precarización o precariedad en el trabajo, referida a las condiciones de empleo, subempleo y desempleo del trabajador, se refiere a la inseguridad, incertidumbre y falta de garantía de condiciones socioeconómicas mínimas y suficientes para una supervivencia digna, que afecta a los trabajadores y repercute en su entorno familiar y social.

Si bien de dicho concepto podemos identificar algunos elementos como: 1) disminución o ausencia de las condiciones o derechos laborales mínimos; 2) afectación de las condiciones de supervivencia digna o trabajo decente, y 3) repercusión en el entorno familiar y social del trabajador, para efectos de nuestro estudio nos concentramos en la disminución o ausencia de las condiciones o derechos laborales mínimos.

No obstante que la precariedad laboral —entendida como la disminución o ausencia de las condiciones o derechos laborales mínimos— se

ha venido identificando en las relaciones laborales reguladas por el apartado A del artículo 123 constitucional, en este caso identificamos que ese mismo fenómeno ha venido presentándose en las relaciones laborales burocráticas, específicamente en las que sostienen los docentes con las autoridades públicas en su carácter de empleador.

Se afirma lo anterior toda vez que es posible identificar claramente aspectos del fenómeno que se estudia en los trabajadores de la educación y en la regulación de sus derechos laborales, posterior a la reforma educativa publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013,<sup>8</sup> con lo que podemos determinar que existe un retroceso en la mencionada regulación jurídica, es decir, una precarización en sus derechos laborales.

Para efectos de este artículo, nos referimos a continuación únicamente a dos derechos de los trabajadores de la educación: a) el derecho de audiencia y debido procedimiento y b) el derecho a la permanencia en el empleo.

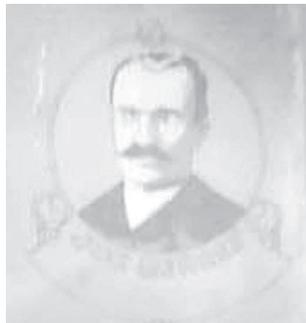
#### *Derecho de audiencia y debido procedimiento*

Antes de las modificaciones constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en 2013,<sup>9</sup> los conflictos derivados de las relaciones de trabajo de los docentes se ventilaban y resolvían ante los Tribunales de Arbitraje de los Estados o en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, aplicando las leyes burocráticas locales y la Ley Federal del Trabajo

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> “Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXIII, núm. 18, 26 de febrero de 2013, pp. 2-5, <https://goo.gl/zftqj3>, consultado en enero de 2016.

<sup>9</sup> *Idem.*



—según fuera la naturaleza jurídica del patrón—. Todo ello denotaba que no había lugar a dudas respecto a la regulación jurídica de las relaciones laborales de los trabajadores de la educación.

Con la reforma educativa se limita el derecho de audiencia y debido procedimiento, por lo que podemos vislumbrar que se generarán cuantiosas controversias laborales, en particular por lo estipulado en los artículos 22 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), los cuales señalan que las relaciones laborales se “darán por terminadas sin responsabilidad para la autoridad educativa”,<sup>10</sup> puesto que, por una parte, la ley establece como legítimo despedir a trabajadores sin la indemnización correspondiente y, por otra, no contiene disposición en la que defina cuál será la autoridad jurisdiccional o tribunales especiales que habrán de conocer y resolver los conflictos laborales que se presenten con la aplicación de esas disposiciones.

#### *Derecho a la permanencia en el empleo*

Con la reforma se crea la evaluación para los docentes y se establece y reglamenta el servicio profesional docente. En el artículo 8 transitorio, en relación con los numerales 52 y 53 de la LGSPD,<sup>11</sup> se prevé la evaluación obligatoria para los docentes y que, en caso de no aprobarla, la consecuencia será la readscripción para continuar con otras tareas dentro del servicio distintas a la función do-

cente o la posibilidad de incorporarse a los programas de retiro.

Asimismo, se dispone que el personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda. En términos laborales, las disposiciones anteriores contienen una nueva causal de despido sin responsabilidad para el empleador.

A propósito, conviene referir que la permanencia de los trabajadores al servicio de la educación queda definida por la LGSPD en su artículo 4, fracción XXII: “permanencia en el servicio: a la continuidad en el servicio educativo con pleno respeto a los derechos constitucionales”. La citada definición legal, aunque un tanto ambigua, refiere un derecho eminentemente laboral: estabilidad en el empleo; aspecto que, no obstante debe regularse por las leyes especiales en la materia, se encuentra contemplado en una reforma educativa y se ve modificado con la entrada en vigor de la LGSPD, puesto que, con la vigencia de la ley, nace también a la vida jurídica una nueva causal de despido.

Si bien la SCJN estableció en sus criterios emitidos con motivo de la reforma educativa que no se vulneran derechos laborales de los docentes,<sup>12</sup> coincidimos con autores como Martha de Jesús López Aguilar en el sentido de que el Estado, con

<sup>10</sup> “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXX, núm. 8, segunda sección, 11 de septiembre de 2013, pp. 28-52, <https://goo.gl/gCczU9>, consultado en enero de 2016.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> “Criterios jurisprudenciales relacionados con la reforma educativa”, Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de México, <https://goo.gl/oPF1rb>, consultado en mayo de 2016.

esta nueva regulación, viene a condicionar no sólo la contratación o el ingreso al servicio, sino también la permanencia en el empleo, trastocando con ello derechos laborales.<sup>13</sup>

Lo que es innegable es el cambio sustancial de paradigma: se pasa de la estabilidad a la incertidumbre laboral. Por ejemplo, los docentes anteriormente recibían una plaza base, producto de un contrato colectivo, que garantizaba el ingreso y la permanencia en el servicio, además de ciertas condiciones de seguridad social ligadas íntimamente a la antigüedad laboral y permanencia en el servicio. A partir de esta reforma, los trabajadores de la educación tienen que aprobar satisfactoriamente la evaluación docente para estar en aptitud de ser contratados de forma temporal. Con esto se condiciona su empleo y la estabilidad en él a una serie de nuevos criterios, y se disminuye al mínimo la protección y participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), cuya fuerza ya venía diezmada desde antes de la promulgación de la reforma educativa, con el argumento de recuperar la rectoría del Estado en la educación.

Debe señalarse que la cuestión relevante para este estudio no es la disminución de la participación del organismo sindical como actor político en dicha reforma, sino en la aparente repercusión que tiene la reducción de la protección del SNTE

hacia los docentes en cuanto a su permanencia en el empleo, entre otros derechos laborales.

### **Régimen de excepción**

A manera de conclusión, mencionamos a continuación los siguientes aspectos:

- Con la promulgación de las leyes derivadas de la reforma educativa se crea un régimen burocrático especial o, en otros términos, el legislador crea para los trabajadores de la educación un régimen de excepción.

- Existe un cambio sustancial en las condiciones laborales de los trabajadores de la educación.

En la reforma educativa se incluyen normas de carácter laboral que contemplan nuevas causales de despido sin responsabilidad para la autoridad pública.

- En dicha reforma no se contiene alguna disposición en la que se defina la autoridad jurisdiccional o tribunales especiales competentes para conocer y resolver los conflictos laborales que se presenten con la aplicación de la legislación emanada de la reforma.

- Lejos de existir un avance en la regulación y protección de los derechos laborales de los docentes, se identifica un retroceso en la materia que puede traducirse en la precarización de sus derechos laborales.

<sup>13</sup> Martha de Jesús López Aguilar, "Una reforma 'educativa' contra los maestros y el derecho a la educación", *El Cotidiano*, núm. 179, mayo-junio 2013, pp. 55-76, <https://goo.gl/Je9LKS>, consultado en mayo de 2016.