

Argumentos y propuestas programáticas sobre el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en el contexto de la reforma a los artículos 3o. y 73 constitucionales

Arguments and programmatic proposals for the enrollment, the promotion, the recognition and the continuance in the professional educational service in the context of the 3rd and 73th constitutional articles amendment.

*Fernando Mejía Botero
Francisco Urrutia de la Torre
y Adriana Olvera López**

RESUMEN

De frente al Decreto de reforma a los artículos 3o. y 73 constitucionales, que alude a la regulación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes en el servicio profesional, los autores argumentan sobre aspectos de esta en los que se plantean modificaciones relevantes para la relación entre el Estado mexicano y los profesionales de la educación, y establecen algunas sugerencias para su concreción con ajustes al actual concurso para la asignación de plazas, un sistema descentralizado de evaluación y certificación como reconocimiento y promoción vertical, así como un sistema válido y confiable para valorar al magisterio en clave de permanencia, mejora continua y desarrollo profesional.

Palabras clave: reforma constitucional educativa, evaluación docente, promoción docente, reconocimiento a docentes, permanencia en el servicio profesional docente.

ABSTRACT

The authors present their arguments concerning the Decree that amends the articles 3rd and 73th of the Constitution, which refers to the regulation of enrolment, promotion, recognition and continuance of teachers in the professional service. They discuss several modifications to the relation between the Mexican state and the teachers, and provide some suggestions for their implementation, that include adjustments to the current contest for the allocation of employment placements, a decentralized system of evaluation, certification and promotion, as well as a valid and reliable system in order to assess the teachers in terms of continuance, improvement and professional development.

Key words: constitutional reform in education, teacher evaluation, teacher promotion, teacher recognition, retention in the professional educational service.

* Investigadores del Centro de Estudios Educativos.

Conocer con profundidad el quehacer de las y los maestros mexicanos resulta clave en los tiempos que corren para quienes pretendemos contribuir, de manera auténtica, a la mejora de la calidad y la equidad de la educación que los mexicanos nos damos.

La profesión de maestra o maestro es una función social central y uno de los pocos roles imprescindibles en cualquier sistema educativo. Tiene como rasgos los que, según J. B. Toro (2003: 2), definen cualquier profesión moderna: a) la atención de un problema que la sociedad considera relevante solucionar y prevenir de manera continua; b) un espacio o lugar social donde se espera que se solucione o se prevenga el problema; c) un conjunto de métodos e instrumentos que se espera que ese profesional debe conocer y manejar con destreza y competencia ética; d) símbolos, rituales y lenguajes propios de la práctica profesional; e) reconocimientos económicos, sociales y atribuciones de poder que incentivan o facilitan el ejercicio de la profesión, y f) una ética y comportamiento públicos que la sociedad exige y demanda de esta.

En particular, la docencia es un oficio con énfasis intelectual, reglas y mecanismos para el ingreso a la profesión y su ejercicio, un cuerpo de conocimientos propios y un gremio profesional que se ocupa de actualizarlo y nutrirlo (Díaz Barriga e Inclán, 2001). Una de sus características es que un alto porcentaje de quienes la ejercen, terminan su carrera en el mismo puesto de trabajo en el que la iniciaron.

El Decreto por el que se reforma el artículo 3o. en sus fracciones III, VII y VIII, y el 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 (Poder Ejecutivo Federal/Presidencia de la República, 2013), versa explícitamente sobre la profesión docente:

- a) En la fracción III del artículo 3o., donde declara que el ingreso al servicio docente y la promoción a los cargos de dirección o supervisión en la educación básica y media superior se realizarán “mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan”, que “la ley reglamentaria fijará los criterios, los términos



- y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación”, y que “serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley” (*ídem*).
- b) En la reforma a la fracción XXV del artículo 73 constitucional, donde se otorga al Congreso de la Unión la facultad para establecer el Servicio Profesional docente.
 - c) En el artículo transitorio quinto, que responsabiliza al Congreso y a “las autoridades competentes” de prever, al menos:
 - “... El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente” (*ídem*).

Con base en la información disponible (cf. Martínez, 2012) y estudiada en el CEE respecto a los asuntos que aborda la reforma (cf. Mejía, 2012), argumentamos y proponemos:



SOBRE EL INGRESO AL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

El Ejecutivo federal viene realizando, desde 2008, un concurso nacional de asignación de plazas docentes solo en educación básica. A la fecha de la publicación de este artículo, el Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), que opera según lo pactado en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), ha iniciado las labores necesarias para la sexta edición de este concurso, que intenta seleccionar a los maestros con el mayor nivel de competencia para la labor docente. En un principio tenía también el propósito de describir los aspectos sujetos de actualización, pero más tarde se eliminó por limitaciones de la prueba para atender este tema.

El concurso se realiza, fundamentalmente, mediante la aplicación de los exámenes nacionales de conocimientos y habili-

dades docentes, que son pruebas de opción múltiple sobre tres dimensiones del saber necesario para el ejercicio de la docencia:¹

- Competencias docentes.
- Conocimiento de la educación básica.
- Habilidades intelectuales.

Contrario a lo que declaran los encabezados de los diarios, y las editoriales de no pocos “expertos en educación” respecto a que la mayoría de los maestros “reprueba” los exámenes, la variable determinante para la asignación de plazas a los aspirantes es la oferta disponible en cada entidad federativa, y no la cantidad de aciertos obtenidos por ellos en las pruebas. En todo caso, el número y la dificultad de los aciertos no es inocua.

La probabilidad de obtener una plaza es muy diversa, según la oferta dispuesta en cada entidad. Por ejemplo (véase gráfica):

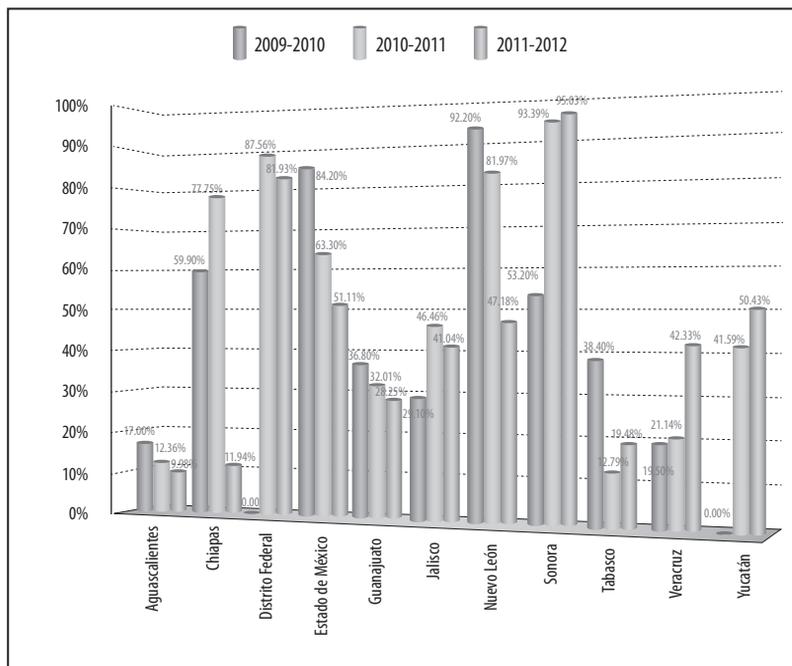
- en Nuevo León, nueve de cada diez, y en el Distrito Federal, ocho de cada diez aspirantes obtuvieron plazas en dos ediciones distintas del concurso;
- en Aguascalientes y Veracruz, en cambio, menos de dos por cada diez docentes que presentaron la prueba obtuvieron una plaza en tres y dos ediciones del concurso, respectivamente;
- Chiapas y Nuevo León presentaron una disminución abrupta en la proporción de las plazas otorgadas respecto a los aspirantes que presentaron el examen en el ciclo escolar 2011-2012;
- Sonora, por su parte, reportó un aumento significativo del ciclo 2009-2010 al 2010-2011.

No se dispone de información respecto a la cantidad requerida de plazas en cada entidad federativa; en cambio, sí se sabe el número de plazas que se someten a concurso o la proporción de ellas que es otorgada. También que hay entidades federativas que incluyen “otras evaluaciones” en el concurso, además de los exámenes nacionales de conocimientos y habilidades docentes.

¹ Cuando empecé, tenía cuatro dimensiones: normatividad, la gestión y la ética, competencias didácticas, dominio de los contenidos programáticos y habilidades intelectuales específicas.



Probabilidades de obtener una plaza docente en la modalidad primaria general, algunas entidades federativas, 2009-2012



Fuente: Cálculos propios con base en SEP/SNTE, 2013.

La información disponible respecto a los exámenes y concursos reporta una relación inversa entre la probabilidad de obtener una plaza y el número de aciertos logrados por los aspirantes, lo que significa que cuanto más probabilidad haya de obtener una plaza, es menor el número de aciertos necesarios para hacerlo. Lo anterior indica que los resultados del concurso están influidos por factores externos a las pruebas.

A partir de esta situación, se propone que el concurso de asignación de plazas docentes se organice de manera que atienda las necesidades de contratación de cada entidad federativa mediante:

- La explicitación de un “perfil de competencias docentes”, con base en el cual se diseñen los instrumentos para el concurso.
- Tres etapas de evaluación:



1. Un examen de conocimientos y habilidades docentes, que tanto los maestros de nuevo ingreso como los que están en servicio puedan presentar en diferentes momentos a lo largo de un año lectivo.
 2. Una evaluación del desempeño mediante la valoración de una videograbación de la práctica docente en el aula, y la presentación de un plan de mejora.
 3. Un portafolio de evidencias del quehacer educativo de cada aspirante.
- La contratación exclusiva de las y los maestros que cumplan con los requisitos académicos y el nivel de competencia estipulado en un perfil.²
 - El establecimiento de una política de asignación de maestros con base en las necesidades de las escuelas. En la revisión hecha no se observa un criterio claro de este tipo para las asignaciones publicadas.



SOBRE LA PROMOCIÓN Y EL RECONOCIMIENTO EN EL SERVICIO DOCENTE

Se tratan aquí dos asuntos que, nos parece, pueden ser gestionados de manera integrada, haciendo la distinción pertinente entre ellos. Uno es una promoción vertical y el otro una horizontal.

La *promoción* de docentes a los cargos de supervisor y director escolar tiene la característica de ser “vertical”. Se realiza, según el Reglamento de Escalafón de Trabajadores al Servicio de la SEP (Poder Ejecutivo Federal/Presidencia de la República, 1973), a partir de tres criterios: sus conocimientos sobre el sistema educativo, sus aptitudes, su antigüedad y su disciplina (incluye su puntualidad). El Sistema Educativo Nacional (SEN) no dispone, en rigor, para este procedimiento, de un sistema de evaluación de los conocimientos y aptitudes de los maestros.

A partir de lo anterior, proponemos establecer un sistema descentralizado de evaluación y certificación para la promoción de docentes al cargo de supervisor, director o asesor técnico pedagógico (ATP) –el último, por formalizarse como tal ante la Secretaría

² Hasta la fecha de la publicación del presente artículo, la SEP no ha presentado dicho perfil.

de Hacienda y Crédito Público (SHCP)—, en el que las necesidades de contratación sean atendidas en el plano local. Es relevante y pertinente que solo se contrate a docentes que cumplan con los requisitos académicos y el nivel de competencia que se requiera para estos cargos directivos. Para lo anterior, es necesario construir un nuevo perfil de las competencias del supervisor, el director y el ATP y revisar el Reglamento donde se establecen sus funciones y mecanismos de evaluación, a partir de sus condiciones de trabajo en la actualidad.

En cuanto al *reconocimiento*, el Programa de Carrera Magisterial, en sus tres vertientes (docentes, directores y supervisores) cuenta, desde 1993, con un sistema de evaluación para informar la “promoción horizontal” y la formación continua asociada a ella. Su última reforma concentra esta evaluación, de manera reduccionista, en la “evaluación universal” y en los resultados de la prueba ENLACE que reportan los alumnos asignados al docente.

A propósito, se plantea como una necesidad del SEN:

- Revisar el sistema de evaluación vigente, en el que es grave la sobreponderación al factor “aprovechamiento escolar” (que en este caso usa los resultados de la prueba ENLACE), cuando es bien sabido que las diferencias en el logro de los alumnos de un docente, medido en un momento dado en el tiempo —sin distinguirlo del logro de los alumnos al inicio de la actividad del docente en cuestión, ni de los factores contextuales que inciden en el aprendizaje— no pueden atribuirse al desempeño individual del maestro y, en cambio, se asocian principalmente a factores externos a la escuela, como el contexto socioeconómico de las familias o la escolaridad de la madre. Asimismo, en estudios recientes se ha documentado que factores que implican pero trascienden la responsabilidad de cada docente, como la gestión escolar (Heurística Educativa, 2010), pueden influir de modo relevante en el logro académico.
- Incorporar en Carrera Magisterial el desempeño docente en el salón de clases como criterio de valoración, mediante los *Estándares de desempeño docente en el aula* (SEP, 2010).
- Diseñar y desarrollar reconocimientos en el nivel del colectivo docente escolar puede estar unido al sistema de evaluación, ya



sea como factor de ponderación, o valorando los procesos y los resultados colectivos y no los individuales.

- Transformar el Programa de Carrera Magisterial en un modelo de mejora continua y desarrollo profesional, con base en el sistema diseñado, desarrollado y piloteado en México con la colaboración del CEE, Heurística Educativa, Servicios de Información y Medición Educativa y la Universidad Pedagógica Nacional (CEE/HE/SIEME/UPN, 2008, 2011).

SOBRE LA PERMANENCIA EN EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

El efecto de la evaluación obligatoria a los docentes en su permanencia en su puesto de trabajo y profesión es el tema más controvertido de la reforma en proceso, aun cuando el texto de su decreto señala que habrá “pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación.” Con la legislación reglamentaria pendiente, no se descarta que el impacto de la evaluación en la (no) permanencia de las y los maestros en sus cargos pueda involucrar solo a los de nuevo ingreso al servicio profesional.

Compartimos la postura de que tanto los docentes como otros profesionales del sistema educativo nacional, lo mismo que todo aquel que no cumpla con las funciones propias de su oficio conforme a lo que la sociedad requiere y ha convenido con él, han de ser removidos de sus cargos. Para contribuir con la realización de esta premisa en el caso de los profesionales de la docencia, y toda vez que no existe, en el presente, un sistema de evaluación cuyas consecuencias incidan en la permanencia de los docentes en su profesión, proponemos:

- Diseñar y desarrollar un sistema de evaluación con una solidez técnica tal que permita la valoración integral, válida y confiable del desempeño de las y los maestros —es decir, que se haga cargo de la innegable complejidad de la profesión docente (cf. SEP, 2010; CEE/SIEME/HE/UPN, 2008).



En síntesis

Proponemos concretar el contenido de la reforma a los artículos 3o. y 73 constitucionales, sobre:

1. El *ingreso al servicio profesional docente*, mediante un concurso de asignación de plazas que atienda las necesidades de contratación en cada entidad federativa con base en: a) la explicitación de un perfil de competencias docentes, b) tres etapas de evaluación (examen de conocimientos y habilidades, evaluación del desempeño por medio de una videograbación en el aula, y un portafolio de evidencias), c) contratación restringida a los docentes que cumplan los requisitos académicos y de competencia del perfil, d) asignar a los docentes con base en las necesidades de las escuelas.
2. La *promoción en el servicio y el reconocimiento al trabajo de las y los maestros*, con un sistema descentralizado de evaluación y certificación basado en requisitos académicos y de competencia profesional para los cargos de supervisor, director o ATP. Lo anterior requiere renovar el perfil de competencias para estos cargos directivos. En cuanto al reconocimiento, que este sea a través de la mejora del sistema de evaluación vigente, de modo que no sobrepondere los resultados del factor “aprovechamiento escolar” (sin importar qué prueba se use), incorpore la evaluación del desempeño docente en el aula e incluya reconocimientos a los colectivos escolares. Conviene a ambos que se transforme el Programa de Carrera Magisterial en un modelo de mejora continua y desarrollo profesional apoyado por los Estándares para la educación básica en México.
3. La *permanencia en la profesión*, con apoyo en un sistema de evaluación válido, confiable e integrador, que permita apreciar la calidad del desempeño docente en su complejidad y contribuya a su mejora continua, e informar la provisión de medios efectivos para el desarrollo profesional del magisterio.

Estos tres elementos se han de desarrollar en un sistema de evaluación que tenga como prioridad la mejora continua y el desarrollo profesional de las y los docentes, y estar lejos de una



lógica de “cacería de brujas” o de reportar consecuencias injustificadas, como es el intento de medir el desempeño docente con apoyo exclusivo en el resultado de los alumnos, aun con los modelos estadísticos más sofisticados, como es el “modelo de valor agregado” (cf. Nichols y Berliner, 2008; Campbell, 1976). La sofisticación estadística no resuelve los problemas atinentes a la profesión docente.

El sistema ha de ser explicativo; es decir, que nos dé cuenta del estado de la cuestión de los factores intervinientes en el complejo quehacer docente³ –y no las estrategias manidas de *ranking* o de “buenos deseos”, que no logran generar una dinámica resiliente ni tienen criterios claros para la mejora continua.

El sistema no podrá gestionarse con base en un solo indicador cuantitativo, ni evitar una sobreponderación del mismo, ya que es bien sabido que, en estos casos, se desvirtúa el indicador. Esto está documentado con suficiencia en lo que se conoce como la “Ley de Cambell”⁴ (Campbell, 1976; Berliner y Nichols, 2007; Nichols y Berliner, 2005).

Recomendamos lo anterior para que la aportación de los docentes al aprendizaje de los alumnos en las aulas y las escuelas de México mejore realmente.

³ Que incluye, además de la profesionalización docente para la mejora continua, ámbitos que nuestro sistema educativo ya ha caracterizado mediante referentes fundamentados, validados, legitimados socialmente y piloteados en tres fases a lo largo de dos ciclos escolares en una muestra de 600 escuelas de las 32 entidades federativas, como son planeación de clase, la gestión del ambiente, la gestión curricular, la gestión didáctica y la evaluación del aprendizaje (SEP, 2010; CEE/SIEME/HE/UPN, 2011).

⁴ Esta se puede resumir en que, cuanto más sea utilizado un indicador social cuantitativo para la toma de decisiones –sobre todo de gran impacto, es decir, que tenga aparejado incentivos positivos o negativos como dinero, incorporación, escalafón, certificación, mantenimiento, entre otras–, mayor será la presión a la que estarán los involucrados y probablemente se corrompan o distorsionen los procesos sociales que, se supone, debería monitorear. Un ejemplo de ello es cuando en las escuelas “entrenan para la prueba ENLACE” bien por iniciativa propia, bien por recomendación de funcionarios estatales o federales.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berliner, D. C.** y Nichols Sh. L. *High-Stakes Testing is Putting the Nation at Risk Education Week*, Cambridge, MA, Harvard Education Press, 2007.
- Campbell, D. T.** *Assessing the Impact of Planned Social Change The Public Affairs Center*, Hanover, New Hampshire, Dartmouth College, 2007.
- CEE/HE/SIEME/UPN. “Fundamentos conceptuales y metodológicos de los referentes para la mejora de la educación básica: estándares de contenido y desempeño curricular, de desempeño docente en el aula y de gestión de escuelas”, México, SEP/SNTE/ExEB/CEE/SIEME/HE, 2008. Fecha de acceso, 21 de marzo de 2013. Disponible en <http://cee.edu.mx/referentes/index.html> (Menú principal/Sistema de Estándares/Fundamentos/Fundamentos conceptuales).
- CEE/HE/SIEME/UPN. “Documento base. Estándares para la educación básica en México. La articulación de estándares de desempeño de alumnos, docentes y escuelas como base de un proceso de mejora académica de las escuelas de educación básica”, México, SEB/OEI/CEE/SIEME/HE/UPN, 2011. Fecha de acceso, 21 de marzo de 2013. Disponible en <http://cee.edu.mx/referentes/index.html> (Menú principal/Sistema de Estándares/Documento base).
- Díaz Barriga, Á.** y C. Inclán. *El docente en las reformas educativas. Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos*, México, Clacso, 2001.
- Heurística Educativa.** Estándares de gestión escolar para la educación básica, México, SEP/SNTE/ExEB/UPN/CEE/SIEME/HE, 2010.
- Martínez, A.** “Evaluación de maestros. ¿Y si, para variar, aprendemos de nuestro propio pasado?”, en *Revista AZ*, núm. 60, México, agosto de 2012.
- Mejía, F.** “Las reformas al artículo tercero constitucional: hipótesis y procedimientos mejorables, artículos transitorios pertinentes y pendientes centrales”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLII, núm. 4, México, 2012, pp. 5-13.

Nichols, Sh. L. y D. C. Berliner. *The Inevitable Corruption of Indicators and Educators through High-Stakes Testing*, East Lansing, MI, The Great Lakes Center for Education Research & Practice, 2005.

Nichols, S. L. y D. C. Berliner. *Collateral Damage: How High-Stakes Testing Corrupts America's Schools*, Cambridge, MA, Harvard Education Press, 2008.

Peña Nieto, Enrique. "Iniciativa de decreto para la Reforma Educativa", en *Pacto por México*, 2012. Fecha de acceso, 28 de febrero de 2013. Disponible en <http://pactopor-mexico.org/Reforma-Educativa.pdf>

Poder Ejecutivo Federal/Presidencia de la República. "Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de diciembre de 1973.

Poder Ejecutivo Federal/Presidencia de la República. "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", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero de 2013.

SEP. *Documento base. Estándares de desempeño docente en el aula para la educación básica en México*, México, SEP/SNTE/ExEB/UPN/CEE/SIEME/HE, 2010.

SEP/SNTE. "Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes 2012-2013", México, SEP/SNTE, 2013. Fecha de acceso, 10 de diciembre de 2012. Disponible en <http://concursonacionalalianza.sep.gob.mx/CONAPD12/estadisticas.htm>

Toro, J. B. "Perfil del educador de la escuela católica", en *IV Congreso Nacional de Educación Católica*, Bogotá, CONACED, 25-28 de septiembre de 2003.