

3

Unidad de Normatividad
y Política Educativa

Políticas para el mejoramiento profesional de los docentes en México

Reconocer la aportación de los docentes para lograr una educación de calidad es primordial para avanzar hacia sociedades más justas, equitativas y democráticas.

A la par de reconocer las crecientes y complejas necesidades de la profesión, se requieren políticas probadas para generar en el sistema educativo las condiciones que faciliten el trabajo de los docentes e incentiven su mejoramiento continuo, al mismo tiempo de lograr que la sociedad les reconozca el importante valor que tienen para la educación.

Este documento de políticas argumenta por qué el desarrollo profesional de los maestros debería ser un tema prioritario en la agenda de la política educativa mexicana de los próximos años y plantea recomendaciones para avanzar en esa dirección.

El presente documento de política se basa en las Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2018).

LOS RETOS DE LA PROFESIÓN DOCENTE EN EL SIGLO XXI

El acelerado flujo de información, conocimiento y tecnología que caracteriza a la sociedad contemporánea, así como los cambios en las estructuras familiares, la modificación de los mercados de trabajo y la transformación de los valores sociales, plantean presiones y desafíos para la docencia y su ejercicio efectivo.

Se suman a ello las dificultades que ha tenido el Estado mexicano para ofrecer trayectorias profesionales suficientemente sólidas, relevantes y pertinentes para los maestros, que les permitan hacer frente a estos grandes desafíos del trabajo magisterial. La evidencia disponible indica que actualmente la profesión docente experimenta menor prestigio social, y prevalece en las y los maestros un malestar con relación a su trabajo, lo cual se acentúa por el cuestionamiento a su autoridad y conocimiento por parte de los alumnos, especialmente de los jóvenes y adolescentes.

Para atender a poco más de 25 millones de alumnos en educación básica en México, existen alrededor de 1.2 millones de docentes¹ que enseñan en muy diversas condiciones y tipos de servicios educativos, y enfrentan distintos retos derivados de la desigualdad y diversidad que caracterizan al país. Implementar políticas docentes en este contexto significa enfrentar retos de orden técnico, operativo, presupuestal, institucional y político derivados de la compleja relación entre actores, instituciones, procesos y expectativas involucradas en dichas políticas (Ver Tabla 1).

En México la tasa de cobertura de la educación básica ha alcanzado niveles relativamente aceptables². Sin embargo, persisten retos en la calidad de la enseñanza y los logros de aprendizaje de los alumnos. Diversos estudios

¹ Cifras del ciclo escolar 2016-2017.

² Tasa neta de cobertura. Ciclo escolar 2016-2017: Preescolar: 73.0% Primaria: 98.4% y Secundaria: 86.2%.

nacionales e internacionales han mostrado que el desempeño de los estudiantes mexicanos se encuentra por debajo de lo que sería deseable.³ Estos resultados, aunado a la desigualdad del sistema y la misma complejidad de la profesión docente, hacen necesaria la construcción de políticas de largo aliento, que centren su aten-

ción en la mejora de su formación, pero que también consideren en sus objetivos la creación de condiciones para fortalecer sus capacidades y motivaciones, es decir, se requieren políticas sustentadas en una concepción amplia e integral del desarrollo profesional docente.

TABLA. 1 CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCENTES EN MÉXICO

En el ciclo escolar 2016-2017 de los 1.2 millones de docentes de educación básica, estaban adscritos al sistema público 1,049, 073 docentes, de los cuales 18.2% eran de preescolar, 48.8% eran de primaria y 33% eran de secundaria.⁴

El promedio de alumnos que atendía un docente de educación básica en México era de 22 estudiantes.

En educación secundaria, 39.3% de los docentes se encuentra bajo el esquema de contrato por horas, el 23.2% tiene tres cuartos de tiempo, 20.1% medio tiempo y solo 17.5% tiene tiempo completo.⁵

En cuanto a la formación inicial docente, en el periodo 2011-2018 las Instituciones de Educación Superior (IES) con oferta de licenciaturas en educación o afines incrementaron su matrícula en un 73%, pasando de 107,924 a 187,057 alumnos. Por su parte, la matrícula de las escuelas normales decreció 34% en el mismo periodo, pasando de 133,770 a 88,759 alumnos.⁶

En 2013, del total de los docentes de preescolar, 71.3% contaba con normal o licenciatura terminada y 9% contaba con posgrado. Del total de docentes de primaria, 76.7% tenía estudios de normal o licenciatura terminada y 9.8% tenía posgrado; y de los docentes de secundaria, 66.8% tenía normal o licenciatura y 17.5% posgrado.⁷

En 2014, los estudiantes de 56.9% de las escuelas no tenían acceso a por lo menos una computadora funcionando; el 43% de las escuelas carecía de espacios adicionales para el desarrollo de actividades académicas; el 31% de los docentes consideraba que el salón era pequeño para el número de estudiantes; y el 41.2% de docentes de 4°, 5° y 6° no contaban con un juego completo de libros de texto gratuitos del grado que impartían.⁸

POLÍTICAS DE DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

Si bien es cierto que, en las últimas décadas, México ha instrumentado diversas políticas tendientes al desarrollo profesional de los docentes de educación básica, muchas de ellas, aunque bien intencionadas en su diseño, han sido mal ejecutadas en la práctica (Ver Tabla 2). Inclusive, las recientes políticas de definición de una carrera docente, que incluye estímulos y mecanismos de ingreso, permanencia y promoción, han mostrado limitaciones y problemas. Por ello, resulta necesario revisar los aciertos y errores de lo realizado hasta ahora, tanto para fortalecer lo que ha resultado efectivo, como para impulsar ajustes y nuevas iniciativas.

Pese a su importancia en la trayectoria de los maestros, la formación inicial docente presenta limitaciones que se agudizan por las asimetrías y desigualdades presentes en el sistema de formación inicial. Los programas dirigidos a cambiar la organización y el funcionamiento de las escuelas normales no han logrado transformarlas en Instituciones de Educación Superior y los apoyos gubernamentales no han considerado suficientemente las condiciones y contexto de cada escuela, por lo que las brechas entre escuelas normales y entre éstas y otras IES prevalecen.

³ Véase resultados de Terce 2013, PISA y Planea 2015.

⁴ Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017.

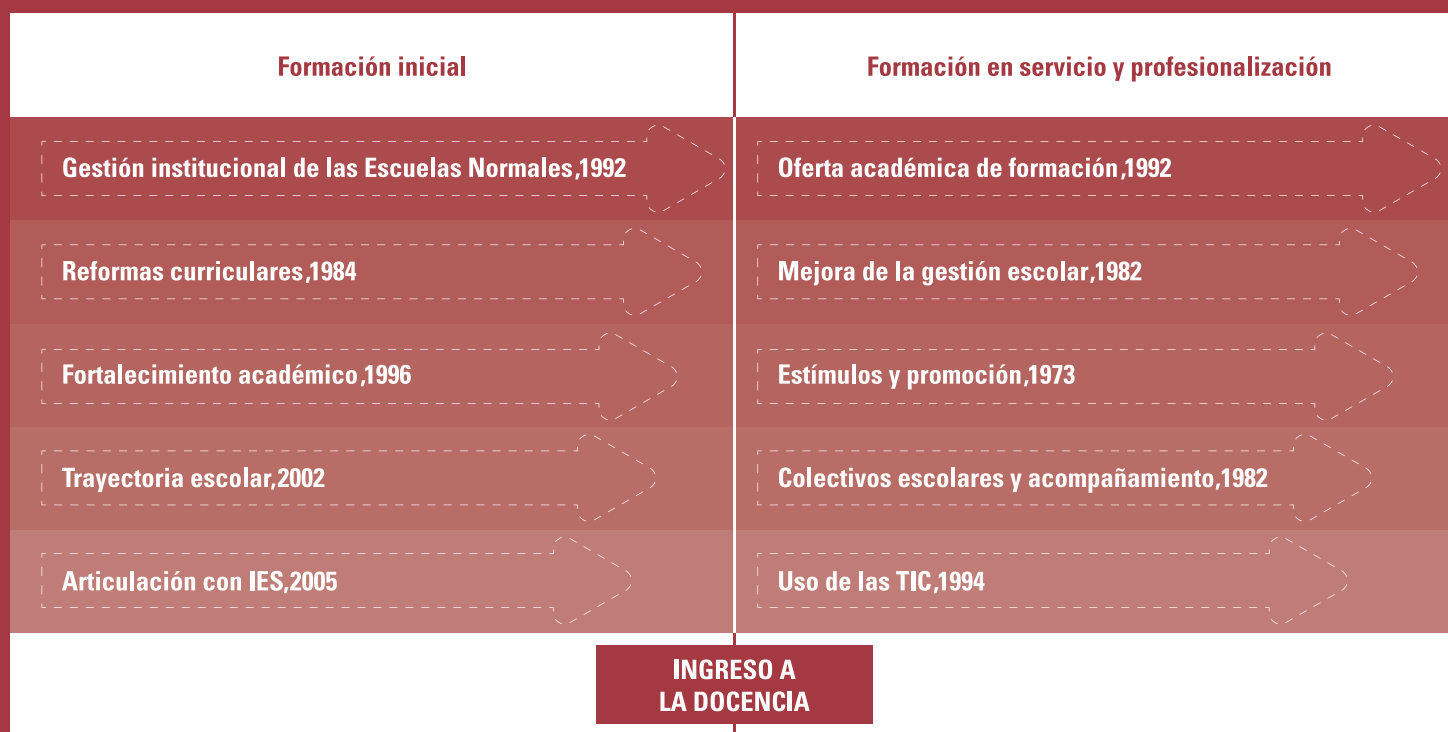
⁵ Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016.

⁶ Anuarios Estadísticos de Educación Superior. ANUIES, 2018.

⁷ INEE (2015a).

⁸ ECEA 2014.

TABLA 2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE EN MÉXICO (1992-2018)



Fuente: adaptación propia con base en información contenida en INEE, 2015b y 2018b.

Nota: el tamaño de la flecha indica el énfasis puesto en cada ámbito durante el periodo estudiado. Las fechas corresponden al año de inicio de las políticas y programas.

En el ámbito de la formación de docentes en servicio, los programas se han enfocado en la oferta externa de cursos y talleres de capacitación y actualización. Años atrás la experiencia de Carrera Magisterial mostró las limitaciones de vincular la asistencia a esta oferta con estímulos económicos, aunado a la falta de regulaciones sobre la calidad y pertinencia de esta oferta, que condujo a una expansión descontrolada y su creciente desvinculación con el aprendizaje de los estudiantes.

Aunque la evidencia disponible reporta una participación de los docentes mexicanos de más de 90% en cursos de formación, no son claros sus efectos en las prácticas de enseñanza ni en los aprendizajes de sus estudiantes (ver Tabla 3).⁹ Por ello, como también se ha mostrado en otras experiencias internacionales,

se advierte la necesidad de evitar la capacitación y actualización ligadas a incentivos económicos, para impedir que estos condicionen los procesos formativos.

Sin embargo, si bien este tema se intentó resolver con la puesta en marcha del Servicio Profesional Docente, en cuyo marco se establecieron mecanismos para garantizar una mayor calidad y pertinencia de la formación en servicio, la cobertura presentó una disminución considerable puesto que la oferta se focalizó en función de las necesidades de la evaluación, y desatendió necesidades de formación específicas. Con ello las lecciones aprendidas han sido claras: ni la evaluación docente ni el incentivo económico asociado al número de cursos garantizan, por sí mismos, una capacitación continua pertinente y de calidad.

⁹ Véase Talis 2013.

TABLA 3. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE.



9 de cada 10
 docentes de primaria y secundaria reportaron haber participado en alguna actividad de formación (TALIS 2013)



Menos de 50%
 de los docentes reportó participar en actividades distintas a cursos y talleres (ECEA 2014)

La encuesta práctica docente y trayectoria profesional de 2017 señala que los docentes **adquieren nuevos conocimientos que les permiten innovar** mediante:



50% cursos y talleres



41% compartir experiencia con los pares



33% conformar redes



Solo 35% de los docentes señaló que recibe asesoría técnica pedagógica del director y 26% del asesor técnico pedagógico (ECEA 2014)

71% de los docentes reporta al menos un obstáculo en su escuela para el trabajo colegiado, señalan la falta de tiempo y la carencia de espacios físicos (ECEA 2014)

Fuente: INEE, 2018b.

Por otro lado, las iniciativas desarrolladas para fomentar la formación docente situada en la escuela, modalidad que se realiza en colectivo y considera los retos concretos de mejora en el aula y la escuela, han presentado varios obstáculos para su desarrollo. No sólo prevalecen culturas escolares que conciben a la enseñanza como una práctica individual, también afecta el poco desarrollo de estrategias de aprendizaje entre pares, como la observación de la enseñanza, la retroalimentación y el intercambio de experiencias.

La falta de espacios y recursos para su realización, la sobrecarga administrativa, las limitaciones en la formación y el liderazgo de las figuras educativas, así como la falta de apoyos institucionales por parte de las áreas locales de formación o de las supervisiones escolares, son otros problemas que enfrenta esta modalidad de formación.

Además, los servicios de apoyo, asesoría y acompañamiento a los docentes y a la escuela enfrentan serios desafíos, pues no son pertinentes a los diversos contextos socioeducativos presentes en el país, y se observa la falta de claridad en algunas funciones de los asesores técnicos pedagógicos y de los propios supervisores.

A lo anterior se suma el número de escuelas adscritas a cada supervisión, la sobrecarga administrativa y la insuficiencia de recursos para atender las demandas de asesoría, asistencia y acompañamiento a los docentes que se encuentran en los contextos socioeducativos de mayor desventaja, aspectos que no han sido suficientemente considerados en la definición de los programas y acciones en la materia.

Asimismo, existen otras brechas importantes en las condiciones para la enseñanza, tanto en la infraestructura física y los recursos escolares (tiempo, mobiliario y materiales) como en la organización y gestión de las escuelas, entre otras cuestiones que también deben ser consideradas para facilitar una práctica docente adecuada.

Por último, las limitadas capacidades técnicas y operativas en las administraciones educativas del ámbito federal y local, así como la falta de una definición clara de las funciones y responsabilidades entre los diversos actores institucionales responsables, se expresan en una operación descoordinada y poco efectiva de las acciones dirigidas a la formación y el desarrollo profesional docente.

LECCIONES APRENDIDAS

Cuando el Estado mexicano asumió el compromiso constitucional de brindar educación gratuita y de calidad, contrajo la responsabilidad de la profesión docente como una profesión de Estado. Las estrategias gubernamentales desarrolladas para atender este compromiso se inclinaron por diseñar políticas educativas que privilegiaron el incremento en la cobertura del sistema educativo. Esto llevó a aumentar el número de maestros en el sistema; sin embargo, los requisitos para ser maestro se flexibilizaron. Hoy en día, al haber avanzado en el reto de la cobertura de la educación básica, son necesarios nuevos instrumentos de política educativa que privilegien la calidad de la educación impartida.

Un adecuado diseño y una correcta implementación de las políticas para el desarrollo profesional docente requiere de un conocimiento crítico sobre los mejores modelos vigentes, además de un currículo relevante, infraestructura y recursos educativos adecuados, junto con esfuerzos acordes en las dimensiones institucionales, financieras y organizativas de la educación.

Si bien la educación normal en México tiene una larga tradición, la formación en servicio y otras intervenciones que contribuyen al desarrollo profesional docente son relativamente recientes, puesto que su surgimiento como una esfera especializada de intervención política data de los años 90, cuando se reconoció de manera clara la necesidad de contar con un sistema para la formación de los maestros, el cual fuera pertinente a sus características y necesidades de actualización.

En el ámbito internacional, más de una década de estudios de las políticas docentes¹⁰ en América Latina, refuerzan la importancia de contar con buenos profesores, por lo que las recomendaciones realizadas han puesto énfasis en su desarrollo profesional y la mejora de su status social, considerando cuatro grandes categorías: atracción y selección de estudiantes para formarse como docentes, formación inicial y formación en servicio, carrera profesional e institucionalidad de las políticas¹¹ (Ver Tabla 4).

TABLA 4. TENDENCIAS RECIENTES EN LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

FORMACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

- » Fortalecimiento sostenido de la formación inicial.
- » Reforzamiento de la autonomía profesional, las prácticas profesionales y la inducción a la docencia con el acompañamiento de tutores.
- » Formación de los docentes como un proceso continuo y no como una colección de eventos de formación (trayectorias sistemáticas y sostenidas en el tiempo).
- » Necesidades prácticas de los docentes en el aula como foco principal de los programas de formación.
- » Opciones de formación in situ articuladas con la oferta de formación externa.
- » Programas centrados en los problemas de la enseñanza en contextos socio-educativos adversos.
- » Diversificación de las instituciones y articulación en sistemas institucionales de formación docente.
- » Desarrollo de redes y comunidades de aprendizaje y fortalecimiento del liderazgo de figuras educativas de dirección y supervisión escolar.
- » Aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).
- » Articulación de las políticas de desarrollo profesional con la carrera docente.

CARRERA DOCENTE Y EFECTIVIDAD DEL DESEMPEÑO

- » Establecimiento de incentivos, monetarios y no monetarios, como componente importante de los programas de reclutamiento y desarrollo profesional docentes.
- » Mejora de las condiciones de trabajo como componente importante de los programas de reclutamiento y retención de los docentes en el aula.
- » Programas y campañas de atracción de talentos a la profesión, más eficaces si apelan a una combinación de motivaciones.
- » Criterios de mérito para el acceso y promoción en la docencia, con procesos selectivos de ingreso al servicio, así como para la promoción vertical y horizontal.
- » Programas de desarrollo del potencial de liderazgos, combinados con oportunidades de desarrollo profesional.
- » Diseño de vías alternativas de certificación docente articuladas con objetivos de mejora de la calidad de los docentes.
- » Focalización de las políticas y programas para diversificar la formación de los docentes.
- » Diseño de evaluaciones docentes, bien enfocadas, consensuadas y aplicadas con fines formativos.

Fuente: Gajardo, M. (2018), INEE (2015b y 2018b)

¹⁰ Estudios que involucran a distintas organizaciones, destacados analistas, expertos e informes de organismos internacionales a lo largo de América Latina.

¹¹ UNESCO-OREALC (2013).

DIEZ RECOMENDACIONES PARA PERFECCIONAR LAS POLÍTICAS DOCENTES EN MÉXICO

La experiencia acumulada en México, al igual que en otros países, permite reconocer ciertas áreas críticas sobre las que es necesario intervenir formulando o perfeccionando las políticas docentes. Entre estas destacan:

1 Establecer un nuevo marco conceptual del desarrollo profesional docente. Se requiere de un marco conceptual adecuado a las demandas y retos actuales del desarrollo profesional docente, sus componentes y procesos, así como estrategias para abordar y articular el diseño e implementación de las políticas y programas correspondientes. Para lo anterior, es necesario partir de definiciones robustas acerca del significado de calidad tanto de la docencia como de la formación docente.

2 Instrumentar políticas integrales en el marco de un sistema nacional de desarrollo profesional docente. Es necesaria una respuesta integral de las políticas que consideren los aspectos que afectan a la profesión docente de manera sistémica y articulada. Se requiere avanzar hacia un sistema que defina trayectos formativos sólidos, en función de las necesidades de cada etapa de la carrera docente, establezca criterios para la certificación de las competencias docentes, así como para la asignación de reconocimientos e incentivos.

3. Fortalecer la educación normal. Las escuelas normales deben tener autonomía académica y mayores recursos para poder consolidarse como Instituciones de Educación Superior. Se requiere contar con currículos actualizados y relevantes para la formación docente, fortalecer la investigación y la innovación, la consolidación de cuerpos académicos y las redes interinstitucionales. Deben articularse los perfiles de ingreso y egreso en función de los objetivos del desarrollo profesional y afinar la conexión con la educación básica para que los estudiantes desarrollen, junto con un ambicioso programa de tutorías, conocimientos y habilidades para la práctica docente.

A partir de un balance crítico y el diagnóstico actual sobre la dirección de las políticas y prácticas de desarrollo profesional docente en México es posible identificar las siguientes prioridades:

- Transformar las escuelas normales e invertir en la mejora de la formación inicial.
- Articular la formación en servicio, con prácticas dentro y fuera de la escuela.
- Fortalecer el acompañamiento y el apoyo al docente y a la escuela.
- Precisar las etapas de la carrera docente y, con base en ellas definir trayectorias de desarrollo profesional y mejora continua.
- Fortalecer la evaluación docente de naturaleza formativa.
- Mejorar la coordinación institucional entre la federación y los estados.
- Revalorizar la función docente.

4 Establecer criterios de mérito para el acceso y promoción en la docencia. Es deseable mantener procesos selectivos de ingreso al servicio, así como para la promoción vertical y horizontal. Los docentes noveles deben tener un periodo con un tutor y menos cargas de trabajo en periodos de uno a dos años. Adicionalmente se debe ofrecer a los docentes condiciones laborales y escolares favorables para promover su desarrollo profesional.

5

Definir etapas de la carrera docente para un mejor desarrollo profesional. Es recomendable definir etapas en la trayectoria docente que reconozcan las diferencias en la experiencia, la preparación y el desempeño. En cada etapa se requieren procesos formativos y de acompañamiento distintos, reconociendo el grado de compromiso, motivación y sentido de eficacia de los docentes a lo largo de su vida profesional. Se debe distinguir y aprovechar a aquellos docentes con mayor experiencia y alto nivel de desempeño en acciones de apoyo a otros docentes.

6

Mejorar el apoyo, el acompañamiento y la asesoría técnica pedagógica. Resulta urgente fortalecer el trabajo colaborativo y la formación dentro de la escuela. Crear condiciones y desarrollar capacidades que permitan llevar a cabo los procesos de acompañamiento, en particular para maestros de escuelas multigrado, indígenas y telesecundarias, garantizando la equidad, la oportunidad, la calidad y la pertinencia de las ofertas de formación. Es necesario fortalecer el vínculo entre la formación de los docentes, su desarrollo profesional y las necesidades de la escuela.

7

Reforzar la formación de las figuras de dirección escolar, supervisión y acompañamiento. Mediante el diseño de trayectos formativos sólidos y énfasis en las capacidades de liderazgo directivo, gestión escolar y pedagógica, evaluación interna e inclusión educativa y atención a la diversidad, bajo un enfoque de interculturalidad en las prácticas educativas. Se debe promover que las supervisiones escolares cuenten con estructuras organizativas suficientes, infraestructura y recursos para desempeñar sus funciones, así como con apoyos complementarios para ofrecer un acompañamiento pertinente a las escuelas en mayor desventaja.

8

Evaluaciones que orienten y acompañen el mejoramiento profesional docente. Fortalecer las evaluaciones docentes con carácter formativo, enfatizando su papel para la mejora del desempeño docente, en un marco que reconozca la diversidad de los contextos sociales y culturales en los que se desempeñan los maestros. La evaluación deberá motivar y empoderar a los docentes.

9

Asegurar condiciones de trabajo adecuadas para la docencia. Además de garantizar la infraestructura, el equipamiento y los recursos para la docencia, es importante reducir la carga administrativa al interior de las escuelas y crear espacios, tiempos e incentivos adecuados para la formación docente. Los docentes son responsables de su propio desarrollo profesional y el Estado debe ser responsable de proveer las oportunidades para ello.

10

Fortalecer las capacidades locales, la organización profesional y el reconocimiento social de los maestros. La definición de acciones que respondan a los problemas de contextos exige fortalecer las capacidades técnicas y operativas de las áreas responsables de la formación docente a nivel local; y promover asociaciones profesionales o entes colegiados como uno de los principales mecanismos de mejora de la práctica profesional en el ámbito estatal, regional y nacional. A ello deberá sumarse el desarrollo de acciones orientadas a revalorar la función educativa y social del magisterio.

REFERENCIAS

Gajardo, M. (2018). *Políticas de desarrollo profesional docente. Un estado del arte sobre opciones para fortalecer el desempeño profesional*. Documento preparado en el marco de las actividades de evaluación y monitoreo de políticas educativas desarrolladas en asociación entre el INEE México y la Flacso Chile.

INEE (2015a). *Los docentes en México. Informe 2015*. México: autor.

INEE (2015b). *Directrices para mejorar la formación inicial de docentes de educación básica*. México: autor.

INEE (2018a). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2017. Educación Básica y Media Superior*. México: autor.

INEE (2018b). *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica*. México: autor.

Marchesi, A. (2007). *Sobre el bienestar de los docentes, competencias, emociones y valores*. Madrid: Alianza editorial.

UNESCO-OREALC (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: UNESCO.



Av. Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes, Del. Benito Juárez
C.P. 03900, Ciudad de México, México | 5482 0900 | www.inee.edu.mx

