

## Introducción

La profesión docente en México cuenta con una larga tradición; ha tenido una expansión sostenida y actualmente participa de manera significativa en la fuerza laboral del país. Durante los primeros años del siglo XX, los esfuerzos del Estado mexicano se concentraron en la ampliación de los servicios educativos, principalmente en educación primaria. En 1934 se establece en el texto constitucional la obligatoriedad y gratuidad de dicho nivel; en 1993 se agrega la de la educación secundaria, y en 2002, la de preescolar. A inicios de 2012 se eleva a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, cuya universalidad se alcanzará en el año 2021. Una vez lograda la expansión de la educación primaria, se fue incrementando la demanda social por educación secundaria y media superior. Las distintas reformas para incorporar estos niveles escolares a la educación obligatoria, explican en buena medida tanto el aumento de la matrícula como el del número de docentes que la atienden.

La Reforma constitucional de 2013 incorpora el concepto de *calidad* como una característica esencial de la educación, definida como un derecho humano de todos. La importancia de los docentes en el Sistema Educativo Nacional (SEN) radica en su capacidad para concretar dicho derecho. Representan el primer punto de contacto del sistema educativo con los niños y jóvenes, así como con sus familias, y son coresponsables de mejorar los aprendizajes de sus alumnos. Por ello, los docentes son un factor clave en las reformas recientes al SEN y están en el centro de atención de las políticas públicas.

Además de explicitar el atributo de calidad en la Constitución, la Reforma Educativa de 2013 previó, entre otros, dos instrumentos concretos para garantizar dicho derecho: la medición y la evaluación de los componentes del sistema educativo, y la creación del Servicio Profesional Docente (SPD); este último establece el diseño y la operación de una serie de mecanismos que ordenan los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes dentro del servicio educativo, con base en el mérito y en apego a los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

La concreción de los instrumentos propuestos por dicha reforma, le demanda al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) al menos dos acciones: su articulación con los mecanismos del SPD a través de la emisión de lineamientos para las evaluaciones, y la generación

de información que sirva para sustentar tanto las decisiones del SEN como las directrices de política educativa que el propio Instituto expida. En este contexto, es de la mayor relevancia para el país contar con información que permita conocer a los docentes en términos de quiénes son, dónde se forman profesionalmente, qué tan bien preparados están, y bajo qué condiciones prestan sus servicios. Por ello, el INEE se planteó la necesidad de contar con un diagnóstico sobre aspectos clave de los docentes en México para poder ofrecer datos confiables a legisladores y funcionarios responsables de la planeación y operación del servicio educativo y de la rendición de cuentas. En términos más específicos este informe:

- ♦ Da cuenta de la evolución de la planta docente desde el establecimiento de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, hasta el momento actual, y del impacto que sobre ella han tenido las distintas reformas implementadas en materia educativa.
- ♦ Precisa algunas características de los docentes, referidas, por ejemplo, al tipo de servicio en el que se desempeñan, su escolaridad y antigüedad.
- ♦ Describe sus condiciones laborales, tanto en términos salariales como de prestaciones; sus posibilidades de promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio público educativo.
- ♦ Caracteriza la oferta de formación inicial y continua de los docentes de educación obligatoria, y presenta algunos rasgos de quienes se benefician de ella.
- ♦ Ofrece un panorama de los mecanismos de ingreso a la profesión docente, considerando las condiciones anteriores a 2014, los más recientes concursos efectuados en el marco del SPD, y sus resultados.

El Informe se organiza en 5 capítulos. El primero, titulado “Estructura, tamaño y características generales de la planta docente”, tiene como unidad de análisis a los docentes, identificados como responsables directos del proceso de enseñanza-aprendizaje. El capítulo da cuenta de las cifras correspondientes al ciclo escolar 2013-2014 con respecto a los maestros y su distribución en los diferentes tipos de servicio.

Cabe destacar que en la construcción de este panorama se recurrió a distintas fuentes de información; principalmente al denominado *formato 911* de la SEP, así como al Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a fines de 2013. Adicionalmente, se emplearon algunos datos del Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés) realizado en 2013, para contar con datos comparativos a nivel internacional.

En el capítulo 2, “Condiciones laborales de los docentes”, se hace una revisión de los tipos de contratación que prevalecen en los niveles de educación secundaria y media superior; se analiza el origen y la evolución del Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM), el cual desde su

creación en 1992, estableció el esquema para que los docentes tuvieran acceso a la promoción horizontal y, más tarde, a programas de formación continua. Se incluye un análisis de las diferencias salariales que existen entre docentes por nivel y tipo de servicio educativo, así como de algunos factores que influyen en su remuneración y prestaciones. También se comparan los niveles salariales de los maestros con los de otros profesionales, y a partir de ello se discute sobre el atractivo de la profesión docente para las nuevas generaciones. El capítulo cierra enlistando las ventajas que la incorporación al SPD puede representar para los jóvenes.

En el capítulo 3 se presenta un panorama de las instituciones responsables de la formación inicial de los docentes de educación básica y media superior —las escuelas normales, unidades y subse-des de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), y otras Instituciones de Educación Superior (IES)—, describiendo algunas de las características de su oferta, su matrícula y de los formadores que en ellas trabajan. Asimismo, el capítulo hace referencia a los sistemas y modelos de formación continua y superación profesional vigentes antes de la aprobación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), distinguiendo lo que ocurría entre los docentes de educación básica y media superior.

El capítulo 4 aborda el proceso de ingreso al servicio docente; da cuenta de la situación vigente en México hasta 2014, y de cómo, a partir de esa fecha, la reforma plasmada en la LGSPD establece los concursos de oposición como la única vía de entrada al servicio público. Se presenta información acerca de los participantes en los concursos efectuados en julio de 2014, y sobre su desempeño asociado con algunas variables como la edad y experiencia.

El quinto y último apartado presenta las conclusiones derivadas de los capítulos previos, las cuales se organizan en función de las distintas etapas de la carrera docente. Así, en un primer momento, se refiere a los estudiantes y las instituciones formadoras de docentes, a las condiciones de ingreso a la docencia y su ejercicio, a algunas características personales y laborales de los maestros, a la formación continua, a la capacidad de atracción de la profesión magisterial y al retiro del servicio. Al término del capítulo se plantean recomendaciones para atender los problemas identificados.

Debe advertirse al lector que la información disponible permitió una mejor caracterización de los docentes de educación básica que de aquellos que laboran en la media superior. Es preciso continuar avanzando para superar la falta de consistencia entre diversas fuentes a la vez que articular los esfuerzos por generar sistemas que provean más y mejor información.

Este documento parte de la convicción de que los docentes son el *factor clave para asegurar la calidad de la educación* que reciben los estudiantes. Por ello es necesario tomar distintas medidas para que cuenten con una formación profesional sólida que les permita enfrentar las

exigencias del hecho educativo, en una sociedad caracterizada por la incertidumbre y, paradójicamente, por el conocimiento. Esto implica tomar decisiones, invertir recursos, hacer operar mecanismos cada vez más eficientes y legítimos.

Es pertinente advertir acerca de la conveniencia de tener presente en la lectura de este informe el contexto en el que se analiza la situación del magisterio mexicano, particularmente en lo que corresponde al SPD. En este aspecto específico, el éxito de la reforma educativa en marcha exige un cambio cultural de las prácticas educativas vigentes no sólo por parte de docentes y directivos escolares, sino también de quienes ejercen mandos medios y superiores. Los estados, la federación y la sociedad civil tendrán que definir de manera innovadora las formas en que el sistema educativo tiene que reorganizarse para alcanzar su misión y garantizar la calidad de la educación obligatoria para todos.

Uno de los puntos más controversiales de la reforma educativa es la instauración de un servicio profesional que asegure que todas las decisiones sobre el ingreso y la promoción se deriven de los resultados de concursos de oposición, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades de las personas a desempeñarse en las distintas funciones (docentes, directivos escolares y supervisores).

El SPD, en los términos en que ha sido propuesto tanto en la Constitución como en la LGSPD, hace por lo menos tres grandes aportes: la instalación del mérito como principio rector para el ingreso y el desarrollo de la carrera magisterial, el reconocimiento integral a los docentes como sujetos plenos de derecho, y la aplicación de la norma de transparencia en relación con los criterios de evaluación. Tales aportes implican que el reclutamiento se abra a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos, lo cual se acompaña de procedimientos y mecanismos tanto para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, así como para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas —de cualquier tipo— en los procesos de incorporación, ascenso, reconocimiento o permanencia en el servicio. De tal forma, los aspirantes y servidores que se incorporen al servicio mediante concurso ganarán legitimidad, en tanto que sus nombramientos serán otorgados con base en sus propias cualidades.

La instauración del SPD ha generado resistencias comprensibles dadas la diversidad, opacidad y discrecionalidad de los mecanismos prevalecientes hasta antes de 2013. Para atenderlas, se hace necesario un esfuerzo importante por parte de las distintas autoridades inmersas en la reforma para lograr que todos los actores involucrados, conozcan, comprendan y se apropien de las transformaciones, a la vez que se vean fortalecidos en dicho proceso de cambio. Además, las

autoridades y los organismos públicos que integran al SEN tienen en sus manos el reto de no sólo lograr la correspondencia, coherencia y complementariedad entre la formación inicial y continua de los docentes, sino de articular ambas etapas formativas con el SPD.

Para el INEE los desafíos inmediatos son tres: desarrollar lineamientos de evaluación; llevar a cabo evaluaciones robustas, contextualizadas y justas sobre el desempeño docente, directivo y de supervisión; y generar directrices de política con base en los resultados de dichas evaluaciones.

Con este informe el Instituto busca contribuir a que la comprensión de cómo es hoy la carrera docente sirva a la toma de decisiones para el mejor desarrollo del SPD y de cada uno de los maestros mexicanos, en el marco del derecho a una educación de calidad para todos.