



ANÁLISIS DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE COMO UN EJEMPLO DE DISEÑO DE UN SERVICIO CIVIL DENTRO DEL SECTOR EDUCATIVO MEXICANO

MARIANELA NÚÑEZ BARBOZA

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

mnunez@inee.edu.mx

RESUMEN

Aplicando herramientas de análisis provenientes del campo de estudios de la administración y políticas públicas al sector educativo mexicano, se realiza un análisis del diseño del actual Servicio Profesional Docente SPD (creado mediante la Reforma Constitucional del Art. 3° y de la Ley General del Servicio Profesional Docente en 2013), con el objeto de demostrar que la actual reforma en la materia se corresponde con la aplicación, en el terreno educativo, de una herramienta muy conocida y de muy larga data en la historia de las administraciones públicas en el mundo: los servicios civiles de carrera. Para lograr lo anterior, primero se presentan los hechos básicos que dan cuenta de la creación del SPD, así como una breve descripción del mismo. Luego se presentan las principales características de los servicios civiles, para luego utilizarlas como criterios de análisis para entender el diseño institucional del SPD. Pensamos que es importante demostrar que si bien pueda resultar **“novedoso” este mecanismo dentro del sector educativo mexicano, en la práctica se trata de una herramienta de muy larga data dentro de las administraciones públicas, por lo que la comunidad de actores interesados en el SPD puede abreviar de ese tipo de conocimiento para mejorar su comprensión tanto de los nuevos arreglos institucionales y como de sus posibilidades.**

Palabras clave: Profesión Docente, Servicio Profesional Docente, Profesionales de la Educación, Políticas Educativas, Políticas Públicas

INTRODUCCIÓN

Aplicando herramientas de análisis provenientes del campo de estudios de la administración y políticas públicas al sector educativo mexicano, se realiza un análisis del diseño del actual Servicio Profesional Docente SPD (creado mediante la Reforma Constitucional del Art. 3° y de la Ley General del Servicio





Profesional Docente en 2013), con el objeto de demostrar que la actual reforma en la materia se corresponde con la aplicación, en el terreno educativo, de una herramienta muy conocida y de muy larga data en la historia de las administraciones públicas en el mundo: los servicios civiles de carrera. Para lograr lo anterior, primero se presentan los hechos básicos que dan cuenta de la creación del SPD, así como una breve descripción del mismo. Luego se presentan las principales características de los servicios civiles, para luego utilizarlas como criterios de análisis para entender el diseño institucional del SPD. **Pensamos que es importante demostrar que si bien pueda resultar “novedoso” este mecanismo** dentro del sector educativo mexicano, en la práctica se trata de una herramienta de muy larga data dentro de las administraciones públicas, por lo que la comunidad de actores interesados en el SPD puede abreviar de ese tipo de conocimiento para mejorar su comprensión tanto de los nuevos arreglos institucionales y como de sus posibilidades.

EL SPD: CREACIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL

El SPD surge inicialmente como un acuerdo político, contenido en el llamado el Pacto por México (02-12-12), en el cual se comprometía la creación de un servicio profesional para la educación, definiéndolo **en términos de “un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas de maestros nuevas o las que queden libres. Se construirán reglas para obtener una plaza definitiva, se promoverá que el progreso económico de los maestros sea consecuente con su evaluación y desempeño, y se establecerá el concurso de plazas para directores y supervisores” (Compromiso 12).**

Posteriormente, la Reforma Constitucional del 26-02-13, mediante la reforma del artículo 3° establece que el Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria, entre otras materias, mediante la idoneidad de los docentes y los directivos. Asimismo, en el Numeral III del mismo artículo señala que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. En la misma reforma, se deja que sea el Congreso (Art. 73 Numeral XXV), mediante una ley reglamentaria, el que dé cuerpo a este mandato constitucional, que entre otros asuntos, declara nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a dicha ley.





Con esos antecedentes, el 11-09-13 se promulga la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), la cual crea formalmente el “Servicio” (SPD) como el “conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados.” (Art. 4 XXXII); desarrollando su contenido a través de 83 artículos más 22 artículos transitorios.

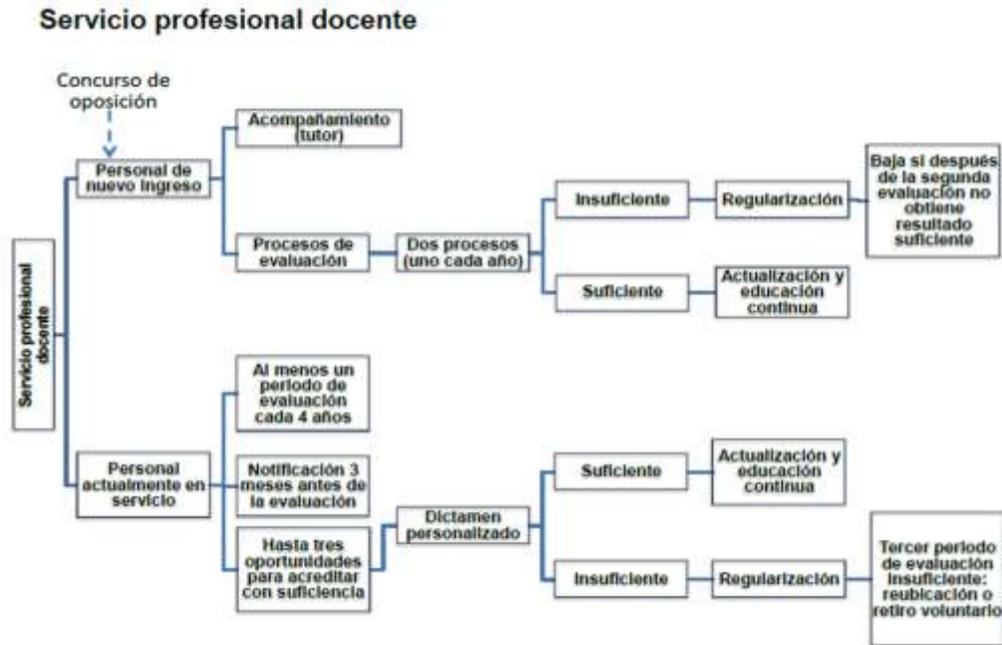
La LGSPD contempla una trayectoria profesional que comprende cuatro procesos clave: 1) Ingreso; 2) Promoción; 3) Reconocimiento y 4) Permanencia.

El Ingreso (Art. 4 fracción XIV) se define como el proceso de acceso formal al SPD; mismo que se llevará a cabo tanto para Educación Básica como para Media Superior, mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, con sujeción a los términos y criterios establecidos del artículo 21 al 25 de la misma Ley. La Promoción (Art. 4 fracción de XXVIII) consiste en el acceso a una categoría o nivel docente superior al que se tiene, sin que ello implique necesariamente –en todos los casos- cambio de funciones, o ascenso a un puesto o función de mayor responsabilidad y nivel de ingresos, estableciendo en los artículos 26 al 44 sus diversas modalidades: 1) A cargos con Funciones de Dirección y de Supervisión, 2) En la Función y 3) Otras Promociones. Por su parte, el Reconocimiento (según Art. 4 fracción XXIX) se refiere a las distinciones, apoyos y opciones de desarrollo profesional que se otorgan al personal que destaque en el desempeño de sus funciones; cuyas condiciones se desglosan en los artículos 45 a 51, donde incluso se habla del otorgamiento de incentivos, apoyos y experiencias de desarrollo profesional en su calidad de reconocimientos. Finalmente, la Permanencia, que consiste en la continuidad en el servicio educativo con pleno respeto a los derechos constitucionales (Art. 4 fracción XXII) queda desarrollada en los artículos 52 a 54. Cabe destacar que todas estas disposiciones dibujan la trayectoria de los profesionales de la enseñanza mediante diversas rutas, dentro de las cuales experimentarán diferentes procesos de evaluación y acompañamiento, mismos que se ilustran en la Figura 1.





Figura 1. Trayectoria de los profesionales de la enseñanza de acuerdo a la LGSPD



Fuente: INEE (2014) Programa Anual 2014 de los Procesos de Evaluación del Servicio Profesional Docente: Anexos.

Desde una visión jurídica, lo anterior sería una muy apretada síntesis de qué fue lo sucedido en materia de profesión docente mediante la Reforma Educativa del 2013. Sin embargo, desde una óptica de análisis de políticas públicas, donde lo que se busca es dar respuesta a un problema considerado de carácter público y en el cual es el Estado, a través de sus instituciones, el que tiene que encontrar soluciones legítimas, factibles y económicamente costeables, los servicios civiles de carrera constituyen uno de los mecanismos concretos a partir de los cuales se busca lograr el buen funcionamiento del aparato público. Es así como veremos que si analizamos el diseño propuesto en la LGSPD encontraremos muy claramente los rasgos de los servicios civiles que, pese a sus particularidades, tienen un conjunto de características comunes que exploraremos en el siguiente apartado.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

En sentido amplio, los servicios civiles (SC) son sistemas de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de organizaciones públicas de una determinada realidad nacional. En un





sentido más restringido se pueden definir como arreglos institucionales específicos, diferentes de los que caracterizan al empleo común en una determinada economía, que tienen por finalidad garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales (Longo, 2006). Son una práctica, con varios siglos de implementación en distintas partes del mundo (Prusia, 1713; Reino Unido, 1855; España, 1852; Longo, 2001).

Ahora bien, no todo “empleo público” es “servicio civil”, lo será sólo en tanto que existan en las regulaciones elementos explícitos para garantizar la existencia y protección de administraciones profesionales, en contraposición a prácticas de padrinazgo o clientelismo político. Los dos pilares básicos que le dan identidad a los servicios civiles son el principio de mérito y el principio de igualdad, que en términos muy sucintos significan que cualquier persona que demuestre tener los méritos suficientes puede acceder al servicio y progresar dentro de este, existiendo garantías de igualdad de derecho y de hecho en tal participación (Longo 2001).

Los sistemas de servicio civil pueden ser diseccionados en partes para su construcción, operación y análisis. Una de las diversas formas posibles de hacer esto (más no la única) presentes en la literatura de estos temas, nos habla de siete subsistemas que, si logran funcionar de manera simultánea y articulada, permite atender las complejas necesidades de crear y mantener administraciones profesionales. Los subsistemas en cuestión son:

1. Subsistema de Planificación de Recursos Humanos: es el nivel superior encargado de la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas. Este funciona sobre los demás subsistemas (del 2 al 7).
2. El subsistema de organización del trabajo: esto es cómo se divide el trabajo en la estructura, como se concreta en tareas y puestos asociados a ellas, así como las características de las personas llamadas a desempeñarlos.
3. Subsistema de gestión del empleo: se refiere al tema de la contratación, movilidad dentro del mismo y desincorporación.
4. Subsistema de gestión del rendimiento: Se refiere a cómo se planifica y luego se evalúa el rendimiento de las personas.





5. Subsistema de gestión de la compensación: Se refiere a cómo se va a recompensar a las personas, con incentivos monetarios y no monetarios, por desempeño.

6. Subsistema de gestión del desarrollo: se ocupa de planificar cómo se dará el crecimiento de los servidores, tanto en forma individual como colectiva.

7. Gestión de las relaciones humanas y sociales: donde se cuidan temas de clima laboral, relaciones laborales y políticas sociales. Este subsistema recorre de forma transversal todos los subsistemas (del 2 al 6) (Longo, 2006).

Ahora bien, la implantación de estos sistemas se espera que creen valor, del legitimidad, generen eficiencia y eficiencia en la gestión, y aseguren la legalidad de los actos de los servidores que en ellos intervienen. Esos beneficios son tanto para las organizaciones del Estado como para las personas que participan en ellas. Una apretada síntesis de tales beneficios es la que se muestra a continuación (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Beneficios derivados de la implementación de sistemas de servicio civil

Beneficios para las organizaciones públicas	Beneficios para los funcionarios públicos
Gestión más eficiente de recursos materiales, financieros y personales	Eliminación de deudas políticas
Generación de lealtad institucional	Actualización constante de conocimientos profesionales
Preservación de la memoria institucional y del capital humano de la organización	Estabilidad en el empleo frente a cambios políticos
Fortalecimiento del prestigio externo	Se labora en un sistema administrativo de reglas claras
Contratación y preparación de funcionarios altamente profesionales	Recompensas y promociones en función de antigüedad o desempeño personal y no de relaciones personales
Evaluación constante del funcionamiento organizacional	
Disminución de niveles de corrupción	
Mejor coordinación interburocrática	

Fuente: Dussauge (2002), p. 750.





ANÁLISIS DEL SPD COMO UN SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

Ahora bien, si analizamos el diseño que nos presenta la LGSPD, ¿Qué nos podemos encontrar si utilizamos algunos de los elementos enunciados en el apartado anterior? Lo primero que podemos identificar con claridad son los subsistemas que componen un servicio civil (véase Cuadro 2 y Figura 2).

Cuadro 2: Relación entre los subsistemas de un servicio civil y el diseño del SPD

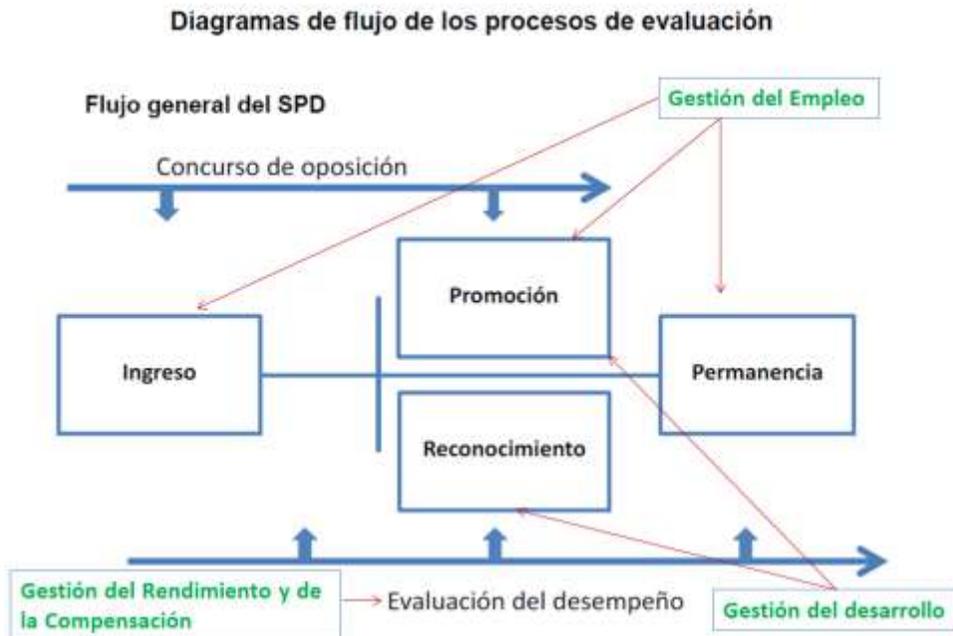
Subsistemas de un sistema de servicio civil	Forma como están presentes los subsistemas de un servicio civil en el diseño del Servicio Profesional Docente
Organización del Trabajo: establece contenidos de las tareas y las características de las personas que pueden desempeñarlas.	Título Tercero (artículos 55 al 58).
Gestión del Empleo: regula flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.	Título Segundo Capítulos III, IV, V, VI, VII, VIII (artículos del 21 al 54).
Gestión del Rendimiento: planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.	Principalmente en el Título Cuarto (artículos del 59 al 67) y diversos transitorios, entre otros.
Gestión de la Compensación: retribuye la contribución individual.	Principalmente en el Título Cuarto (artículos del 59 al 67) y diversos transitorios, entre otros.
Gestión del Desarrollo: establece pautas para el crecimiento individual y colectivo.	Principalmente en Título Cuarto Capítulo I (artículos 59 y 60), entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Longo (2006).





Figura 4. Elementos del SPD que coinciden con los subsistemas de un servicio civil



Fuente: Elaboración propia basado en Longo, Francisco (2006) e INEE (2014) Programa Anual 2014 de los Procesos de Evaluación del Servicio Profesional Docente: Anexos.

Así que más allá de los diversos tipos de cuestionamientos que podría recibir el diseño del SPD, una mirada como la que acabamos de ofrecer permite realizar análisis más finos por cada uno de los componentes, utilizando para ello las herramientas analíticas que perspectivas como las de administración y políticas públicas pueden ofrecernos como insumos dentro de la investigación educativa.

Sin embargo, más allá de que en lo personal creemos que es muy pronto para poder apreciar en su justa medida si los beneficios que anuncia la literatura (cuadro 1) son o no una realidad tangible entre nosotros, sí creemos que hay dos cosas que de entrada los profesionales del sector educativo en México han ganado con relación a estas nuevas reglas de juego. Y esos beneficios se derivan de la instauración de los dos principios básicos que le dan identidad a los sistemas de servicio civil: el principio del mérito y el principio de la igualdad.





- El mérito profesional como el principio fundamental para edificar un sistema para elevar la calidad de la labor docente

Según Diccionario de la Real Academia Española “mérito” es “Aquello que hace que tengan valor las cosas”. ¿Qué significa la aplicación del mérito dentro de un sistema de servicio civil? Significa por lo menos:

- ✓ Reclutamiento abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos.
- ✓ Procedimientos y mecanismos de garantía para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.
- ✓ Mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de cualquier tipo (Longo, 2006).

Un sistema de reclutamiento, selección y promoción basado en el mérito va a afectar el reconocimiento social de la función en cuestión porque:

- ✓ En el nivel individual el que haya claridad y transparencia en las reglas, normas e instrumentos brinda la seguridad de que son ellas y ellos los que por sus méritos se ganan una posición dentro del sistema;
- ✓ En el nivel colectivo, al crear un mecanismo que reconozca los méritos y otorgue garantías de justicia, transparencia, imparcialidad; le brinda al sistema educativo –y a la sociedad en su conjunto- la certeza de que existe un mecanismo legítimo que asegura el que sólo los mejores sean los que accedan a ocupar una determinada posición.

En el fondo de la creación y puesta en marcha del SPD, donde además de aprobar una ley específica para su creación se generaron las articulaciones necesarias mediante las disposiciones incluidas tanto en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como en el texto reformado de la Ley General de Educación (los otros componentes legales de la Reforma Educativa del 2013), se encuentra el principio del mérito profesional como eje fundamental de concepción y operación. El establecimiento del criterio del mérito profesional como la base para poder ingresar y avanzar en el ejercicio de la profesión docente en el país implica instalar mecanismos para buscar y asegurar la calidad en el mismo -asunto que se instaló como componente fundamental del derecho a la





educación con la reforma del artículo 3° de la Constitución-, con la apuesta de que se traduzca en transparencia, certidumbre y universalidad de en el trato debido a las nuevas reglas de juego de la profesión docente en el país. Esto implica haber atendido una de las grandes preocupaciones presentes en los diagnósticos del Sistema Educativo mexicano en el contexto previo a la reforma relacionada con la existencia de prácticas discrecionales, partidistas, patrimonialistas, arbitrarias o de nepotismo dentro de los procesos de ingreso y ejercicio de la profesión docente en el país; donde muchas veces la regla no escrita vigente era la lealtad y el corporativismo no el mérito en el ejercicio de la función en cuestión.

- La igualdad de derecho y hecho: Concepción de los docentes como sujetos de derechos en el marco del SPD

Se trata de recibir, de derecho y de hecho, un trato de persona con dignidad, y no de súbdito, usuario, cliente o cualquier otro trato que de hecho comprometa la dignidad e integridad de la función; dando aplicación al principio de igualdad. En este sentido la LGSPD (artículo 68) establece, entre otros derechos para los docentes:

- ✓ Conocer con al menos 3 meses de anterioridad los perfiles, parámetros e indicadores de los procesos de evaluación;
- ✓ Recibir junto con los resultados del proceso de evaluación o concurso, el dictamen de diagnóstico que contenga las necesidades de regularización y formación continua que correspondan;
- ✓ Tener acceso a los programas de capacitación y formación continua;
- ✓ Programas de inducción, reconocimiento, formación continua, desarrollo de capacidades, regularización, desarrollo de liderazgo y gestión que correspondan;
- ✓ Derecho de interponer su defensa;
- ✓ Que la evaluación se efectúe bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

Por lo tanto, se trata de brindar un trato digno con base en derechos, sin desconocer su carácter de sujetos corresponsables (asunto que se expresa en las obligaciones con relación al SPD (véase el artículo 69 de la LGSPD).

Por lo anterior creemos que si bien el SPD requerirá de todos nuestros esfuerzos, tanto en la construcción como su análisis, merece por lo menos el beneficio de la duda en cuanto a su posibilidad de elevar la calidad de la educación obligatoria en México.





BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Bracho G., T. y Zorrilla F., M. M. (2015) Perspectiva de un gran reto En *Reforma Educativa: Marco normativo* (pp. 15-38). México: Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Edición conmemorativa 2015.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2002) Anatomía del Servicio Civil. *Foro Internacional*, núm. 170 (Oct.-Dic. 2002), 745-808
- Gobierno Federal (2013). DECRETO por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. *Diario Oficial de la Federación*, septiembre 2013. Disponible en internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014) *Programa Anual 2014 de los Procesos de Evaluación del Servicio Profesional Docente: Anexos*. México: INEA.
- Longo, F. (2001) *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: Mérito con flexibilidad*, Documento de trabajo. Barcelona, España: Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE.
- (2006) Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil En Echebarría, Koldo (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C: BID

