

Implementación de políticas educativas: México

Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México

Dulce María Nieto de Pascual Pola

Este informe fue elaborado para el Proyecto de Cooperación entre México y la OCDE para la Mejora de la Calidad de las Escuelas en México 2008-2010. Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial de la OCDE. Para mayor información sobre el Proyecto: www.oecd.org/edu/calidadeducativa.



Octubre 2009

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
1. EL CONTEXTO NACIONAL.....	7
Sector educativo.....	9
El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	11
2. CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL Y CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL DOCENTE.....	13
Características de los servicios de educación básica	13
Marco programático de la educación básica	16
Características de los docentes.....	26
3. CÓMO ATRAER A PERSONAS CAPACES A LA PROFESIÓN DOCENTE	29
El programa de Carrera Magisterial (CM).....	29
Reclutamiento y promociones del personal docente.....	32
4. FORMACIÓN INICIAL, DESARROLLO PROFESIONAL Y TITULACIÓN DE LOS MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA.....	34
Políticas y programas de formación inicial.....	34
Formación continua	39
Desarrollos recientes.....	41
Reflexiones sobre los programas de profesionalización docente.....	43
5. SELECCIÓN Y ASIGNACIÓN DE MAESTROS.....	46
6. CÓMO CONSERVAR BUENOS MAESTROS EN LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICA	51
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	54
BIBLIOGRAFÍA.....	57

RESUMEN

Con más de 34 millones de estudiantes, de los cuales alrededor de 26 millones cursan la educación básica, el sistema educativo en México es numeroso y complejo: pobreza y desigualdad, variedad étnica y lingüística son algunos de los rasgos que lo caracterizan. La educación puede ser un detonante del desarrollo social y el crecimiento económico del país, siempre que la problemática del sector pueda ser remontada. El magisterio ha sido elemento fundamental en el proceso de reforma educativa de los últimos años; a partir de 1992, se han puesto en marcha diversas iniciativas orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza e impulsar el desarrollo profesional del magisterio. Sin embargo, los resultados del logro de los estudiantes dejan mucho que desear, como se ha observado en los resultados de la aplicación de pruebas nacionales (EXCALE y ENLACE) e internaciones (PISA). La presencia de uno de los sindicatos de maestros más grandes y fuertes del mundo—con más de un millón de agremiados—y estrechos vínculos con el poder político, representa un reto singular para el desarrollo de la educación en el país. Recientemente, el gobierno puso en marcha, en coordinación con el gremio de maestros, un programa destinado a mejorar la calidad de la educación básica: la *Alianza por la Calidad de la Educación*. El objetivo central de este estudio es analizar las oportunidades y desafíos que ofrece esta iniciativa, a la luz de resultados observados en años anteriores y registrados como parte de una actividad conducida por la OCDE en 2004.

INTRODUCCIÓN

Con el establecimiento de la *Alianza por la Calidad de la Educación*, en mayo de 2008, el gobierno de México puso en marcha una serie de medidas de política cuyo propósito es “impulsar una mejora por la calidad de la educación del Sistema Educativo Nacional”, esfuerzo que deberá traducirse en resultados tangibles en el logro académico de los estudiantes. El documento que presenta esta iniciativa señala que mediante la Alianza se busca “propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación”. Como parte de este proceso, se han establecido grupos de trabajo, integrados por funcionarios de la Secretaría y especialistas convocados por organismos internacionales, con el fin de estudiar a fondo la problemática del sector educativo mexicano, y proponer cursos de acción efectivos y viables, que empiecen a rendir frutos en lo inmediato.

Fue en este contexto que se comisionó la elaboración del estudio que aquí se presenta, cuyo objetivo es actualizar la investigación, realizada en 2004, para la participación de México en la actividad de la OCDE sobre los factores de atracción, desarrollo y retención de maestros efectivos. Los trabajos culminaron con la publicación, en 2005, de los resultados de la investigación, bajo el sugerente título de *Teachers Matter*. El documento recoge el análisis de la experiencia documentada por los 25 países participantes, y estuvo a cargo de Paulo Santiago de la OCDE y Phillip McKenzie de la Universidad de Monash, Australia.

Por este motivo, y conforme a las indicaciones recibidas, este documento tiene una estructura similar al reporte de mayo de 2004, realizado en la entonces llamada Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública, por la desaparecida Dirección General de Normatividad. Quienes integramos este documento estuvimos involucrados en el desarrollo y puesta en marcha de aquel primer proyecto, si bien el reporte final fue elaborado por un equipo de especialistas comandado por Francisco Deceano, en ese momento titular de la Dirección General. Por este conducto queremos expresar nuestro reconocimiento al trabajo que se realizó en aquella ocasión, y sin el cual se hubiera dificultado enormemente la realización de este análisis.

Por cuestiones de espacio, y porque el trabajo original lo consignó de manera precisa, el desarrollo de las políticas para los maestros emprendidas hasta 2004 se tratan en este estudio brevemente y sólo en la medida en la que la argumentación lo hace indispensable. En cualquier caso, la referencia obligada es el reporte de 2004.

Las deficiencias del sector educativo mexicano están claramente identificadas, y se expresan en los pobres resultados que alcanzan la mayor parte de los alumnos del país en pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales; el número todavía considerable de niños y jóvenes que están fuera de la escuela, y de quienes la abandonan cada año; al igual que en las enormes diferencias sociales que afectan las oportunidades de aprendizaje, mismas que la escuela no logra remontar. Existe un amplio reconocimiento de la ineficacia de los métodos de enseñanza que se aplican en la mayoría de las escuelas, lo mismo que la desmotivación de los profesores por la falta de apoyos, y las cargas administrativas que los distraen de sus actividades docentes. Las insuficiencias en el equipamiento y la infraestructura de los planteles escolares son un factor que lesiona la dignidad de los estudiantes y los profesores, y contribuye por igual al desaliento de colectivos escolares y directivos. Esto, por señalar solo algunas de las evidencias más tangibles de la problemática que enfrenta el país en materia de educación.

Sin duda un factor que contribuye a mantener y reproducir estas deficiencias es el funcionamiento del sector en su conjunto y su relación con el desarrollo de la democracia en México. Hace 17 años, cuando el Sistema Educativo Nacional (SEN) había alcanzado los 25 millones de estudiantes, la gestión estaba fuertemente centralizada: la mayor parte de las decisiones —tanto las políticas de gran alcance como numerosos trámites a escala de los individuos— se desahogaban en la sede de la Secretaría de Educación Pública, en la Ciudad de México. Si bien a partir de 1992 se ha avanzado en la “federalización” de los subsistemas, así como la transferencia de numerosas actividades y programas a las autoridades estatales y municipales, los problemas de organización y funcionamiento del sistema en su conjunto no se han abordado con la decisión que reclaman.¹ El pobre desempeño de la educación en México en buena medida se debe a la compleja composición y el carácter disfuncional de un sistema que en muchos sentidos opera inercialmente, con graves contradicciones y dificultades internas; con un amplio margen de verticalidad y clientelismo en la toma de decisiones.

Las estructuras de poder político, dentro y fuera del sector, y el hecho de que la educación con frecuencia se subordine a intereses que le son ajenos, son aspectos que no pueden desconocerse, así como tampoco puede soslayarse el efecto que todo esto ha tenido sobre las oportunidades educativas y la calidad de los aprendizajes de los niños y jóvenes mexicanos. Debe señalarse que la existencia de grupos con valores distintos o contrapuestos a la educación, que sin embargo se sirven de los recursos y la alta valoración que la sociedad le concede a la educación de sus hijos, para lograr sus propios fines, representan un factor determinante que ha limitado el avance de la educación en México y, en los últimos años, ha reducido los alcances de las políticas en favor de cambios en la gestión, orientadas a dotar a los profesores y los colectivos escolares del poder de decisión del cual carecen.²

Frente a este escenario, una mayor democracia—entendida como participación responsable y legítima demanda social, exigencia informada, reclamo de rendición de cuentas—sin duda contribuiría a mejorar la calidad de la educación en el país. La pobreza social y económica es fundamentalmente pobreza de oportunidades, de capacidad de hacerse escuchar, de hacer valer sus derechos; esto significa que en la medida en la que se vayan dando condiciones para que los sectores mayoritarios de la población, afectados por las deficiencias de la educación, hagan efectivo el derecho que les confiere la Constitución a recibir una educación de calidad, las ineficiencias y complicaciones administrativas se irán superando y los diferentes niveles de autoridad en la toma de decisiones se tendrán que ir alineando para atender el reclamo.

El desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo, junto con mecanismos de información accesible y comunicación de dos vías con la sociedad, en especial con las familias, conducen a la democratización del sector, en la medida en la que contribuyen al *diálogo informado*³, y logran forzar al sistema a responder a las demandas sociales en la materia. Por otra parte, los esfuerzos de mejora de la calidad en los diferentes aspectos en los que es necesario intervenir —los contenidos curriculares, los métodos de enseñanza, la formación y capacitación de docentes y directivos la gestión escolar, entre otros— no pueden seguir operando como compartimentos estancos en el ámbito de la construcción de la política pública, sino que deben integrarse en una *política de Estado*, dirigida a la consecución de metas claramente definidas, alineadas y con posibilidades reales de ser alcanzadas.

Hoy día, el hecho de contar con información confiable sobre el desempeño educativo y los niveles de logro de la gran mayoría de los estudiantes de educación básica —y ahora ya del bachillerato también—

¹ Puede argumentarse que las dificultades que enfrenta el Sistema Educativo hoy día derivan de la naturaleza parcial de la descentralización, y de que muchas decisiones siguen estando en manos de la Federación; de igual forma, se ha

² El papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y su relación con el poder político en México es abordado desde diversos ángulos por Loyo (2008), Muñoz (2008), Ornelas (2008) y Santibáñez (2008) en el número 37, vol. 13, de abril-junio de 2008, de la *Revista Mexicana de Sociología*.

³ El término lo acuñó Fernando Reimers.

establece condiciones inéditas para poder alinear las políticas públicas hacia la mejora de la calidad y lograr este objetivo. La información disponible permite identificar a aquellas entidades federativas, municipios, escuelas, salones de clase, profesores, lo mismo que asignaturas, temas y contenidos específicos en los que hay problemas, y qué tipo de problemas; se cuenta, además, con recursos pedagógicos y materiales, lo mismo que de apoyo a los profesores, para abordar las deficiencias identificadas. En vez de una plétora de programas y proyectos que compiten entre sí, tanto por los recursos como por la atención de los funcionarios y operadores del sector, el esfuerzo de la nación en educación básica debería alinearse a la consecución de un sólo y claro objetivo: mejorar los niveles de logro, en función de los resultados de la evaluación de Enlace, utilizando por supuesto otros elementos y pruebas complementarias, como Excale, PISA y TALIS, entre otras, y dirigir todos los esfuerzos, programas, recursos e intereses a ese gran objetivo nacional. En un escenario de este tipo, el papel del maestro sería de importancia fundamental.

Se ha señalado reiteradamente, la importancia que puede tener un buen maestro para alcanzar los aprendizajes, aún en condiciones adversas y deficiencias en materia de insumos e infraestructura. Es por ello que se considera que el profesor, y en particular la *práctica docente*, es un factor clave en la mejora de los niveles de logro educativo. Por ese motivo, en México se han desarrollado, desde hace aproximadamente 14 años, programas e iniciativas dirigidos a mejorar las capacidades de los docentes y proveerlos de los materiales que requieren para desarrollar su trabajo adecuadamente. Sin embargo, los resultados observados después de casi tres lustros no están a la altura de las expectativas. Es por ello necesario profundizar en el análisis de los factores que condicionan el desarrollo magisterial. El propósito de este documento es contribuir a la discusión de estos temas.

1. EL CONTEXTO NACIONAL

México es una de las nueve naciones más habitadas del mundo. La situación geográfica del país —su extensión en cerca de dos millones de kilómetros cuadrados y el hecho de que esté atravesado por grandes macizos montañosos— contribuye a generar un patrón de asentamientos de la población que se caracteriza por la dispersión en numerosos pequeños poblados y la concentración en grandes urbes, si bien en las últimas décadas, se ha observado el crecimiento de las ciudades medias, lo que contribuye a atemperar la polarización existente.

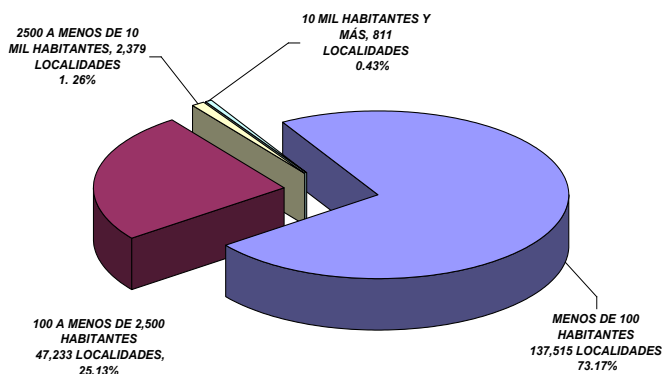
Cifras del Censo de Población de 2005 del INEGI permiten observar que, mientras en un extremo tenemos a más de la cuarta parte de los mexicanos localizados en cuatro grandes áreas metropolitanas — DF, Guadalajara, Monterrey y Puebla—en el opuesto, tenemos a dos y medio millones de personas distribuidas en más de 137,500 poblados de menos de 100 habitantes, que representan el 73 por ciento de las localidades del país. De éstas, alrededor del 60 por ciento tienen solamente una o dos viviendas. Por otra parte, existen 112 ciudades de tamaño medio —entre 100 mil y menos de un millón de habitantes— que albergan al 35 por ciento de la población, y en las zonas rurales, que ocupan todavía la porción más amplia del territorio, vive un poco menos de la cuarta parte de los ciudadanos de este país.

En resumen, el grueso de la población habita en zonas urbanas y su principal actividad económica es la de los servicios. Esta realidad coexiste con la de numerosas pequeñas localidades que con frecuencia carecen de luz eléctrica, drenaje o una red de distribución de agua potable, lo mismo que escuelas y centros de salud. En ocasiones se localizan en zonas montañosas que dificultan el acceso y muchas de ellas albergan a grupos indígenas. El número de estos pequeños poblados se ha reducido, si bien la dinámica de la población es tal que así como unos de ellos desaparecen, surgen otros.

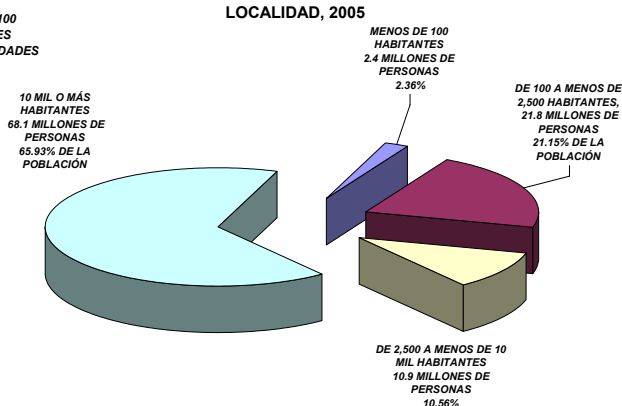
El número de municipios con niveles de marginación alta y moderada ha disminuido, al igual que la proporción de personas que los habita, lo que se atribuye al impacto de las políticas para combatir la pobreza extrema y en alguna medida se asocia con la reducción en el número de poblados muy pequeños.

Gráfica 1

DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE LOCALIDADES POR TAMAÑO, 2005



DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LA LOCALIDAD, 2005



Fuente: Elaborado con información de INEGI, *Conteo de Población 2005*.

Por otra parte, las grandes metrópolis presentan el problema de los asentamientos irregulares que se generan en la periferia, con motivo de las invasiones de grupos que provienen de zonas rurales o ciudades más pequeñas en busca de mejores condiciones de trabajo; las más de las veces, estos grupos engrosan las filas del sector informal de la economía. Con el tiempo las condiciones de estos grupos mejoran, pero en general son precursores de la marginación y pobreza urbanas, con frecuencia más severa que la de las zonas rurales, porque a la falta de recursos se agrega la problemática propia de las ciudades, como las redes de delincuencia, el hacinamiento, el tráfico, y consumo de enervantes, en algunas ciudades fronterizas principalmente, pero no de manera exclusiva, la violencia asociada con estos fenómenos, la cual afecta de manera particular a los jóvenes, al igual que la insuficiencia de los servicios básicos, entre otros factores.

El Producto Interno Bruto (PIB) de México es de los más grandes del mundo, si bien el *per cápita* nos coloca en una posición de desventaja respecto de los países más desarrollados. A partir del fortalecimiento del aparato productivo y de servicios que se inició hace más de dos décadas, hemos llegado a figurar en el mercado internacional entre las economías exportadoras más dinámicas, y se reconocen avances en el crecimiento de algunos sectores de la economía nacional. Sin embargo, en años recientes se percibe un estancamiento de los factores que miden la competitividad, y la productividad ha bajado. Además, los beneficios del desarrollo no se extienden a toda la población. Es necesario renovar el impulso de modernización del país, para mantener las ventajas comparativas que tenemos y hacer frente al desafío que representan economías en proceso de desarrollo acelerado, como China (BID, 2006b).

La pobreza limita los alcances del desarrollo de cualquier país. Por ello es que el combate a la pobreza extrema ha sido una preocupación del Estado mexicano y se han realizado esfuerzos importantes para dar la batalla a este mal endémico de nuestra sociedad. Desde la perspectiva del sector educativo, esto se traduce en la necesidad de alcanzar condiciones de equidad en el acceso y oportunidades equivalentes de aprendizaje y logro para todos.

En la escena política, el país ha observado cambios fundamentales que apuntan hacia la pluralidad y la mayor participación ciudadana en la vida pública, aún cuando estos procesos incipientes conviven con una cultura política, todavía muy fuerte, de valores autoritarios, corrupción e indolencia. A diferencia de lo que sucedía hace unos años, el poder legislativo federal y el mapa político de la nación reflejan una pluralidad ideológica que se expresa más allá de los partidos políticos. Hoy, estamos presenciando el inicio de la ciudadanización de la vida pública, la cual se empieza a hacer presente en manifestaciones aisladas, pero significativas, como las marchas masivas de la sociedad civil en protesta por los niveles de inseguridad en el país, y la moción en favor del *voto blanco*, en la reciente contienda electoral, como señal de protesta por la falta de representatividad de los partidos políticos. Estas nuevas formas de participación conviven con prácticas tradicionales basadas en el control y el clientelismo político.

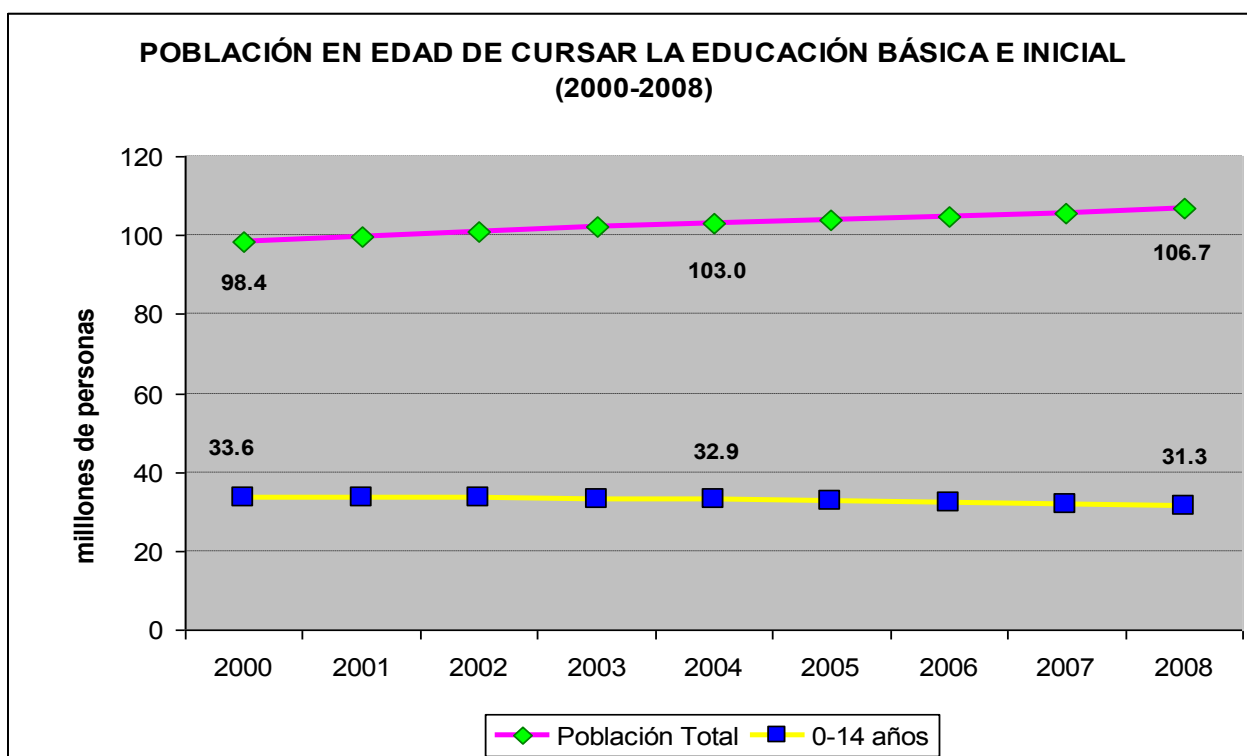
Sector educativo

Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2008 había en México 106.7 millones de habitantes. La tasa de crecimiento total de la población mexicana está por debajo del uno por ciento anual (0.82)⁴, lo que significa que el número de habitantes del país aumenta en poco menos de un millón por año (PR, 2008b).

Alrededor de la tercera parte de los mexicanos, es decir, 31.3 millones, tienen menos de 15 años de edad, o lo que es lo mismo, representan al grupo de demandantes potenciales de servicios de educación inicial y básica—preescolar, primaria y secundaria. El volumen de este sector poblacional, si bien todavía significativo, tiende a la baja, como se aprecia en la Gráfica No. 2. Esto significa que México está entrando en la transición demográfica, es decir, en el proceso de envejecimiento paulatino de la sociedad. A menos que en lo inmediato el país emprenda acciones efectivas para superar con decisión los rezagos que prevalecen en el ámbito educativo, se perderá la oportunidad de aprovechar el “bono demográfico”, es decir la enorme ventaja que puede representar el ser una nación habitada fundamentalmente por jóvenes.

⁴ Estas cifras consideran el *saldo neto migratorio*, es decir, la diferencia entre la población extranjera que se establece en nuestro país y la que sale para residir fuera. El saldo neto migratorio es negativo, en virtud de que cada año emigran más personas de las que arriban a vivir aquí; el destino de la mayor parte de los emigrantes son los Estados Unidos de América. El saldo neto migratorio internacional es de más de medio millón de personas por año. Véase CONAPO (2006).

Gráfica 2



Fuente: Elaborado con base en las estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La estructura de la población por grupo de edad y su dinámica representan retos diferenciados para el sector educativo, según el nivel y tipo del que se trate⁵.

La obligatoriedad de la educación *preescolar*, que entró en vigor a partir de 2004, se tradujo en una expansión importante de la demanda en los últimos años; sin embargo la población en edad de recibir estos servicios está disminuyendo. Como consecuencia de estos dos factores combinados, según datos de la SEP, prácticamente la totalidad de los niños de cuatro y cinco años está en la escuela. Casi la mitad de los de tres recibe educación, si bien la obligación de mandar a los chicos de esta edad debió entrar en vigor en el 2008, la norma no se aplica de manera estricta todavía.

El grupo de niños de seis a 12 años, es decir, en edad de asistir a la *primaria*, está disminuyendo, al igual que la matrícula del nivel. Datos del Censo de Población del 2005 sugieren que, en ese año, alrededor de 1.2 millones no asistían a la escuela. Las estimaciones de la SEP, que se basan en las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de 2007, permiten suponer que la cifra es hoy del orden de los 650 mil. En su mayor parte, se trata de población en situación de marginación extrema, hijos de jornaleros agrícolas migrantes, personas con discapacidad o niños en situación de calle. La atención a estos grupos se realiza mediante estrategias y programas específicos que persiguen el propósito de garantizar el acceso universal a los servicios.

La población de 13 a 15 años de edad alcanzó su nivel máximo histórico en 2006, lo que significa que la demanda potencial por *educación secundaria* ha empezado a disminuir. Sin embargo, según datos del

⁵ Los datos que respaldan los argumentos de los párrafos siguientes se pueden encontrar en el *Sistema de indicadores y pronósticos educativos*, de la sep, disponible en: www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Estadisticas

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para 2007⁶, la tasa *neta* de cobertura es de 81 por ciento, lo que significa que más de un millón de niños y jóvenes en edad de cursar el nivel, no lo hacen. Al problema del acceso, se agrega el abandono de estudios por razones vinculadas con el desempeño deficiente de los estudiantes. Esto los lleva, primero, a reprobar materias; posteriormente, a repetir grados; y finalmente, ante la dificultad para continuar aprendiendo por los rezagos acumulados a lo largo de su trayectoria escolar, a la deserción. Según el INEE alrededor de 18.5 por ciento de los chicos de 14 años, que deberían estar en tercero de secundaria, han dejado la escuela (INEE, 2008, p.16).

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

No es posible entender la educación nacional, y en alguna medida los equilibrios de poder del Estado mexicano, sin abordar el tema del sindicato de maestros. Con alrededor de un millón 300 mil agremiados, es el más grande de América y sin duda uno de los actores más influyentes del sector.

“... el SNTE, a diferencia del resto de las organizaciones sindicales de carácter ‘nacional’ que dependen del gobierno federal o incluso del sector privado, está involucrado en la administración y control de recursos del espacio político-administrativo donde se ubica,

“... no se puede ignorar a los maestros y a sus representantes sindicales en el diseño y puesta en marcha de una política pública en las escuelas. Incluso se puede señalar que sin el apoyo y acuerdo del magisterio es muy probable que una decisión de política educativa fracase. Este esquema funciona así por la naturaleza organizativa del trabajo magisterial, en el sentido de que sus miembros están plenamente involucrados con los objetivos de los centros escolares, a diferencia de otros profesionistas que prestan su labor en la administración pública. Si bien en la SEP se deciden los objetivos de las escuelas, no se puede dejar de consultar a los representantes sindicales o incluso a los maestros porque son ellos quienes ponen en marcha las decisiones.” (Muñoz, 2008, pp. 378 y 383).

No obstante el proceso de descentralización educativa, iniciado en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que transfirió la operación de los servicios a las entidades federativas, el sindicato no se debilitó, sino que fue ganando terreno como fuerza política.

“Si bien el SNTE ya no tiene el monopolio de la representación del magisterio y hay corrientes que desafían el liderazgo de su presidenta, continúa siendo la organización sindical más poderosa de México. Poder que se expande a otras áreas de la vida política, a las instituciones burocráticas y, más aún, al interior del gobierno de la educación básica.” (Ornelas, 2008, p. 446).

El corporativismo sindical ha sido invocado por los especialistas en el tema para explicar el control que ejerce el SNTE sobre sus líderes y agremiados:

Ornelas, citando a Arnaldo Córdova, señala que: *“Desde el punto de vista del poder social, las corporaciones (partidos políticos, sindicatos, escuelas, instituciones públicas) fueron los elementos principales de la cohesión social y sus representantes tuvieron preponderancia por sobre la autoridad territorial. El régimen populista de la Revolución Mexicana conjugó la oferta de ciertos beneficios a los trabajadores organizados, pero más a sus dirigentes, a cambio de someterse al control de la maquinaria del partido oficial” (Ornelas, 2008, pp. 448 y 449).*

⁶ La información proviene del Banco de Indicadores Educativos, disponible en la página web de la institución.

“La peculiaridad del corporativismo mexicano fue su esencia autoritaria y vertical... algunos de los atributos corporativos que marcaron al SNTE como aparato ligado al Estado es que era único, nacionalista, autoritario y vertical. Fue un defensor fiel del nacionalismo revolucionario, el abogado número uno de la filosofía del artículo tercero de la Constitución... y el forjador de la ideología del normalismo mexicano.” (Ornelas, 2008, pp. 450 y 451).

Estas características del gremio de maestros, lo mismo que su relación con el aparato gubernamental, imprimen un rasgo característico al funcionamiento del sistema educativo y, sin duda, han marcado límites claros a los intentos de modernización. Una de las apuestas más importantes de la administración pública actual es la incorporación del SNTE como parte activa de los compromisos de la política educativa.

2. CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL Y CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL DOCENTE

En los últimos 16 años se establecieron políticas que transformaron la organización y el funcionamiento del sistema educativo. La firma del ANMEB entre los estados, la Federación y el SNTE amplió las atribuciones de las autoridades locales en la operación de los servicios y se ha extendido a los otros tipos y modalidades del sistema, incluyendo la educación normalista. Los efectos de este importante cambio se sintieron en todos los niveles de gobierno, y aún en las propias instituciones y escuelas.

Durante la Administración pasada, se crearon el Consejo Nacional de Autoridades Educativas y el Consejo de Especialistas para la Educación, con lo que se ampliaron los espacios para la discusión de la política pública en la materia

Ha sido importante también el impulso que se ha dado a la evaluación educativa. Al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), establecido en 2002, se le reconoce por la seriedad de las investigaciones que realiza, lo mismo que su prolífica producción al alcance de todos los interesados. (véase www.inee.edu.mx)

Desde su puesta en marcha en 2006, la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) es un instrumento que *“proporciona información a los estudiantes, a los padres de familia, a los docentes, a los directivos de las instituciones educativas y a la sociedad en general, respecto del logro académico de los alumnos del Sistema Educativo Nacional, en las asignaturas instrumentales básicas de Español, Matemáticas y un conjunto de competencias en Ciencias Naturales”* (SEP, 2008, p.1).

El sector ha avanzado hacia fórmulas de gobierno y toma de decisión más abiertas e incluyentes. Sin embargo, la capacidad de gestión de los espacios en donde se produce el hecho educativo es todavía incipiente.

Características de los servicios de educación básica

Estimaciones de la SEP⁷ apuntan a que la matrícula del Sistema Educativo Nacional, en el ciclo 2008-2009, alcanzó los 33.8 millones de estudiantes, de los cuales, el 76.1 por ciento cursaba alguno de los tres niveles de educación básica, lo que significa que había 25.8 millones de alumnos en preescolar, primaria o secundaria.

México ocupa el lugar más alto entre los países de la OCDE por la proporción del gasto público que destina a la educación; la cifra (23.4 por ciento) es el doble del promedio de la Organización. Entre 1995 y 2005, el incremento en el gasto educativo del país fue uno de los tres más altos, tanto en términos absolutos, como en la proporción del PIB que representa. Sin embargo, la diferencia entre el gasto por estudiante de educación básica y el de educación superior es muy grande en favor del último; el costo de un alumno de educación básica en esta nación es alrededor de una tercera parte de la media en los países miembros (OECD, 2008, pp. 3 y 5).

⁷ Las estimaciones para el ciclo 2008-2009 se obtuvieron del sistema de pronósticos *Pronosep* de la Secretaría, suponiendo un crecimiento lineal de la matrícula. Cifras oficiales definitivas no están todavía disponibles.

**Tabla 1. MATRÍCULA, COBERTURA Y GASTO PROMEDIO POR ESTUDIANTE
Ciclo 2007-2008**

Nivel y tipo educativo	Matrícula (alumnos y estudiantes)	Cobertura* (%)	Costo por estudiante (miles de pesos)
Preescolar	4'988,313	83.9 (3 a 5 años y más)	11.9
Primaria	14'621,279	95.7 (6 a 12 años)	10.8
Secundaria	4'988,313	94.2 (13 a 15 años)	16.6
Bachillerato	3'564,133	62.4 (16 a 18 años)	22.9
Profesional técnico	368,858		16.9
Superior	2'723,933	23 (19 as 24 años)	51.3

Fuente: Elaborado con información de Presidencia de la República, *II Informe de gobierno*, “Transformación educativa” y *Pronosep*.

*/ Se trata de coberturas brutas, motivo por el cual las cifras no necesariamente coinciden con las que reporta el INEE, que utiliza preferentemente coberturas netas (es decir, considera el efecto de la extra-edad).

Desde hace algunos años, el gobierno mexicano impulsa un ambicioso programa de incentivos económicos para alentar la asistencia de los más pobres a la escuela. En el ciclo 2007-2008, se otorgaron cuatro millones 357 mil becas para educación básica, cifra que representó el 85 por ciento del total de apoyos. Datos de las evaluaciones externas del Programa Oportunidades, correspondientes al 2006, señalan que, con dos años de participación en el programa, los estudiantes de zonas urbanas presentan mejoras en sus niveles de logro escolar, y que el impacto es mayor en las edades de 12 a 14 años (equivalente a secundaria). Además, se ha observado que el programa disminuye la proporción de niños de esa edad que trabajan entre 8 y 14 por ciento, y que el efecto es mayor entre los varones (PR, 2008, p.334).

Otro dato importante respecto de la educación básica es que está en marcha una reforma curricular, cuya característica es que intenta orientar la enseñanza hacia el desarrollo de competencias. Durante el ciclo 2008-2009 se desarrolló la prueba piloto, en alrededor de 5,000 planteles escolares, y se pretende hacer extensiva a todo el subsistema durante el siguiente año escolar (www.alianza.sep.gob.mx).

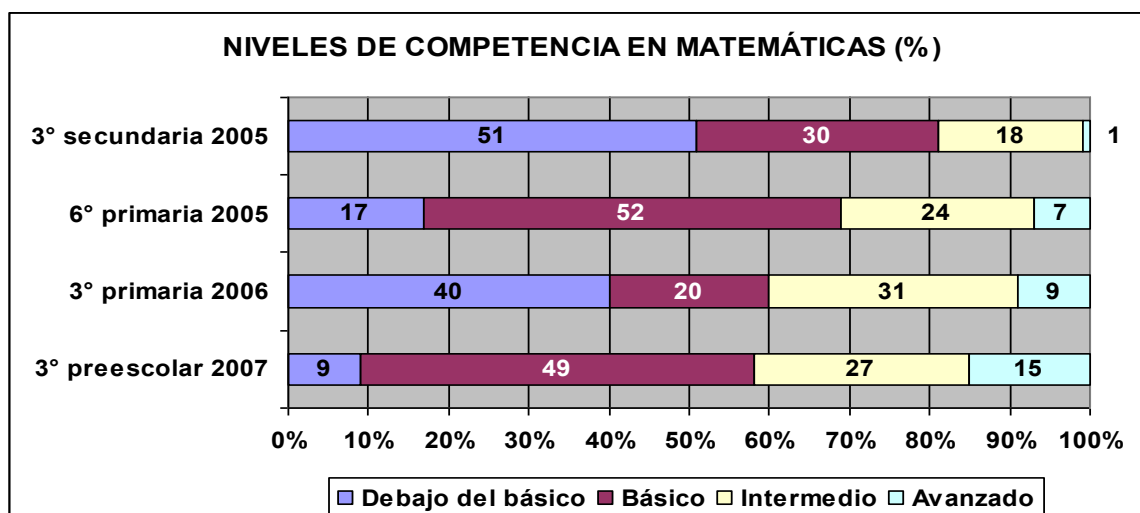
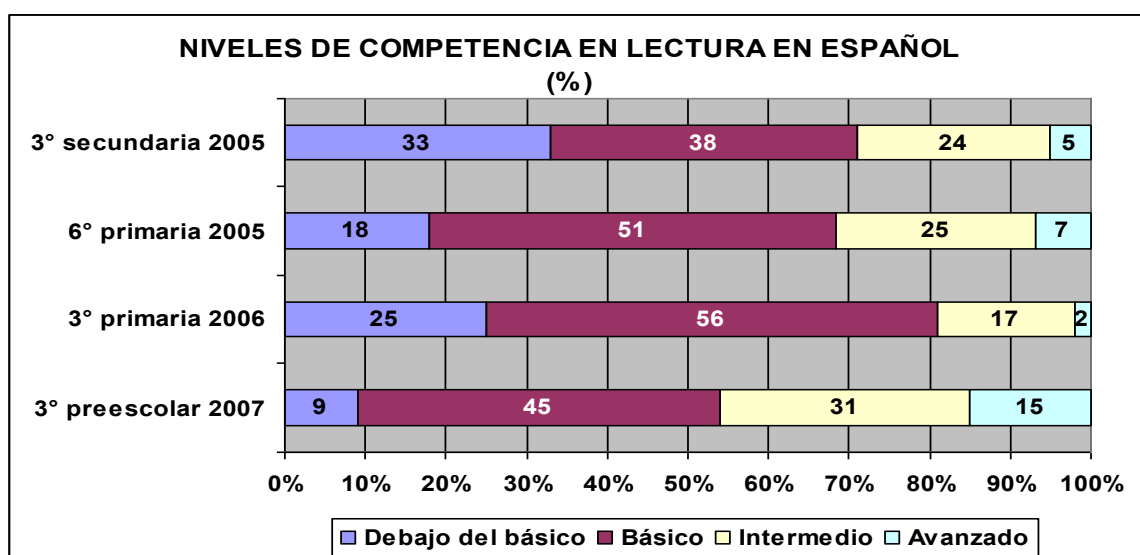
A pesar del incremento en los recursos destinados a la educación en la última década, y los numerosos programas e iniciativas que se han desplegado para mejorar su calidad, los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales muestran niveles de desempeño deficientes de los estudiantes mexicanos. No debe, sin embargo, soslayarse la importancia de que, finalmente y a pesar de numerosos obstáculos de carácter político-administrativo, el país ha entrado de lleno en la práctica de las evaluaciones regulares y sistemáticas, y los resultados de estas valoraciones—aún cuando pudieran resultar lesivas para la imagen del país o de la educación nacional—se hacen públicas y están disponibles para todo aquél que esté interesado. Debe pues reconocerse el hecho de que los padres de familia tienen hoy información precisa y oportuna sobre el logro académico de sus hijos, que pueden realizar comparaciones con los compañeros del salón de clases, así como conocer la situación de su escuela en relación con otras de su mismo estado, y equiparlo con los índices nacionales.

Para aprovechar la información disponible de mejor manera, y con ello impulsar el aprendizaje, es necesario que las autoridades competentes realicen esfuerzos sostenidos de difusión y capacitación dirigidos a docentes, directivos y padres de familia. Al mismo tiempo, es importante alinear estas iniciativas de interpretación y uso de la información con todos los demás programas y proyectos (nacionales, estatales y los que puedan desarrollar las mismas escuelas) orientados a la mejora de la calidad de la educación. Como se ha indicado, parte del problema de la educación en México es que los esfuerzos

se encuentran dispersos y, con frecuencia, se contraponen y compiten por los recursos y el tiempo disponible de los maestros, escuelas y estudiantes.

La gráfica siguiente muestra la distribución de los estudiantes de educación básica por nivel de competencia en Español y Matemáticas, con base en los resultados de la prueba EXCALE que aplica periódicamente el (INEE). En la categoría “por debajo del básico” se encuentran quienes no han desarrollado las habilidades y conocimientos que les permitirían continuar estudiando. El elevado porcentaje de alumnos que se encuentra en esta situación, particularmente en secundaria, es una clara señal de alarma. Resulta además preocupante el hecho de que el porcentaje tienda a incrementarse con el nivel educativo, e inversamente, la proporción de estudiantes “avanzados” se reduzca, lo que sería un indicio de la incapacidad (o la falta de atención) por remediar o compensar las deficiencias que van acumulando los niños y jóvenes en su tránsito por la educación básica.

Gráfica 3. Niveles de competencia según EXCALE



Fuente: INEE, Informe 2008, pp. 47-49.

Marco programático de la educación básica

En atención al mandato de la Ley de Planeación, la administración del presidente Calderón elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND), del cual se desprenden programas de trabajo para cada uno de los sectores gubernamentales. El 28 de noviembre de 2007, la Secretaría de Educación Pública presentó el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* (PSE), el cual establece seis objetivos sectoriales, alineados con los del PND, orientarían la política educativa durante el periodo. Estos objetivos se refieren a los siguientes puntos: i) calidad; ii) equidad; iii) tecnologías de la información y comunicación; iv) valores ciudadanos y convivencia democrática; v) responsabilidad social, competitividad y productividad en el ámbito laboral; vi) gestión escolar e institucional. Para cada uno de estos propósitos se definieron indicadores y metas (véase el Cuadro 2).

La intención de dirigir la política educativa hacia la consecución de estos seis objetivos, expresados con claridad, en torno a los cuales existe consenso, es un acierto del programa. Lo es también el hecho de que por primera vez se establecen, desde el diseño de la política, metas e indicadores. Ello representa un avance hacia la rendición de cuentas, y facilita el seguimiento de los compromisos adquiridos.

La política del Gobierno hacia los maestros se establece, casi exclusivamente, en las estrategias y acciones propuestas para alcanzar el primer objetivo, “*eleva la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional*”. Es importante destacar que el PSE, a diferencia de lo que ocurría en ejercicios anteriores, define la calidad en términos de *los niveles de logro educativo*—es decir, de los resultados que se esperan y no de los procesos o recursos utilizados para alcanzar un propósito tradicionalmente definido de manera más bien abstracta.

De esta forma, el propósito de ofrecer una educación de calidad se traduce en un compromiso muy concreto que consiste en alcanzar determinados puntajes en las pruebas de PISA y de ENLACE. El enfoque puede ser cuestionable, en la medida en la que estas pruebas, como cualesquiera otras de opción múltiple—que se utilizan fundamentalmente en la evaluación sumativa—se diseñan para conocer el estado de la educación, en los grandes agregados, y consecuentemente son limitadas como evaluaciones formativas y para valorar los aprendizajes complejos que se requieren hoy día. Por otra parte, puede bien darse el efecto perverso de que los profesores terminen formando a sus estudiantes para “pasar el examen” y acreditar el curso, y no para adquirir los conocimientos y desarrollar las competencias que las pruebas deben medir. Sin embargo, y sin desconocer el valor que puedan tener estas objeciones, debe reconocerse el hecho de que establecer parámetros para medir la efectividad de una política pública, —con el compromiso que conlleva—, representa un parteaguas en el ámbito de la política educativa nacional.

Las estrategias y principales líneas de acción del Programa que corresponden al objetivo de elevar la calidad de la educación básica, dirigidas al magisterio, se resumen en el Cuadro 2. En su mayor parte, se refieren a la formación continua y el desarrollo profesional de los maestros, como recursos fundamentales para alcanzar los aprendizajes deseadas. Esto representa un avance en la medida en la que se destaca el papel activo del maestro en los procesos de aprendizaje de sus alumnos—la reflexión sobre su práctica, la valoración del impacto de diversas innovaciones en el desempeño de los estudiantes. Deben, además, señalarse como aciertos la propuesta de avanzar en la definición de perfiles profesionales y el ofrecimiento de brindar asesorías a los profesores, en función de los resultados que sus estudiantes hayan obtenido en las pruebas de ENLACE.

Sin embargo, es una clara deficiencia del programa sectorial el escueto tratamiento que se da a las escuelas normales en el documento (véase nuevamente el Cuadro 2). Si se considera que, las autoridades que tienen a su cargo la coordinación de los programas de formación continua y los de formación inicial ya no están en la misma subsecretaría, se corre el riesgo de que las políticas en favor del trabajo magisterial se desarrollen de manera desarticulada.⁸

Finalmente, como en todos los programas que se diseñan para orientar el desarrollo de la política pública, se corre el riesgo de que no pasen de ser un recuento de buenos deseos. En particular, la compleja red de intereses y de instancias de decisión que conforman el sector educativo puede representar un obstáculo para que las mejores intenciones se traduzcan en acciones efectivas.

⁸ Afortunadamente, programas e iniciativas posteriores, en particular la *Alianza por la calidad de la educación*, abordan el tema de las escuelas normales con más profundidad. Las dificultades que enfrenta la educación normal son severas. Sobre la base de evaluaciones serias y profundas, debería valorarse la posibilidad de cambiar el giro de algunas de los planteles para destinarlos a atender otras necesidades educativas, como la formación de los adultos. El caso de la escuela normal rural Luis Villarreal de la comunidad El Mexe, en el estado de Hidalgo resulta paradigmático. A partir de agosto de 2006, la normal, que había sido foco de numerosos problemas derivados de que su matrícula resultaba redundante para atender las necesidades de nuevos maestros en la región, se transformó en la Universidad Politécnica Francisco I. Madero. Entre otros programas, el plantel ahora imparte carreras de desarrollo regional e interculturalidad. El control del sindicato sobre algunas escuelas formadoras de maestros, lo mismo que la presencia de grupos radicales en las normales rurales, representa un freno a la puesta en marcha de políticas de regulación de la matrícula que resultan necesarias. Este tema se retoma más adelante.

Tabla 2. OBJETIVOS INDICADORES Y METAS SELECCIONADOS DEL PROGRAMA SECTORIAL EDUCATIVO 2007-2012

Objetivos	Indicadores del Objetivo 1	Metas del Objetivo 1
<p>1. Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional</p>	<p><i>Calificación en las pruebas PISA de matemáticas y comprensión de lectura</i></p>	<p>Elevar el puntaje de 392 a 435</p>
<p>2. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad</p>	<p><i>Porcentaje de alumnos con logro académico en la prueba ENLACE al menos de nivel elemental</i></p>	<p>Elevar el puntaje: <i>Primaria</i> Español= de 79.3% a 82% Matemáticas=de 79% a 83% <i>Secundaria</i> Español= de 59.3 a 70% Matemáticas= de38.9 a 53%</p>
<p>3. Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento</p>	<p><i>Revisión, actualización y articulación de programas de asignatura por nivel y grado de educación básica</i></p>	<p>Elevar el número de programas de asignatura revisados, actualizados y revisados de 13 a 87 (todos)</p>
<p>4. Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural</p>	<p><i>Porcentaje de docentes de escuelas públicas actualizados y/o capacitados en la reforma en educación básica</i></p> <p><i>Porcentaje de docentes de educación básica capacitados en la enseñanza de las matemáticas a través de materiales y talleres</i></p>	<p>Elevar el porcentaje de 17.8 (197,840 maestros) a 87.9 (973,020)</p> <p>Elevar el porcentaje de 4.7 (26,300 docentes) a 74.7 (419,210)</p>
<p>5. Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral</p>	<p><i>Tasa de terminación de secundaria</i></p>	<p>Elevar el porcentaje de alumnos (del grupo de edad correspondiente) que concluyen la secundaria de 75.5 a 86.7</p>
<p>6. Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas</p>	<p><i>Porcentaje de alumnos indígenas de 6 a 14 años que concluyen su educación primaria en la modalidad indígena</i></p>	<p>Elevar el porcentaje de 85.1 (712,173) a 88.1 (754,903)</p>

Fuente: Elaborado con información de SEP, Programa Sectorial de Educación 2007-2012, México, SEP 2007.

Tabla 3. PRINCIPALES ESTRATEGIAS Y ACCIONES DEL PSE RELACIONADAS CON EL MAGISTERIO

<p>Revisar y fortalecer los sistemas de formación continua y superación profesional de docentes en servicio, de modo que adquieran las competencias necesarias para ser facilitadores y promotores del aprendizaje de los alumnos</p>	<p>Establecer los perfiles de desempeño de los docentes en servicio, con el fin de encauzar la formación continua hacia el desarrollo de las competencias profesionales necesarias para afrontar los retos de la educación del Siglo XXI</p> <p>Adecuar los sistemas de formación de docentes para que respondan a los objetivos que se busca alcanzar en el currículo</p> <p>Identificar las necesidades de formación continua y superación profesional de los docentes para generar una oferta sistemática, pertinente, integral y equitativa orientada a la mejora de la calidad</p> <p>Poner en marcha un programa de capacitación de docentes para la atención adecuada de las innovaciones curriculares, de gestión y, especialmente, del uso educativo de las tecnologías de la información y la comunicación</p> <p>Concretar una oferta de formación continua a distancia para los profesionales de la educación</p> <p>Establecer acuerdos y convenios con autoridades educativas, instituciones formadoras de docentes de educación superior, así como con organismos e instituciones que coadyuven en el diseño, desarrollo e implantación de programas para la formación continua y la superación de los profesionales de la educación</p> <p>Crear mecanismos de reconocimiento social a la labor de los profesionales de la educación</p> <p>Capacitar a los docentes y a los equipos técnicos estatales en la aplicación de los nuevos programas de estudios</p> <p>Fortalecer las competencias profesionales de los equipos técnicos estatales responsables de la formación continua</p>	<p>Enfocar la oferta de actualización de los docentes para mejorar su práctica profesional y los resultados de aprendizaje de los educandos</p>	<p>Desarrollar un programa de asesoría académica a las escuelas con bajos resultados educativos</p> <p>Capacitar a los profesores de escuelas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por las bajas calificaciones obtenidas en la Evaluación Nacional del Logro Académico de Centros Escolares (ENLACE)</p> <p>Promover la participación de los docentes en los exámenes nacionales de actualización.</p> <p>Abrir una nueva fase del programa de Carrera Magisterial, acorde con las necesidades de actualización docente y con los resultados de las evaluaciones educativas.</p> <p>Asegurar en todo el país una oferta de programas de formación continua, pertinente, relevante y de calidad, que incluya opciones diversas, adecuadas a las necesidades específicas de los profesores y escuelas, con el fin de que docentes, directivos y asesores técnico-pedagógicos mejoren sus prácticas educativas y sigan aprendiendo a lo largo de su carrera profesional.</p> <p>Concretar una plataforma de servicios de formación continua para los equipos técnicos estatales, asesores y docentes en servicio, así como una oferta de opciones a distancia, mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación en las 32 entidades federativas</p>
<p>Articular esfuerzos y establecer mecanismos para asegurar el desarrollo de habilidades cognitivas y competencias numéricas básicas que permitan a todos los estudiantes seguir aprendiendo</p>	<p>Crear un Programa Nacional de Pensamiento Lógico Matemático y Aplicación de la Ciencia en la vida diaria</p> <p>Realizar talleres, elaborar materiales y capacitar a los docentes responsables de impartir matemáticas</p>	<p>Definir puntualmente criterios para mejorar las formas de contratación de los docentes</p>	<p>Definir un perfil de competencias para el desempeño profesional de los docentes e implantar concursos de oposición para el ingreso a todas las posiciones docentes y directivas</p>
<p>Promover la integración efectiva de los diversos subsistemas de educación superior en un sistema abierto, flexible y diversificado</p>	<p>Fortalecer los programas de apoyo a las escuelas normales para integrarlas de manera efectiva al sistema de educación superior</p>		

Fuente: Elaborado con información de SEP, Programa sectorial de educación 2007-2012, México, SEP.

El 15 de mayo de 2008, el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Educación Pública, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación suscribieron la *Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)*, mediante la cual se comprometieron a trabajar conjuntamente para impulsar la transformación del Sistema Educativo. Esto se lograría a partir de una amplia movilización, en la cual habrían de participar los gobiernos federal, estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas de las entidades federativas, padres de familia, estudiantes, empresarios y académicos y la sociedad civil.

Con base en lo que establecieron tanto el PND como el PSE, y con el respaldo del SNTE, la Alianza se colocó al centro de la política educativa del gobierno del presidente Calderón. La iniciativa propone la realización de 10 procesos prioritarios, agrupados en cinco ámbitos de intervención, para los cuales se definen objetivos específicos.

Tabla 4. ALIANZA POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: 10 PROCESOS PRIORITARIOS

<p>Modernización de los centros escolares</p> <p>Garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesarios y la tecnología de vanguardia apropiados para enseñar y aprender.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Infraestructura y equipamiento2. Tecnologías de la información y la comunicación3. Gestión y participación social
<p>Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas</p> <p>Garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan a nuestros hijos sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merecen en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.</p> <ol style="list-style-type: none">4. Ingreso y promoción5. Profesionalización6. Incentivos y estímulos
<p>Bienestar y desarrollo integral de los alumnos</p> <p>La transformación de nuestro sistema educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo.</p> <ol style="list-style-type: none">7. Salud, alimentación y nutrición8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno
<p>Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo</p> <p>La escuela debe asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial.</p> <ol style="list-style-type: none">9. Reforma curricular
<p>Evaluar para mejorar</p> <p>La evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y debe ser la base para el diseño adecuado de políticas educativas.</p> <ol style="list-style-type: none">10. Evaluación

Fuente: SEP, La Alianza en breve, 2008.

Para cada una de estos procesos se establecieron acuerdos, consecuencias y acciones o metas en el tiempo. En el tema que nos ocupa, que se resume en el ámbito de la profesionalización de los maestros, se definieron los compromisos que aparecen en el Cuadro 5.

Tabla 5. ACUERDOS, CONSECUENCIAS Y ACCIONES DE LA ACE EN EL ÁMBITO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS MAESTROS Y LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS

<i>Acuerdos</i>	<i>Consecuencias</i>	<i>Acciones</i>
INGRESO Y PROMOCIÓN		
Docentes, directores, supervisores y autoridades educativas		
<p>Ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente.</p> <p>El acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición.</p>	<p>Fortalecimiento de la calidad del profesorado, autoridades escolares y educativas.</p> <p>Contratar y promover al personal más calificado.</p> <p>El desempeño como eje de la contratación y la promoción.</p> <p>Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.</p>	<p>Para el ciclo 2008-2009, se utilizará un mecanismo transitorio acordado y supervisado bilateralmente.</p> <p>A partir del ciclo 2009-2010, la convocatoria y la dictaminación de los concursos correría a cargo de un órgano de evaluación independiente con carácter federalista.</p>
PROFESIONALIZACIÓN		
<p>Creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> 80% de los cursos nacionales y estatales serán de Matemáticas, Ciencias, Español, Historia y Formación Cívica y Ética. Participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio y se evaluará la calidad de los cursos. Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente. Los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE deberán tomar cursos especialmente orientados. 	<p>Mejorar la calidad y el desempeño de los maestros y las autoridades escolares y educativas.</p> <p>Proporcionar una capacitación orientada hacia la calidad.</p> <p>Fortalecer la integridad de la agenda educativa a través de la participación del sistema de educación básica.</p> <p>Informar a las comunidades educativas la formación y certificación de los maestros y autoridades escolares y educativas.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009, un nuevo catálogo de cursos, y convocatoria a instituciones de educación superior para la impartición de cursos.</p>
Certificación de competencias profesionales	Mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje y favorecer esquemas de transparencia y rendición de cuentas	A partir del ciclo escolar 2008-2009
Fortalecer la profesionalización de los docentes de las escuelas normales, y creación de cinco centros regionales de excelencia académica	Mejorar la calidad del personal docente de las normales, así como la selección y desempeño de los alumnos.	A partir del ciclo escolar 2008-2009.
INCENTIVOS Y ESTÍMULOS		
Reformar los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial para que se consideren exclusivamente tres factores: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados, aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización (certificados de manera independiente) desempeño profesional.	<p>Fortalecer la calidad como elemento central de la agenda educativa.</p> <p>Desplegar un nuevo modelo de promoción y certificación, orientado a resolver las necesidades y debilidades detectadas en la educación básica.</p>	Adecuar lineamientos para el ciclo escolar 2008-2009
Crear el Programa de Estímulos a la Calidad Docente	Estimular el mérito individual de los maestros en función de los resultados de logro de sus alumnos.	A partir del ciclo escolar 2008-2009

Fuente: SEP, *La Alianza en breve*, 2008.

Una de las características que destacan de la Alianza es que establece compromisos claros, en términos de acciones y tiempos, para las partes involucradas, lo mismo que diversos mecanismos para asegurar el seguimiento puntual de los acuerdos y la rendición de cuentas. La página electrónica de la ACE reporta periódicamente los avances en cada uno de los puntos (www.alianza.sep.gob.mx), y se presentan informes de resultados mensuales al Gabinete Social. Por otra parte, se asegura la participación de las entidades federativas, por conducto del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), con la firma de 28 acuerdos que estipulan las formas de participación de los estados en los 10 procesos de la Alianza. Además, se cuenta con la colaboración de organismos internacionales—en particular, el Banco Mundial y la OCDE—como consultores y evaluadores externos que permitan aprovechar la experiencia internacional en el logro de los objetivos que se persiguen. Finalmente, existe una clara preocupación de las autoridades de la Secretaría por impulsar el cumplimiento de las metas y vigilar el desempeño de las partes involucradas.

En los siguientes apartados se analizarán con detalle algunos de los avances reportados para cada uno de los puntos de acuerdo de la Alianza. En el Cuadro 5 se presenta un resumen de los principales resultados que se reportan en la aplicación de este programa.

A pesar del apoyo que ha recibido la ACE entre integrantes de la comunidad educativa, lo mismo que representantes del sindicato y sectores de opinión vinculados con el gobierno federal,⁹ algunos de sus compromisos—en particular los que se refieren a los mecanismos de ingreso y promoción a las posiciones vacantes en el magisterio—han generado reacciones adversas en algunas entidades federativas, lo mismo que entre académicos y especialistas, quienes se han manifestado reiteradamente en contra de la reforma curricular en marcha que promueve la SEP y la intromisión del sindicato en la construcción de la política educativa.¹⁰ En el curso del último año, grupos de profesores vinculados con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)¹¹, en estados como Guerrero, Michoacán, Morelos y Oaxaca, han protagonizado fuertes movilizaciones de rechazo a la Alianza. Los docentes y activistas aducen que los mecanismos de promoción que propone la iniciativa SEP-SNTE lesionan sus intereses, y en particular, su “legítimo derecho” a “heredar” los puestos que ocupan. Por este motivo, algunos estados no aplican las medidas estipuladas, si bien están buscando fórmulas para atender, al menos parcialmente, lo que propone el programa oficial.

En alguna medida, el rechazo a la ACE adquirió una fuerte carga ideológica debido a la participación de estos grupos que como los de Morelos defendían posiciones insostenibles fuera de su círculo de interés, lo que contribuyó a la polarización de las opiniones y a la “vulgarización” de sus contenidos, y desalentó una valoración más abierta y objetiva de sus postulados. Por otra parte, a diferencia del programa sectorial que para su elaboración requiere de una amplia consulta—aunque poco efectiva y de carácter más bien formal, la denominada “consulta popular” ofrece un foro para que los diversos grupos de interés y sectores de opinión se manifiesten y presenten recomendaciones—la presentación de la Alianza fue una medida que

⁹ Por ejemplo, el editorialista y académico Carlos Elizondo Mayer-Sierra, ex-embajador de México ante la OCDE, se ha referido al programa en términos favorables.

¹⁰ El Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) ha manifestado reiteradamente su rechazo de la intromisión del sindicato en la definición de la política educativa. En particular, algunos de sus integrantes asociados con el Departamento de Investigación Educativa (DIE) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) declaran un “no” rotundo a la reforma curricular en marcha. Véase COMIE (2008).

¹¹ Facción disidente del Sindicato, reconocida por sus posiciones contestatarias y con frecuencia radicales. Se le ha asociado con partidos políticos y sindicatos de izquierda, como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), lo mismo que con activistas y grupos que persiguen intereses políticos, con frecuencia ajenos a la educación. Al menos en sus inicios, en 1979, la Coordinadora fue una respuesta legítima al control corporativista y hegemónico del Sindicato Nacional, lo mismo que a las condiciones adversas que enfrentaban numerosos profesores, particularmente en las regiones del país con niveles más altos de marginación y pobreza. Para más información al respecto, véase Muñoz, 2008, pp. 386-389.

se tomó de manera unilateral entre el Gobierno Federal y el Comité Ejecutivo Nacional del sindicato, lo que generó el rechazo, al menos en un inicio, de numerosas secciones estatales del propio gremio y las autoridades educativas de los estados, quienes percibieron la medida como una imposición por parte del Gobierno Federal y el Sindicato.

A pesar de la extendida opinión en el sentido de que la ACE es un programa impuesto por el sindicato al gobierno federal, lo cierto es que se trató de una solución de compromiso mediante la cual el Presidente logró frenar una iniciativa del SNTE por imponer su programa en el sector¹², al tiempo que logró introducir medidas importantes que, de llegar a concretarse, pueden representar avances para el desarrollo de la educación, como es el caso de someter a concurso las plazas vacantes, el fortalecimiento de las funciones de evaluación y rendición de cuentas, la reestructuración del Programa de Carrera Magisterial, y el establecimiento de mecanismos de certificación de competencias magisteriales.

¹² La propuesta del sindicato, derivada de la celebración del IV Congreso Nacional de Educación y el II Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, se denominó *Un nuevo modelo educativo para el México del Siglo XXI*, y fue presentado en 2007 como proyecto educativo que debía ser incorporado al programa sectorial de educación. Véase Ornelas (2008), p. 460.

Tabla 6. INFORME DE RESULTADOS, AL 15 DE MAYO DE 2009, SOBRE LOS ACUERDOS Y ACCIONES DE LA ACE EN EL ÁMBITO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS MAESTROS Y LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS

Acuerdos	Acciones	Resultados
INGRESO Y PROMOCIÓN		
<p>Ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente.</p> <p>El acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición.</p>	<p>Para el ciclo 2008-2009, se utilizará un mecanismo transitorio acordado y supervisado bilateralmente.</p> <p>A partir del ciclo 2009-2010, la convocatoria y la dictaminación de los concursos correrá a cargo de un órgano de evaluación independiente con carácter federalista.</p>	<p>Celebración del concurso nacional para el otorgamiento de 8,008 plazas (preescolar y primaria) y 26,875 horas-semana-mes (secundaria), en agosto de 2008.</p> <p>Se presentaron al Examen Nacional de Habilidades Docentes 80,566 aspirantes, de los cuales acreditaron 24,408.</p> <p>La totalidad de las plazas sujetas a concurso fueron asignadas entre quienes acreditaron el examen. Los aspirantes de nuevo ingreso que acreditaron, pero que no fueron contratados por falta de plazas recibieron becas.</p> <p>El procedimiento para la asignación de funciones directivas, mediante concurso, está en proceso de revisión para su presunta aplicación en el ciclo 2009-2010.</p>
PROFESIONALIZACIÓN		
<p>Creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SFCSPMS):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 80% de los cursos nacionales y estatales serán de Matemáticas, Ciencias, Español, Historia y Formación Cívica y Ética. ● Participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio y se evaluará la calidad de los cursos. Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente. ● Los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE deberán tomar cursos especialmente orientados. 	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009, un nuevo catálogo de cursos, y convocatoria a instituciones de educación superior para la impartición de cursos.</p>	<p>En el ciclo 2008-2009 se emitieron las Reglas de Operación del SFCSPMS, en sustitución del PRONAP y se instalaron 24 Consejos Estatales.</p> <p>Se diseñó un nuevo Catálogo Nacional de Formación Continua para el periodo 2008-2009, con 142 programas de estudio diseñados e impartidos por instituciones de educación superior; 82% corresponden a las asignaturas estipuladas en el ACE.</p> <p>Participan 8,163 docentes en cursos de Español y Matemáticas.</p>
Certificación de competencias profesionales	A partir del ciclo escolar 2008-2009	No se reporta avance
Fortalecer la profesionalización de los docentes de las escuelas normales, y crear cinco centros regionales de excelencia académica	A partir del ciclo escolar 2008-2009.	<p>Se han desarrollado siete acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar el perfil y el desempeño del personal académico de las escuelas normales. 2. Mejorar el desempeño de los estudiantes. 3. Extender las prácticas de evaluación para mejorar la calidad de las instituciones, programas y estudiantado 4. Revisión de los planes de estudio con base en los resultados de las evaluaciones nacionales 5. Fortalecimiento de la infraestructura y el equipamiento 6. Fortalecimiento de las instancias encargadas de planear la matrícula 7. Regular la operación de las normales particulares <p>El modelo para la operación de los centros y la convocatoria para concursar las sedes está en desarrollo.</p>
INCENTIVOS Y ESTÍMULOS		
Reformar los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial para que se consideren exclusivamente tres factores: 1) aprovechamiento escolar (medido través de instrumentos estandarizados, aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), 2) cursos de actualización (certificados de manera independiente) 3) desempeño profesional. ¹³	Adecuar lineamientos para el ciclo escolar 2008-2009	Se elaboró una agenda de trabajo con ocho temas, y un cronograma de actividades para la reforma del programa.
Crear el Programa de Estímulos a la Calidad Docente	A partir del ciclo escolar 2008-2009	Se identificaron las características que deberán tener los estímulos. Una comisión de expertos nacionales e internacionales, convocados por la OCDE y la SEP está colaborando en el diseño de un modelo de programa de estímulos.

Fuente: www.alianza.sep.gob.mx

¹³ El desempeño profesional se valora mediante un instrumento que utiliza el comité evaluador (integrado por el director y maestros de la misma escuela a la que pertenece el profesor que está siendo evaluado), que califica a maestros sobre algunos aspectos de su práctica docente.

Características de los docentes

La escasez de información sobre este tema revela el desinterés —lo mismo en la política pública que en la literatura y, con algunas excepciones, en la investigación— por abordar de manera sistemática al maestro en su actuar. Señala Goodson al respecto: “Aunque durante el siglo pasado se han podido rastrear muestras intermitentes de interés, *los estudios sobre las historias de vida de los docentes* han sido hasta hace poco un género tristemente dejado en el abandono más completo”. Más adelante, citando un texto de Lortie de 1975, agrega: “La enseñanza *tiene mucho de prescripción y poco de descripción*... si bien son muchos los libros y los artículos en los que se dice a los docentes cómo deben comportarse, los estudios empíricos sobre el trabajo docente —así como sobre los puntos de vista de quienes hacen funcionar las escuelas— siguen siendo excepcionales”. (Goodson, 2003, p. 733)

La estadística oficial —el número de profesores registrado—, por ejemplo, se basa en el concepto de “plazas docentes”, cifra que no coincide con el número de profesores “de carne y hueso”. Este último dato no se conoce con precisión.¹⁴

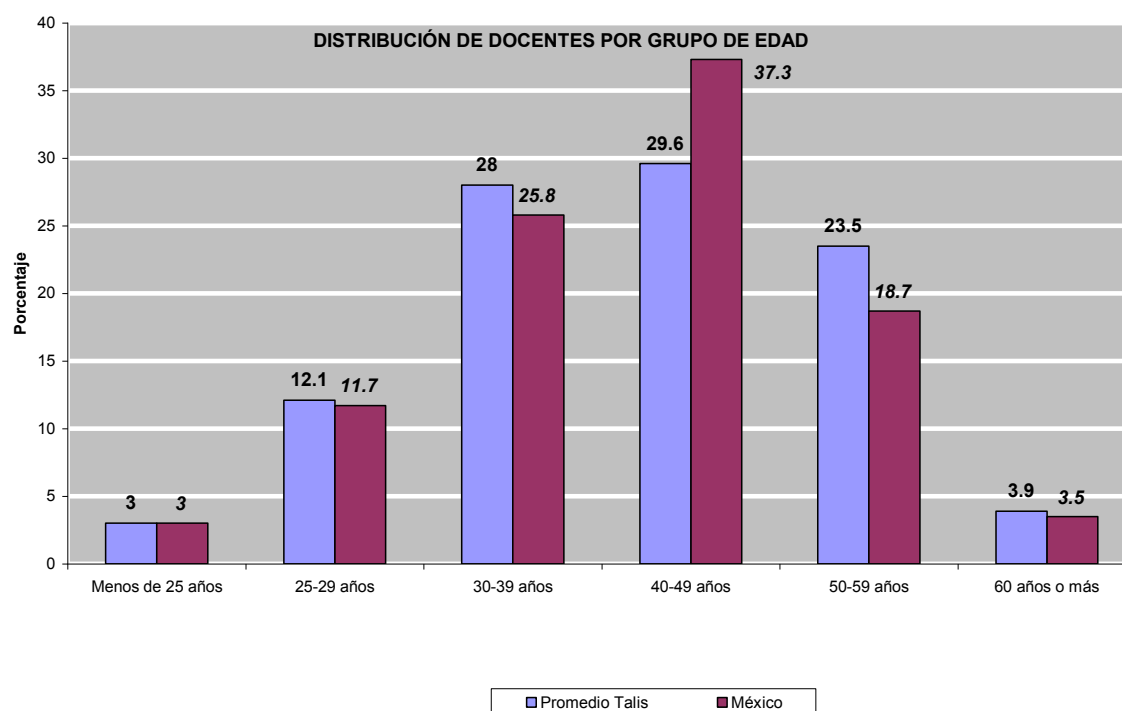
Sin embargo, con base en algunos estudios recientes podemos aproximarnos a una caracterización de los maestros mexicanos de educación básica. La primera Encuesta Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés), desarrollada por la OCDE en 23 países, en 2008, brinda la oportunidad de hacer un análisis comparado de las características de los maestros de educación secundaria, su desarrollo profesional, lo mismo que sus creencias y actitudes respecto de la enseñanza en general y su propia práctica. Entre los resultados del estudio, cabe mencionar, en primer lugar, que el 69.3 por ciento de los docentes son del género femenino, en tanto que la cifra para México es 53.2 por ciento, lo que estaría indicando un mayor balance de género entre los maestros de secundaria de este país.¹⁵ Por otra parte, los resultados de la encuesta confirman la tesis del “techo de cristal”, que se refiere a que las mujeres ocupan puestos directivos en las escuelas en menor proporción que los hombres: 44.6 por ciento de los directores TALIS son mujeres, en tanto que los datos de México muestran una tendencia más acentuada, con sólo 34.7 por ciento.

La fuerza laboral en educación está envejeciendo en la mayor parte de los países que reportaron resultados en el estudio. Esto significa que los sistemas educativos tendrán que empezar a reemplazar a sus profesores de mayor edad. México no es ajeno a este fenómeno. En el siguiente gráfico se puede ver que la categoría que concentra al mayor número de maestros mexicanos es la de 40 a 49 años, y la proporción de los que tienen 40 años o menos es inferior al promedio de los demás países, si bien en las categorías de 50 años o más la relación se invierte. El efecto conjunto de estas desviaciones es que el promedio de edad de los maestros mexicanos está por debajo del de las otras naciones participantes. Este resultado es consistente con el hecho de que la población en México es, en general, más joven que la de la mayoría de las naciones participantes, si bien es claro que sería conveniente incrementar el ingreso de maestros jóvenes al servicio para evitar el proceso de envejecimiento de la fuerza laboral. Como se verá más adelante, esto no pareciera estar ocurriendo en la proporción que debiera. (Véase Capítulo 5).

¹⁴ Como se indica en otro apartado de este trabajo, numerosos profesores ocupan dobles plazas. Debe considerarse, además, el sobregistro en el número de maestros que se reportan en la estadística oficial, derivado de aspectos tales como los profesores que han sido “comisionados” al sindicato o las autoridades educativas estatales, quienes consecuentemente no se encuentran desarrollando actividades frente a grupo. La corrupción también es un factor que contribuye a incrementar artificialmente el número de docentes (en la nómina aparecen personas que no cobran su sueldo). La magnitud de estos fenómenos no se conoce.

¹⁵ Esta cifra coincide con el dato que aporta un análisis comparativo sobre la profesionalización de los docentes en Brasil, Argentina y México por el Instituto Internacional para el Planeamiento Educativo (IIEP-UNESCO), sede Buenos Aires, y que es de 52.4 por ciento. De los tres países considerados en este estudio, México tiene el mejor índice de “feminización” de su cuerpo magisterial en secundaria (Tenti, 2007, p. 3).

Gráfica 4



Fuente: Elaborado con información de OECD, *Creating effective teaching and learning environments: first results from TALIS*, 2009, p. 41.

Según estimaciones de Tenti (2007), la edad promedio de los docentes mexicanos de educación básica -estimada por este autor en 44 años- es mayor que la de sus contrapartes en Argentina y Brasil. En los tres países, alrededor de la mitad de los maestros tenían entre 30 y 44 años de edad en 2006. El estudio es consistente con el hecho de que la media de edad profesores de secundaria es mayor que la de los maestros de primaria.

Sin embargo, estimaciones realizadas por el INEE a maestros de tercero de primaria en México, en 2006, revelan que la edad promedio de estos educadores es de 36.7 años, cifra significativamente por debajo de la que arroja el IPE. (INEE, 2006, p.210). La diferencia puede deberse a que las categorías no son equivalentes, puesto que en el primer caso se trata de profesores de educación básica (incluyendo secundaria), mientras que en el segundo, el análisis se circunscribe a los de tercer grado de primaria.

Los resultados que reportan las investigaciones señaladas respecto de la escolaridad de los maestros mexicanos resulta reveladora. Según datos del informe TALIS, poco más de 86 por ciento de los profesores de secundaria en México han alcanzado un nivel educativo equivalente a la licenciatura o maestría (ISCED 5A), cifra cercana al promedio de los demás países. Sin embargo, la proporción de docentes con estudios de posgrado es tres veces superior a la de los docentes mexicanos. Los esfuerzos que realiza la SEP por impulsar la mayor escolaridad de los profesores (mediante la oferta de cursos accesibles de maestría) posiblemente contribuyan a mejorar este indicador. Sin embargo, cabe señalar que en Dinamarca, país que sistemáticamente ha mostrado resultados altos en PISA, sólo 7.5 por ciento de sus profesores tienen estudios de maestría y ninguno ha alcanzado el doctorado (OECD, 2009[2], p. 41). Esto pudiera indicar que un elevado nivel de escolaridad no es un factor decisivo para el desempeño de los profesores o el aprendizaje de los alumnos.

La investigación de Tenti, referida en párrafos anteriores, produjo información sobre los orígenes y situación de los maestros que resulta interesante desde un punto de vista más sociológico. Estudios como éste sin duda abonan al conocimiento de quiénes son los maestros. El autor encontró que mientras los profesores de mayor edad provienen de hogares con *climas educativos bajos*¹⁶ en mayor proporción que los profesores más jóvenes. Además, entre los docentes mexicanos, más de 62 por ciento no se consideran pobres y un número significativo de ellos —61%— piensa que su situación económica es mejor que la de sus padres. Esto es indicativo de que la profesión docente ha sido un factor de movilidad social ascendente en México.

Tenti investigó también el rol de los docentes en el hogar y se encontró con que casi el 57 por ciento de los entrevistados es jefe de hogar en México, frente al 37 y 35 por ciento en Brasil y Argentina, respectivamente. En el primer país, la cifra se eleva hasta 84 por ciento si el maestro es del género masculino. A su vez, el 44 por ciento de las maestras mexicanas son jefas de hogar, frente al 29 y el 25.8 por ciento de las brasileñas y las argentinas. Si a esto agregamos que para la mayor parte de los profesores mexicanos la docencia es su única o principal actividad profesional¹⁷, podemos inferir el status que, como proveedores y jefes de familia dedicados a la docencia, tienen para sus familias los maestros en México. Esto es consistente con el hecho de que la docencia es una profesión que se transmite de padres a hijos y fuertemente valorada por un sector importante del propio gremio magisterial. Sería importante desarrollar investigaciones que abundaran sobre la percepción que sobre sí mismos tienen los profesores en México, así como los lazos familiares que se establecen dentro de la misma profesión.

Parte del reconocimiento social que tiene la profesión en el propio gremio puede estar relacionado con el nivel de ingreso relativo de los profesores en México, junto con las prestaciones que reciben y la seguridad laboral de quienes tienen una plaza. El tema de los salarios de los profesores es complejo y está más allá de los alcances de este análisis. Además, el nivel de ingresos es un factor que cambia en el tiempo, en función de factores externos como la inflación, o bien por la capacidad de negociación del sindicato frente a las autoridades hacendarias. Sin embargo, al menos desde la reforma de 1992, los ingresos de los maestros, particularmente en el sector público, se han mantenido en niveles competitivos, en relación con los de otras profesiones y grupos de empleados del gobierno.

En un estudio realizado en 2002, Santibáñez (2002) concluye que “un maestro gana más en promedio *por las horas que trabaja* que otros individuos en la economía. Dicho de otra forma, si los maestros trabajaran la jornada completa de 40 horas por semana con el salario por hora que actualmente reciben, percibirían niveles comparables a otros profesionistas o individuos con niveles de educación y experiencia similares en el sector privado.” Más aún, según la autora, en el caso de los profesores con doble plaza, sus percepciones estarían 25 por ciento por encima de los de un profesionista medio. Sin embargo, en términos *absolutos*, admite Santibáñez, el nivel salarial de los docentes jóvenes y con una sola plaza está por debajo de lo que gana la mayoría de los profesionistas o técnicos.

Resulta clara la necesidad de profundizar en el análisis de los ingresos de los maestros en México, en términos relativos y sobre la base de su evolución en el tiempo. Además, desarrollar estudios sobre las condiciones de trabajo de los docentes y su impacto en el desempeño magisterial, lo mismo que sus niveles de satisfacción personal sería deseable también.

¹⁶ Entendido como nivel de escolaridad de los padres.

¹⁷ Véase el cuadro que presenta Santibáñez (2002) p.28. Según la autora, 79% de los hombres y 92% de las mujeres que trabajan en el magisterio solamente se dedican a esta actividad.

3. CÓMO ATRAER A PERSONAS CAPACES A LA PROFESIÓN DOCENTE

En México, numerosos jóvenes egresados de la educación media superior desean ingresar al magisterio. La profesión docente tiene una gran demanda, particularmente entre los estratos sociales medios y medios-bajos, porque representa un empleo seguro y un ingreso constante, lo mismo que las prestaciones laborales que ofrece la ley (aguinaldos, vacaciones pagadas, capacitación) y la posibilidad de obtener promociones horizontales (Carrera Magisterial) o verticales (escalafonarias). Esta condición del mercado laboral del magisterio mexicano impone desafíos específicos (distintos a los que supondría un escenario de escasez de candidatos): i) contar con mecanismos que permitan elegir a los más aptos para el servicio; ii) evitar el riesgo de que el valor de la fuerza de trabajo se abarate y consecuentemente exista una presión de los salarios a la baja (por la oferta excedente); y, iii) contrarrestar la ausencia de incentivos para generar y mantener condiciones de trabajo adecuadas para los docentes, lo que, a su vez, estaría afectando la calidad de la enseñanza y la disposición de numerosos profesores a realizar su mejor esfuerzo.

Los mecanismos para elegir a los más aptos y las condiciones de trabajo del magisterio se detallan en los apartados correspondientes (6 y 7) de este documento. A continuación se comenta el sistema de estímulos al desempeño docente conocido como el programa de Carrera Magisterial.

El programa de Carrera Magisterial (CM)

Es un sistema de estímulos al desempeño de los docentes de educación básica, destinado a mejorar la calidad de la enseñanza. Se creó en 1992 para responder al compromiso—establecido en el ANMEB—de revalorizar la función social del profesorado. Su desarrollo y puesta en marcha, lo mismo que su operación a lo largo de 17 años de existencia, ha sido un ejercicio en el que concurren la Secretaría de Educación Pública, las autoridades educativas estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La CM es un mecanismo de promoción horizontal, que, sobre la base del mérito individual, permite a los profesores mejorar sus ingresos, sin tener que ocupar puestos más altos en el escalafón. Esto ha permitido beneficiar a muchos docentes quienes, de otra manera, hubieran visto frustradas sus aspiraciones de mejorar sus percepciones, puesto que las oportunidades de ocupar puestos más altos se reducirían a unos cuantos.

Su funcionamiento es complejo, y requiere del trabajo y la coordinación de numerosas instancias. Tan sólo los componentes de preparación profesional y aprovechamiento escolar implican administrar decenas de exámenes diferentes a los casi 600 mil docentes que concursan, y hasta 45 pruebas distintas a los más de 5 millones de alumnos que son evaluados cada año. El sistema de evaluación del programa considera el puntaje alcanzado por los profesores en seis factores que son los siguientes: i) antigüedad (10 puntos); ii) grado máximo de estudios (15 puntos); iii) preparación profesional (con base en el examen que se aplica a los docentes y que vale 28 puntos); iv) actualización y capacitación (17 puntos); v) desempeño profesional (10 puntos); vi) aprovechamiento escolar (considerando los resultados del examen que presentan los alumnos, 20 puntos).

El monto que se destina al programa es significativo: representa más de 90 por ciento de los ocho o nueve millones de dólares a los que equivale el presupuesto que se asigna anualmente a la Dirección General de Evaluación de la SEP, unidad responsable de su operación (Santibáñez, 2006, p. 117).

En agosto de 2003, la Secretaría de Educación Pública solicitó a la *Research and Development Corporation* (RAND) que realizara una evaluación del programa. El reporte estuvo disponible hacia fines de la Administración pasada, y por ese motivo ha sido el actual gobierno el encargado de su análisis y aprovechamiento. Cabe señalar que, si bien ha habido otros esfuerzos de valoración de los alcances y resultados de CM, ésta ha sido la primera ocasión en la que los evaluadores contaron con la base de datos completa del programa. A continuación se presentan las principales conclusiones del estudio (Santibáñez, 2006):

Quizás el resultado más importante es que se confirma que, no obstante el enorme esfuerzo que se realiza y la gran cantidad de recursos ejercidos por conducto del programa, la evidencia estadística muestra un impacto nulo o sumamente escaso de los estímulos en el aprovechamiento escolar de los alumnos.

Los instrumentos para medir el desempeño adolecen de deficiencias técnicas importantes, tales como:

- i. Los aspectos psicométricos y estadísticos de las pruebas son débiles;
- ii. los reactivos y pruebas no se pilotean antes de su aplicación definitiva;
- iii. las medidas de seguridad para facilitar la detección de posibles fraudes son laxas;
- iv. las preguntas se concentran en los contenidos programáticos de las materias que imparte el profesor,
- v. tanto las pruebas que se aplican a maestros como las de alumnos evalúan habilidades cognitivas de bajo nivel, y los índices de discriminación de muchos de los reactivos son bajos;
- vi. todas las preguntas de las pruebas son de opción múltiple y no se incluyen otros recursos tales como preguntas abiertas, entrevistas y portafolios que ofrezcan evidencia de la práctica pedagógica;
- vii. las pruebas que miden el aprovechamiento de los alumnos son claramente de menor calidad que las que se aplican a los docentes;
- viii. el grado de dificultad de los reactivos no aumenta para los niveles de promoción más altos; esto significa que los maestros que han alcanzado los estratos superiores de CM no necesariamente son los más capaces, y que la motivación para mejorar su preparación y desempeño se reduce en los niveles altos;
- ix. la evaluación colegiada del desempeño profesional (la valoración que realizan pares de los profesores evaluados) es un componente claramente subjetivo, útil para evaluaciones de carácter formativo, pero no sumativas, como es el caso de CM;
- x. una parte importante de la prueba se dirige a los aspectos formales o legales que poco abona a la mejora de la calidad de la enseñanza.

En estas condiciones, se puede decir que el propósito para el que fue creado CM se ha alcanzado sólo parcialmente, en la medida en que por su conducto los profesores sólo han visto mejorados sus ingresos sin tener/lograr un verdadero impacto en el rendimiento de los alumnos. Cabe la pregunta de si habría otra mejor forma, más eficiente, de estimular el trabajo de los profesores, de reconocer sus méritos, con base en mecanismos que permitan efectivamente vincular su desempeño al resultado académico de sus alumnos.

Desde la perspectiva del tema que nos ocupa—es decir, la retención de los mejores profesores y el estímulo al desempeño—es claro que el programa presenta limitaciones, ya que las más de las veces se ha convertido en un trámite más para que los maestros mejoren sus percepciones salariales; o bien funciona como mecanismo de legitimación de decisiones político-sindicales mediante las cuales se retribuyen lealtades o se pagan favores- En estas condiciones, tal como funciona hoy día, CM no permite identificar y

premiar a los mejores profesores. El hecho de que más de la mitad de quienes fueron inicialmente incorporados a los estímulos hayan ingresado de manera automática, lo mismo que las dudas que existen sobre la seguridad en la aplicación de las pruebas, no sólo reduce la efectividad del programa, sino que revela problemas de falta de equidad en la distribución de los estímulos, lo que nuevamente pone en duda su eficacia como medida para retener a los más adecuados y estimular los buenos resultados en el aula.

En el contexto de la Alianza, y como respuesta al compromiso adquirido de reformular el programa (véase el apartado correspondiente en el Capítulo 2 de este documento), la SEP reporta que está en proceso deliberativo una propuesta de mejora de la CM, en la cual se considerarían solamente tres factores: i) aprovechamiento escolar, medido con de instrumentos estandarizados; ii) cursos de actualización certificados de manera independiente; y, iii) desempeño profesional (véase la nota al pie de la página 20).

Además, se proponen los siguientes ocho temas para la reforma de CM (www.alianza.sep.gob.mx):

- i. *Objetivos*: Redefine las principales finalidades del Programa; entre ellos, coadyuvar a elevar la calidad de la educación, así como el reconocimiento a la labor de los docentes que obtienen los más altos puntajes en su evaluación global.
- ii. *Instancias*: Revisa las atribuciones y responsabilidades de la Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, responsable de establecer los criterios de evaluación y formas de operación del programa, lo mismo que las de las comisiones paritarias estatales y de los órganos de evaluación.
- iii. *Participantes*: Precisa los principales requisitos que deben cubrir los docentes de educación básica para poder incorporarse o promoverse en el Programa.
- iv. *Estímulos*: Describe los niveles de estímulo que puede obtener un participante y los requisitos que ha de cubrir para lograrlo.
- v. *Vertientes de participación*: Señala las características de las tres vertientes y los requerimientos establecidos para participar en cada una de ellas. (Las tres vertientes son: maestros frente a grupo, directivos, personal responsable de dar apoyo técnico-pedagógico).
- vi. *Dictaminación*: Establece quiénes deberán ser los responsables de realizarla, así como los principales procesos que se deben desarrollar.
- vii. *Incidencias*: Identifica irregularidades y situaciones en las que puede incurrir un participante y que repercuten en su incorporación o promoción en el Programa.

Las deficiencias técnicas que identificó la evaluación de RAND se pueden superar mediante la asesoría y el apoyo de especialistas, lo mismo que el establecimiento de controles más efectivos en los diversos puntos de la operación del sistema en los que se identifiquen irregularidades. Sin embargo, el uso “político” que algunos cuadros sindicales y gubernamentales han hecho del programa, la corrupción y discrecionalidad que prevalecen en la distribución de los estímulos¹⁸, y finalmente el control que tiene todavía el sindicato mediante la comisión SEP-SNTE, son algunos de los desafíos que enfrenta la CM para llegar a convertirse en el mecanismo transparente y efectivo de promoción horizontal que pretendió ser en sus orígenes. La propuesta de los ocho temas de la reforma del programa apunta a cambios más bien cosméticos que no parecen suficientes para remontar los graves problemas de corrupción y uso político de los recursos que prevalecen en el fondo de la problemática de CM.

¹⁸ Indicios de que existen estas prácticas se encontraron fuera del alcance del estudio de RAND; provienen de entrevistas y conversaciones, formales e informales, con maestros y funcionarios educativos estatales y de la propia SEP, a lo largo de doce años de actividad en el sector.

Además de la reforma a la Carrera Magisterial, la ACE obliga al establecimiento de un *Programa de estímulos a la calidad docente*. Al respecto se reporta, como avance al 15 de mayo de 2009, la identificación de las siguientes características y requisitos para el otorgamiento de los estímulos (www.alianza.sep.gob.mx):

- Personal docente frente a grupo, independiente del sueldo.
- Que no constituya un ingreso fijo, regular, ni permanente y, en consecuencia, no esté sujeto a negociación alguna.
- No podrá ser demandable ante otra autoridad gubernamental.
- Que esté expresado en cantidad de salarios mínimos mensuales del Distrito Federal (SM MDF) y se otorguen como pago único en función de los resultados del desempeño de los alumnos en el ciclo inmediato anterior.

Que considere las siguientes premisas:

- Que se establezca a partir de categorías de escuelas comparables.
- Que todos los profesores puedan ser acreedores al estímulo.
- Que se ponga énfasis en la equidad, esto es, se tome en consideración la entidad, el contexto socioeconómico de los alumnos y la ubicación de la escuela.
- Que se aliente la mejora continua de la calidad en la educación.
- Que sea un estímulo al mérito académico.

Requisitos:

- Desempeñar funciones de docente frente a grupo.
- Haber participado en alguno de los procesos de evaluación que proporcione el indicador requerido para cada nivel-modalidad.
- Haber estado frente al grupo al menos el 80 por ciento del tiempo efectivo marcado por el calendario escolar oficial del ciclo correspondiente (no aplica en los casos de licencia por gravidez).
- No haber solicitado licencia con goce de beca comisión.

Para el cálculo del estímulo, la SEP está elaborando una propuesta basada en los resultados históricos de ENLACE y de los exámenes de CM correspondientes al componente de “Preparación Profesional”.

Reclutamiento y promociones del personal docente

Las comisiones mixtas SEP-SNTE, integradas por representantes de las dos instituciones, son el mecanismo mediante el cual se deciden aspectos importantes para el magisterio, tales como la creación de nuevas plazas, la promoción de profesores a puestos directivos o de supervisión, lo mismo que cambios de adscripción y procesos de evaluación docente, entre otros. En 2007, se tenían documentadas 36 de estas comisiones nacionales (también pueden ser estatales), subcomisiones y grupos de trabajo. En estas condiciones, es claro que el sindicato tiene un peso fundamental en las decisiones relacionadas con los movimientos laborales más importantes para el maestro (Santibáñez, 2008, p. 434).

“Las comisiones relacionadas con el escalafón, basificación de plazas, movimientos entre centros de trabajo (incluyendo cambios interestatales), y en general con condiciones de trabajo, tienen un papel decisivo en determinar quién logra acceder como docente al sistema educativo, quién se promueve, quién recibe estímulos salariales, etcétera. Con frecuencia, las reglas para estos movimientos escalafonarios no son del todo transparentes. En la Comisión de Escalafón, por ejemplo, el SNTE puede manejar con discrecionalidad la recepción de los informes que serán evaluados y las convocatorias, decidiendo el momento, contenido y mecanismos de difusión” (Alberto Arnaut, citado por Santibáñez, 2008, pp. 434-435).

Hasta hace poco, las autoridades educativas tenían derecho a asignar la mitad de las plazas de nueva creación, si bien en la práctica, en muchos estados el SNTE participaba en la adjudicación de casi todas (Santibáñez, 2008, p. 436). Con el examen de selección docente, establecido a partir de 2008 (véase el apartado correspondiente de este estudio), todos los espacios deben otorgarse mediante concurso público. Sin embargo, la mayor parte de las vacantes se generan por “incidencias”—es decir, bajas por motivo de jubilación, licencia o deceso—, las cuales se cubren solamente con personal ya contratado en el sistema. Esto tiene la desventaja de que limita la renovación de cuadros y, con ello, la posibilidad de alimentar el sistema con un ingrediente de innovación y estímulo a la transformación.

4. FORMACIÓN INICIAL, DESARROLLO PROFESIONAL Y TITULACIÓN DE LOS MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA

Políticas y programas de formación inicial

El subsistema de instituciones para la formación de profesionales de la educación básica se conforma por 493 escuelas normales, de las que 267 son públicas, en tanto que las 226 restantes son particulares (PR, 2008, 274). Las normales públicas son organismos desconcentrados de la SEP o de los gobiernos estatales y ofrecen programas de licenciatura (ISCED 5A) en educación preescolar, primaria, primaria intercultural bilingüe, secundaria, especial inicial, física y artística. Es atribución exclusiva de la Secretaría de Educación elaborar los planes de estudio de estas instituciones. Las escuelas normales superiores ofrecen, además, programas de posgrado (ISCED 5A y 6).

Cuadro 7. MATRÍCULA, ESCUELAS Y PROFESORES DE EDUCACIÓN NORMAL (LICENCIATURA)

Ciclo escolar	Matrícula total (miles de estudiantes)	Escuelas Normales	Profesores
2000-01	200.9	655	17,366
2001-02	184.1	655	17,676
2002-03	166.9	664	17,280
2003-04	155.5	525	17,368
2004-05	146.3	464	16,831
2005-06	142.3	472	15,366
2006-07	136.3	484	15,635
2007-08 ^p	132.1	489	15,764
2008-09 ^e	129.2	493	16,003

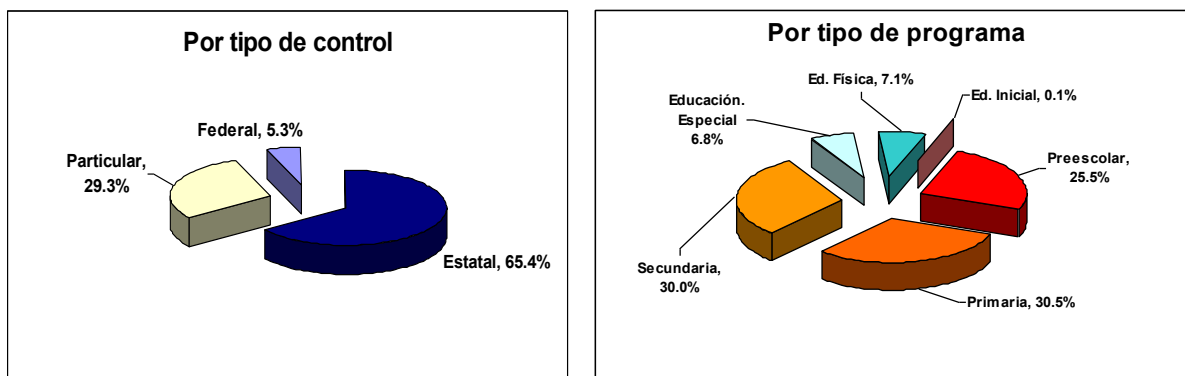
Fuente: Elaborado con información de Presidencia de la República, *II Informe de Gobierno*, México, 2008.

p/ Datos preliminares.

e/ Datos estimados.

Según cifras oficiales, en el ciclo escolar 2008-2009, se atendió a 129,200^e estudiantes, los cuales la mayor parte de los cuales cursaban las licenciaturas de preescolar, primaria y secundaria (86 por ciento).

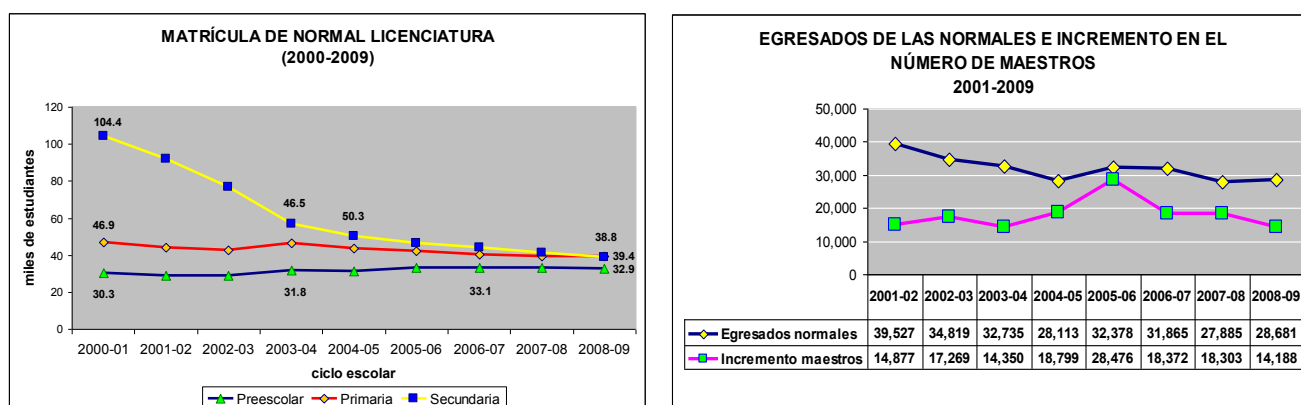
**Gráfica 5. MATRÍCULA DE ESTUDIANTES DE EDUCACION NORMAL
Ciclo lectivo 2008-2009^e**



Fuente: Elaborado con información de Presidencia de la República, *II Informe de Gobierno*, México, 2008.

La matrícula de la licenciatura de las escuelas formadoras de docentes ha disminuido dramáticamente desde el ciclo 2000-2001 (55.6 por ciento), debido fundamentalmente a la caída en el número de estudiantes de la licenciatura de secundaria (65,600 menos). Si comparamos las cifras de egresados de las normales con el incremento de profesores de educación básica de un ciclo escolar al otro, observamos que sistemáticamente los egresados han estado por encima del cambio en los maestros contratados.

Gráfica 6



Fuente: Elaborado con información de Presidencia de la República, *II Informe de Gobierno*, México 2008.

Las cifras del examen para otorgar plazas docentes, celebrado en 2008, muestran que de los 8,239 lugares sujetos a concurso para el ciclo escolar 2008-2009, solamente 2,847 estuvieron disponibles para jóvenes egresados recientemente de la licenciatura. Si consideramos que la cifra de egreso es del orden de los 28,700 al año, vemos que quienes logran entrar representan menos del 10 por ciento de los aspirantes potenciales. Una primera conclusión es que no existen mecanismos eficaces de regulación del ingreso a las escuelas normales alineados a la demanda real de profesores. Por otra parte, el hecho de que más de 65 por ciento de las vacantes (5,392 de las más de 8000) se cubran mediante la promoción de maestros que ya están en el servicio indica que el sistema de formación de profesores es ineficiente. Ello resulta todavía más grave si tomamos en cuenta que de los más de 5,300 profesores en servicio que se contratan en un año,

3000 provienen de universidades, 1,500 de escuelas normales particulares y solamente 800 de normales públicas.¹⁹

Esta falta de coincidencia entre la demanda y la oferta de egresados de las escuelas normales se explica, al menos parcialmente, por la capacidad de negociación frente a las autoridades que tienen estas instituciones, y que en buena medida proviene de su vinculación con el sindicato (Muñoz, 2008, p. 389); algunas gozan de gran reconocimiento, por su tradición, en particular las *beneméritas*, que tienen más de 100 años. Las normales rurales, por su parte, con frecuencia son bastiones de grupos radicales, presentan un alto grado de conflictividad y tienen un potencial de movilización muy importante; en su mayor parte, se trata de instituciones anacrónicas, que ya no responden a las necesidades actuales de formación de cuadros magisteriales, ni a las de las comunidades en las que se encuentran asentadas.

A partir del año 2000, el número de establecimientos dedicados a la formación de profesores, tanto públicos como privados, se redujo en 33 por ciento (162 escuelas); sin embargo, de 2004 a la fecha se incorporaron 29 nuevas instituciones, lo cual no deja de sorprender, puesto que la matrícula en el mismo periodo disminuyó en 17 mil estudiantes. Por su parte, el número de docentes de las normales se redujo en más de 13 por ciento entre 2000 y 2005 —equivalente a 2,000 docentes—, pero volvió a repuntar en los últimos cuatro años (637 profesores). En alguna medida, este comportamiento puede deberse a los esfuerzos de fortalecimiento de la enseñanza normal en las entidades federativas que impulsa el gobierno federal, los cuales se reseñan a continuación.

En este entorno tan complejo, destaca el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN), creado en 1996, el cual estableció las bases para la modernización de las escuelas normales y la reorganización de la oferta de formación inicial de profesores de educación básica. Como complemento a esta iniciativa, en 2002 se puso en marcha el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), mediante el cual se buscaba “la participación colegiada de directivos, docentes y estudiantes en la definición, puesta en marcha y evaluación de proyectos de mejoramiento académico e institucional”, y fundamentalmente, impulsar “la innovación educativa para lograr una mejora continua, tanto de índole organizativa como pedagógico-curricular” (SEP, 2005, pp. 194 y 195).

El programa continuó vigente, a pesar del cambio de administración, y en la actualidad opera una nueva versión bajo el membrete de la Alianza por la Calidad de la Educación. El *II Informe de Gobierno* del presidente Calderón, correspondiente a 2007, reportó que por conducto del PTFAEN se destinaron, en ese año, 347 millones de pesos en ese año a 223 escuelas normales del país. Las cifras revelan un incremento importante respecto de los 75 millones de pesos anuales que ejerció el PROMIN en un inicio; el número de instituciones beneficiadas también creció (eran 188), y los recursos que recibe cada institución pasaron de 350 mil a más 1.5 millones.

El Cuadro 9 resume los avances, al 15 de mayo de 2009, en las siete acciones que propone la ACE para el fortalecimiento de las escuelas normales.

¹⁹ La información la proporcionó un alto funcionario de la Secretaría, del área responsable de la coordinación de las escuelas normales, en una conversación con investigadores y funcionarios de la SEP y la OCDE en julio de 2009.

Tabla 8. ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DE LAS ESCUELAS NORMALES

1. Mejorar el perfil y el desempeño del personal académico de las escuelas normales

Las normales públicas fueron incluidas en las reglas de operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) de 2009, con lo cual se obtiene lo siguiente:

- Apoyo y reconocimiento a los profesores de tiempo completo que cumplen con los perfiles deseables.
- Incorporación de nuevos profesores de tiempo completo a estas instituciones.
- Becas para que los docentes realicen estudios de posgrado de alta calidad en México o en el extranjero.

El PROMEP, establecido en 1996, ha tenido muy buenos resultados en el subsistema de educación superior (Brunner, 2006, pp.34-35).

Conjuntamente con el Centro de Investigación en Matemáticas A.C. (CIMAT), desde 2008 se imparte el Programa de Desarrollo Profesional para Profesores de Matemáticas en las Escuelas Normales, cuyo propósito es capacitar durante dos años a todos los profesores de matemáticas de las escuelas normales; de manera similar, la SEP ofrece un programa para la enseñanza de la historia. Mediante recursos televisivos, se buscará ampliar el beneficio de este recurso a todos los profesores del subsistema de educación normal.

Con el apoyo del Colegio de México (COLMEX), se impartirá, por un lapso de dos años, el Programa de Fomento a la Lectura en las Escuelas Normales, dirigido tanto a los profesores de carrera como a los estudiantes de estas instituciones. Con el mismo COLMEX, a partir de noviembre de 2008 entró en operación un portal para fomentar la producción de textos académicos entre el personal docente de las escuelas.

La SEP puso en marcha un Seminario-taller para el Desarrollo de Investigación a fin de estimular la producción de proyectos de investigación de calidad y, por este medio, alentar su participación en los cursos por fondos sectoriales de apoyo.

2. Mejorar el desempeño de los estudiantes

Durante el ciclo 2008-2009, se entregaron 19,700 becas del Programa de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social, dirigidas a que los estudiantes realicen sus prácticas en escuelas de educación básica. En ese año, la inversión fue del orden de los 124 millones de pesos.

Además, el Programa Nacional de Becas de Educación Superior (PRONABES), iniciativa mediante la cual se ha beneficiado a los estudiantes del subsistema de educación superior desde 2001, está ahora también disponible para los jóvenes de escasos recursos que asisten a las escuelas normales del país; se ha beneficiado así a 14,500 estudiantes.

3. Extender las prácticas de evaluación para mejorar la calidad de las instituciones, programas y estudiantes

En 2008, comenzó la evaluación de los programas y la gestión institucional en las escuelas normales, por conducto de los Comités Institucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), medida que ha operado en las instituciones de educación superior del país de tiempo atrás. Participan 268 de las 493 instituciones formadores de docentes, en las cuales se evalúan 708 programas.

Los exámenes generales de conocimientos para las licenciaturas de educación preescolar, primaria, secundaria y física se actualizaron recientemente y se realizó su aplicación a los estudiantes de sexto y octavo semestres en junio del año en curso.

4. Revisión de los planes de estudio que ofrecen las escuelas normales con base en resultados de evaluaciones nacionales

Se integró un grupo de especialistas que trabaja en la revisión de los planes de estudio de la educación normal; se espera concluir la Reforma Integral de los Planes de Estudio de la Educación Normal en el ciclo 2009-2010.

5. Fortalecimiento de la infraestructura y el equipamiento

En 2008 se invirtieron más de 280 millones de pesos en apoyo a los proyectos de infraestructura y equipamiento de las escuelas normales y se actualizaron las reglas de operación de los Programas Estatales de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN).

6. Fortalecer las instancias encargadas de planear la matrícula de las normales

A partir de una metodología que se desarrolló en la SEP, las autoridades educativas estatales están en el proceso de elaboración de diagnósticos sobre la evolución y tendencias de la matrícula de educación normal y su relación con la demanda de profesores de educación básica.

Están en proceso, en el seno de la CONAEDU, mecanismos de acuerdo para el fortalecimiento y mejora de las capacidades técnicas de las instancias estatales encargadas de la planeación de la matrícula de las escuelas normales.

7. Regular la operación de las escuelas normales particulares

Existe una iniciativa de acuerdo secretarial para regular la inspección y vigilancia de las instituciones particulares que imparten programas de formación de docentes en el Distrito Federal, misma que, una vez aprobada, servirá como base para homologar la normativa existente en las entidades federativas. De esta forma se podrá avanzar hacia criterios de calidad uniformes en las escuelas normales, tanto públicas como privadas.

Fuente: www.alianza.sep.gob.mx

En enero de 2005, se publicó un nuevo Reglamento Interior para la Secretaría de Educación Pública en el *Diario Oficial de la Federación*, con lo cual entraba en vigor la reestructuración administrativa de la SEP. Entre los principales cambios destaca la integración de una Subsecretaría de Educación Superior

(SES), con lo cual se buscaba avanzar en el fortalecimiento y la articulación de los diversos componentes del subsistema de enseñanza terciaria. Un componente de la Subsecretaría de reciente creación sería la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), que se integraba a partir de la Dirección General de Normatividad (perteneciente a la anterior Subsecretaría de Educación Básica y Normal) hasta ese momento responsable de dictar la política para las escuelas normales del país. La SES incluyó normativamente también a la Universidad Pedagógica Nacional.

El propósito de estas medidas de reforma estructural era generar condiciones para avanzar hacia la profesionalización de las escuelas normales, colocándolas al mismo nivel que el resto de las instituciones de educación terciaria del país—dado que antes se le consideraba una “opción de segunda”—y de alguna manera también forzándolas a adoptar los estándares de calidad y principios generales que rigen a las universidades y otras instituciones académicas.

El Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) aplica, desde 2003, exámenes generales de conocimientos a los egresados de las escuelas normales, tanto estatales como privadas, y los resultados se hacen públicos. Con la aplicación de esos exámenes, se persiguen los siguientes propósitos:

- i. Proporcionar información a las autoridades educativas y a las comunidades normalistas acerca del nivel de aprendizaje alcanzado por los estudiantes que concluyen el sexto semestre de las Licenciaturas en Educación Preescolar y en Educación Primaria, con respecto a competencias críticas o esenciales de los perfiles de egreso de las mismas.
- ii. Aportar elementos de juicio para revisar y modificar (en su caso) los programas, temas y contenidos de las licenciaturas, así como las acciones de actualización de los docentes y las prácticas educativas que se realizan en las escuelas normales.
- iii. Contar con un parámetro válido y confiable que permita comparar el desempeño académico de los estudiantes, considerando instituciones de procedencia y distintas variables socioeconómicas. (CENEVAL, 2007, p.2).

En el *II Informe de Gobierno* del presidente Calderón, correspondiente al ejercicio de 2008, se dice que se está trabajando en la reforma de los planes de estudio de las licenciaturas de formación inicial y básica—incluyendo aquellos programas que habían sido modificados en los últimos años—, sobre la base de los resultados de la aplicación de los planes y programas reformados y el desempeño de los egresados. Este esfuerzo, como se reporta en el Cuadro 9, continúa hasta el día de hoy. Se espera concluir la Reforma Integral de los Planes de Estudio de la Educación Normal a más tardar en 2010.

Por otra parte, Rubio señala que una fuente de tensión entre las autoridades educativas estatales y la federación se origina de lo que este autor califica como un “proceso de federalización inacabado”: si bien las escuelas normales de los estados son organismos desconcentrados de los gobiernos locales, se toman importantes decisiones sobre su operación en las oficinas centrales de la Secretaría, situación que genera inconformidad entre las autoridades estatales (Rubio, 2006, p. 50). Esto puede haber cambiado, más en favor de lo que demandan las entidades federativas, a partir de la creación de la DGESPE y el haber transferido la coordinación de las escuelas normales a la Subsecretaría de Educación Superior, de suyo, una unidad administrativa que funciona de manera más desconcentrada que otras áreas de la Secretaría.²⁰

²⁰ Las universidades públicas son casi todas autónomas, y las instituciones del subsistema tecnológico de reciente creación—universidades tecnológicas y politécnicas—se establecieron con fondos concurrentes y son operados desde los estados.

Uno de los aspectos más destacados de la transformación de los planes y programas de estudio de las licenciaturas en educación básica que se emprendió durante la década pasada fue la incorporación de un periodo de práctica docente en escuelas, como parte de la formación de los estudiantes normalistas. El gobierno ha continuado con esta iniciativa, de manera que durante el ejercicio fiscal de 2007 se apoyó a 36,934 estudiantes de séptimo y octavo semestres de las licenciaturas en educación básica de las escuelas normales públicas del país. Cada estudiante recibe en promedio un apoyo equivalente a 289 dólares (3,846 pesos) para la realización de su práctica profesional en la escuela (PR, 2008, p.335).

Mercado Cruz, en una investigación realizada en Ecatepec, Estado de México, entre estudiantes del último tramo de las licenciaturas de educación básica, sus tutores y los maestros de las escuelas en las que los jóvenes realizaban su práctica docente, recupera evidencia de las tensiones existentes, los desafíos y dificultades que enfrentan las partes involucradas en el ejercicio, y, en particular, los posibles efectos regresivos en la formación de los estudiantes. Por un lado, el autor destaca que el componente práctico de los aprendizajes es formativo sólo en la medida en la que se reflexiona continua y sistemáticamente sobre la propia actividad, lo mismo que las actitudes y comportamientos observados en las escuelas, con base en los fundamentos teórico-metodológicos estudiados en las asignaturas curriculares. Se destaca la importancia del acompañamiento del tutor para que este proceso sea efectivo. Por otra parte, la existencia de patrones de comportamiento inercial en las escuelas—en particular la de los profesores-instructores—, tiende a sustraer a los estudiantes-practicantes de una actitud crítica sobre el funcionamiento del aula y la escuela, y a llevarlos por el camino de la réplica de actitudes y estilos, no siempre consistentes con la innovación y el ejercicio pedagógico más adecuado. Al respecto, señala el tutor: *“podemos sugerir, hacer y proponer a los estudiantes que hagan cosas diferentes, pero cuando los vemos en las prácticas nos damos cuenta que están repitiendo y haciendo lo mismo que su maestro titular”* (Mercado, 2007, p. 507).

La valoración y seguimiento de los planes y programas de estudio en las instituciones formadoras de docentes—y en particular de los esquemas de innovación, como el que aquí se destaca—debería ser un ejercicio permanente. La investigación fue un componente importante del programa de transformación de las escuelas normales, cuando éste se puso en marcha.

Formación continua

Hasta 2006, la política pública del Gobierno Federal en materia de actualización magisterial se concentró en el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP. Según un análisis realizado recientemente por la propia dependencia, la actuación de dicho programa se puede dividir en dos etapas: durante la primera (1995-2000), se integró toda una infraestructura institucional que no existía: se crearon 266 Centros de Maestros, se instalaron las Instancias Estatales de Actualización, se desarrollaron materiales, cursos y programas, y se establecieron mecanismos de evaluación y acreditación. Mediante una oferta diversa, en el transcurso de esos cinco años se logró que todos los maestros de México participaran en al menos alguna de las modalidades de atención que se ofrecían, y se inició entre ellos una cultura de la formación continua. Sin embargo, esta primera etapa también se caracterizó por el centralismo de su diseño y operación, y porque los profesores buscaban los cursos fundamentalmente motivados por el estímulo de obtener puntos para el sistema de estímulos de Carrera Magisterial (SEP, s.f., pp. 17-18).

La segunda etapa del PRONAP (2001-2006), según el mismo estudio, destaca por la voluntad de sus dirigentes de orientar su desarrollo hacia la federalización de los servicios, la flexibilidad y la rendición de cuentas. En esos años, el programa buscó establecer a la escuela como *“i) el espacio educativo fundamental y el lugar de aprendizaje para alumnos y maestros, ii) se entendió a la docencia como una profesión colectiva y al colectivo docente como el sujeto central de la formación continua, iii) se concibió el aprendizaje permanente como parte y requisito de la vida profesional de los docentes, iv) se reconoció*

al docente como sujeto de la formación, cuya responsabilidad, convicción y profesionalismo resulta condición indispensable en la mejora de los procesos y resultados educativos.” (SFPC, s.f., pp.18-19).

A los logros señalados del PRONAP en el transcurso de 12 años, se deben agregar: el establecimiento de los Talleres Generales de Actualización, que se ofrecen a más de un millón de maestros cada año; el diseño de una oferta de 539 programas de estudio nacionales; la certificación de los aprendizajes mediante un instrumento que permite la realimentación y la reflexión sobre los aprendizajes alcanzados; el diseño y puesta en marcha de un servicio de asesoría académica a las escuelas.

Otro rasgo destacable del PRONAP es que ha sido un programa profusamente evaluado, tanto por equipos técnicos de la propia SEP, como por evaluadores externos, comisionados para ese propósito. Entre las instituciones participantes, cabe señalar al Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Universidad de Harvard. Además, desde su creación en 1995, el programa fue objeto de numerosas adecuaciones y transformaciones de fondo, con base en los resultados de las evaluaciones, lo mismo que la opinión de los participantes, quienes eran permanentemente consultados. Los resultados de esos ejercicios se han utilizado en el desarrollo de las nuevas propuestas de la Secretaría.

Sin embargo, existen numerosos retos que plantea la formación continua y el desarrollo profesional del magisterio que rebasaron la capacidad de respuesta del PRONAP, o bien que quedaban fuera de su ámbito de acción. Algunos de estos desafíos se pueden resumir en los siguientes puntos:

i) al amparo del PRONAP proliferó una enorme variedad de servicios de actualización y capacitación para maestros, particularmente en el ámbito estatal, de muy diversa calidad y con resultados las más de las veces pobres, sin que se pudiera regular de manera efectiva; abordar esta problemática requiere de una normativa y criterios claros, lo mismo que de mecanismos transparentes para evaluar y validar la oferta existente, conforme a los criterios establecidos;

ii) el hecho de que, como se vio en el apartado correspondiente a Carrera Magisterial, el factor de actualización y capacitación se vincule con incrementos en las percepciones salariales de los maestros genera incentivos perversos, contribuyó a la “credencialización” del programa de formación continua y, en resumidas cuentas, subordinó la transformación de la práctica docente a la mejora de la situación laboral de los maestros; aquí es claro que existió (y que prevalece) un problema de incentivos, en la medida en que la mejora de los niveles de logro de los alumnos no ha representado sido un propósito claro criterio;

iii) lo más importante es, sin duda, que a pesar de que casi un tercio de los profesores acreditaron cursos de actualización en el contexto del PRONAP, el impacto en el desarrollo profesional, y en los resultados educativos de los alumnos es insignificante, lo que pone en tela de juicio la orientación y funcionamiento del programa.

Cabe agregar que no hay evidencia de que las iniciativas que han venido a sustituir al PRONAP estén arrojando resultados muy distintos en este aspecto fundamental de la obtención de resultados en los aprendizajes. Además, evaluaciones realizadas por la SEP muestran que las condiciones para la gestión de los servicios en las instancias estatales de actualización, lo mismo que las condiciones prevalecientes en los Centros de Maestros, no eran adecuadas para la realización de sus funciones.

Así, “...de las 32 Instancias que operan en todo el país, solamente 50 por ciento cuenta con atribuciones legales establecidas dentro de la normatividad estatal, 37.5 por ciento tienen manuales administrativos para orientar sus funciones y 31.25 por ciento tiene una estructura financiera suficiente para el cumplimiento de sus actividades aún en los restringidos márgenes en que opera actualmente el PRONAP...37.5 por ciento de las Instancias Estatales estima contar con una estructura orgánica suficiente,

53.12 por ciento tiene personal calificado para planear, organizar y evaluar actividades de formación continua, 31.25 por ciento disponen de criterios y mecanismos claros para el acceso y permanencia del personal... únicamente cuatro Instancias, esto es 12.5 por ciento, cuenta con inmuebles y equipamiento necesarios.” Un informe censal de los centros de maestros, elaborado en 2007 por la SEP, mostró que 99.4 por ciento de los locales que albergaban a los Centros de Maestros estaban en mal estado y 91 por ciento no contaban con el personal suficiente (SEP, s.f., p.22)

El PRONAP desapareció en 2008, si bien las líneas de política y actividades que se realizaban en el marco del PRONAP siguieron vigentes, al menos hasta el establecimiento del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SFCSP), a mediados de 2009, si bien se efectuaron adecuaciones y cambios en su funcionamiento, orientación y estructura. Destacan por su permanencia y elevada valoración por parte de los docentes, los Cursos Nacionales de Actualización y los Exámenes Nacionales (ENAMS) que se aplican con el propósito de acreditar los cursos (para una descripción pormenorizada de los programas vigentes, se sugiere revisar la página electrónica de la Dirección General (www.formacioncontinua.sep.gob.mx)).

Desarrollos recientes

Mediante el establecimiento del SFCSP, la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP pretende poner en marcha una estrategia para abordar la actualización magisterial de manera integral.

El SFCSP es *“un conjunto de instituciones, organismos, servicios, productos y relaciones, articulados y regulados por la Secretaría de Educación Pública bajo la dirección de las autoridades educativas estatales, con un alto grado de adaptabilidad a las necesidades y condiciones locales, que impulsa la profesionalización de los maestros en activo como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de educación básica en el país”* (SEP, s.f., p.37). El propósito que persigue es: *“contar con mejores profesionales de la educación básica y colectivos escolares, que contribuyan a la mejora sistemática y sostenida de las competencias de los alumnos, a través de una gestión ordenada, regulada, articulada y efectiva de la formación continua y la superación profesional, que garantice a todos los maestros en servicio el acceso oportuno y suficiente a servicios académicos de calidad”* (SEP, s.f., p. 40).

Como parte del Sistema, se propone la conformación de un Consejo Nacional, presidido por el titular de la SEP, además de 32 consejos estatales con atribuciones equivalentes. Los integrantes del Consejo Nacional serán: autoridades federales y estatales, maestros y directivos de escuelas de los diversos niveles y modalidades de educación básica; instituciones formadoras de maestros; el SNTE; diversos organismos del sector como la UPN y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el INEE; organizaciones de la sociedad civil e institutos de investigación y organismos internacionales que se ocupen de temas vinculados con la formación y desarrollo profesional del magisterio.

El establecimiento del sistema estaba previsto en la Alianza, y ha sido una demanda reiterada del gremio magisterial.

Los servicios que deberá proporcionar el SFCSP se agrupan en tres categorías:

- i. *Actualización*, entendida como la puesta al día de los maestros respecto a los avances de las ciencias de la educación y el aprendizaje.
- ii. *Capacitación*, que se refiere a la aplicación de innovaciones curriculares, de gestión o tecnológicas.
- iii. *Superación profesional*, o especialización para alcanzar niveles más altos de preparación (especialidades, maestrías o doctorados).

Los servicios incluirán, entre otros, los siguientes elementos:

- *Programas de estudio* que se desarrollarían como cursos, talleres, diplomados, seminarios unidades y módulos de aprendizaje; programas de especialización, maestrías y doctorados (validados por la SEP).
- *Asesoría académica en las escuelas*, impartida mediante las supervisiones escolares, los centros de maestros e instancias estatales de formación continua, y otras instituciones de educación superior, públicas y privadas.
- *Apoyo técnico*, relacionado con el uso de tecnologías de información y comunicación.
- *Distribución de materiales* impresos, audiovisuales y multimedia.
- *Rescate de experiencias exitosas* y proyectos de innovación educativa.

Uno de los aspectos que distinguen a esta iniciativa es que la oferta de cursos disponibles para los profesores se abre a una diversidad de opciones de programas y cursos, más allá de la oferta de la misma Subsecretaría. La demanda por servicios de actualización externos, impartidos por instituciones prestigiadas, ha sido un reclamo del magisterio.

El año pasado, se desarrolló el *Programa de Fortalecimiento Académico de los Docentes de Educación Primaria en la Enseñanza del Español y las Matemáticas*, que consistió en la impartición de dos diplomados sobre estos temas a 8,455 profesores. Con esta medida se atendió una de las metas del PSE, lo mismo que de la Alianza por la Calidad de la Educación. Sería importante contar con una evaluación del impacto de esta iniciativa en el desempeño de los profesores y los aprendizajes de los estudiantes, siendo que, como se muestra al inicio de este capítulo, una de las áreas del conocimiento con los mayores rezagos.

En julio de 2009, la Subsecretaría, por conducto de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, anunció la puesta en marcha de 32 programas de diplomado, a disposición de los maestros del país. La oferta académica incluye modalidades de educación semi-presencial y a distancia, cuya duración fluctúa entre 120 y 180 horas. Se señala que los cursos están siendo desarrollados sobre la base de los resultados de los estudiantes mexicanos en PISA, lo mismo que en ENLACE, por prestigiadas instituciones de educación superior, centros de investigación y academias del país, las cuales serán responsables de impartir, evaluar y acreditar los diplomados.

Tabla 9. DIPLOMADOS PARA EL MAGISTERIO NACIONAL POR ÁREA DE CONOCIMIENTO Y TEMA

<p>Español Competencia lectora: un enfoque para la vida y el aula La enseñanza del español en la escuela primaria La intervención pedagógica en el aprendizaje del español en la educación secundaria</p> <p>Matemáticas Elementos para el diseño del discurso matemático escolar en secundaria Procesos y competencias para el aprendizaje efectivo de las matemáticas</p> <p>Ciencias Competencias fundamentales para la enseñanza de las ciencias naturales para la educación básica Aprendizaje activo de la Física La enseñanza y aprendizaje de las ciencias con énfasis en Biología, Física y Química La ciencia en tu escuela. Versión primaria. La ciencia en tu escuela. Versión secundaria.</p> <p>Educación ambiental Enseñando y aprendiendo para un futuro sustentable Incorporación de la dimensión ambiental en la educación básica</p> <p>Historia Aprender Historia en la escuela primaria Enseñanza aprendizaje de la Historia en la educación básica</p> <p>Uso pedagógico de las TIC Entornos digitales en educación básica Las TIC como estrategia de desarrollo docente La cibercultura en la escuela primaria: optimización de las TIC en el aula Competencias digitales para profesores de educación básica</p> <p>Función directiva Gestión educativa en centros escolares del nivel básico. Ideas fundamentales</p> <p>Asesoría académica Asesoría académica de la escuela</p> <p>Preescolar Educación preescolar. Diseño de ambientes de aprendizaje</p> <p>Educación económica y financiera Formación económica y financiera para profesores de educación básica Desarrollo económico sustentable y cultura financiera Educación económica y financiera para la educación básica</p> <p>Educación artística La enseñanza de las artes en la educación básica</p>
--

Fuente: <http://formacioncontinua.sep.gob.mx> (ver: profesionalizacion/diplomados en desarrollo)

Reflexiones sobre los programas de profesionalización docente

Sin duda, la formación continua ha sido uno de los ámbitos de mayor actividad del sector en los últimos 14 años, y es claramente un área que despierta el interés tanto de las autoridades como de los propios docentes. En sí mismo, este desarrollo es favorable puesto que ha contribuido a la creación de una cultura de la actualización y superación continua entre los maestros que era prácticamente inexistente en México antes de 1992. Los esfuerzos que se han realizado en la materia son sin duda destacables; numerosos profesores han mejorado sus conocimientos y se ven animados a continuar preparándose.

Sin embargo, un aspecto que debe preocupar a todos los involucrados es que estos esfuerzos no se han traducido en mejoras equivalentes en los niveles de aprendizaje de los estudiantes, o en la calidad de los servicios que reciben los niños y jóvenes. Es decir, a pesar de la intención que se persigue, y como se

señala en el apartado de inicio de este capítulo, la práctica pedagógica no se ha modificado sustantivamente ni de manera generalizada en las escuelas de educación básica del país. Si bien el discurso de los profesores ha cambiado en favor de las nuevas tendencias, en el quehacer educativo siguen prevaleciendo los métodos tradicionales de enseñanza que favorecen la memorización y el contenido, la disciplina en el salón de clases y la subordinación a propósitos administrativos y de control por sobre la centralidad del logro de los aprendizajes.

Además de señalar las implicaciones de los bajos resultados y el uso ineficiente de recursos, es clara la necesidad de profundizar en el análisis de los factores que pudieran estar inhibiendo el logro de los propósitos educativos. A reserva de que se realicen estudios más profundos sobre el particular, se pueden adelantar sugerencias, con base en algunos hallazgos que reporta la investigación.

Ingveson (2005) resume en cinco puntos las principales conclusiones de la literatura especializada respecto de lo que constituye un desarrollo profesional efectivo:

- *Énfasis en el contenido.* Diversos autores coinciden en que el contenido de los aprendizajes en programas de desarrollo profesional es más importante que la forma, lo que significa que los programas orientados a la formación continua deben i) incrementar el conocimiento que tienen los profesores de la materia que imparten, ii) entender la manera como los estudiantes aprenden dichos contenidos, y iii) desarrollar nuevas fórmulas para representar o transmitir adecuadamente esos contenidos, de manera que resulten significativos para los estudiantes.
- *Acompañamiento y apoyo.* Brindar orientación a los docentes durante la etapa de implementación de los aprendizajes ha sido un tema profusamente señalado como un factor fundamental para el éxito de los programas de formación de profesores en activo. Una de las principales debilidades de la oferta existente es justamente que no se incluye desde la etapa de diseño este componente esencial.
- *Aprendizaje activo.* Los resultados de la investigación sobre el tema confirman la importancia de que los maestros estén activamente involucrados en su propio aprendizaje, y es precisamente la naturaleza de dicho involucramiento, más que el nivel del mismo, lo que marca la diferencia. *Los programas de desarrollo profesional que han mostrado su efectividad son justamente aquellos que llevan a los profesores a reflexionar críticamente sobre su propia práctica,* a valorarla en relación con los estándares profesionales de lo que constituye una práctica efectiva y adecuada a las condiciones de sus alumnos.
- *Realimentación.* El desarrollo de nuevas competencias docentes requiere que los programas estén fundados en sólidas bases teóricas, respaldadas por la investigación, y probados en contextos reales; que se ofrezca a los profesores amplias oportunidades para practicar las habilidades adquiridas, y que en el proceso reciban el apoyo y la realimentación de sus tutores u otros profesores competentes.
- *Revisión colaborativa del trabajo de los estudiantes.* En los últimos años, ha quedado demostrado que los profesores se benefician mucho del trabajo que realizan con otros colegas para analizar el trabajo de sus alumnos, sobre la base de la comparación con estándares y parámetros establecidos de lo que los estudiantes deben saber y saber hacer.

En una investigación realizada en Australia, en 2005, Ingveson y su equipo midieron la relevancia de cada uno de estos aspectos en el impacto de programas de actualización, considerado éste en cuatro dimensiones: el conocimiento adquirido de los profesores, los cambios en su práctica pedagógica, los resultados del aprendizaje de los alumnos y la eficacia de los maestros. Los resultados de su estudio confirman que los perfiles de los programas más efectivos son consistentes con los cinco aspectos identificados. Un hallazgo especialmente relevante al caso de México es que resulta más conveniente llevar a los profesores a intentar cambios en su práctica para que valoren después el efecto en los aprendizajes de sus alumnos, que intentar cambiar primero las actitudes de los docentes, en espera de que ello modifique su práctica. Este resultado pone en tela de juicio la orientación general de los programas de profesionalización

y formación continua que impulsa la SEP, dirigidos a mejorar sus conocimientos teóricos (y posiblemente con ello sus actitudes) y bajo el esquema actual de cursos dirigidos masivamente, poco es lo que se está logrando para modificar la práctica, proceso que requeriría de un acompañamiento más cercano y de un ejercicio más *experimental* de los aprendizajes de los profesores.

Otro aspecto que destaca este estudio es *la importancia del acompañamiento y apoyo en la fase de aplicación de los aprendizajes, lo mismo que el compromiso de la escuela con los procesos de desarrollo profesional de sus docentes y cuadros directivos, como factor que asegura el éxito de las intervenciones.* Además, resulta claro que, para lograr cambios en la práctica y consecuentemente en los aprendizajes de los alumnos, *no es suficiente con ampliar los conocimientos de los maestros, sino que es necesario que desarrollen habilidades y competencias, y fundamentalmente lograr que los nuevos aprendizajes se traduzcan en prácticas en el aula y en la escuela.*

Esto confirma la necesidad de trabajar intensivamente con los colectivos escolares, brindarles el apoyo y seguimiento que requieren en la aplicación de los conocimientos adquiridos, e inducirlos a reflexionar críticamente sobre la actividad que desarrollan. Como sugieren los autores, para que el resultado de las acciones de capacitación sea efectivo y duradero, es preferible orientar los esfuerzos y los recursos de manera focalizada, en vez de abarcar grandes contingentes, de manera superficial y con resultados insignificantes.

5. SELECCIÓN Y ASIGNACIÓN DE MAESTROS

Quizás uno de los aspectos más destacados de la Alianza es que se propone garantizar que todas las plazas docentes de nueva creación, y las vacantes por incidencias, se asignen entre los aspirantes mediante la celebración de un concurso nacional. Con ello se busca eliminar los márgenes de discrecionalidad e irregularidades en el ingreso al servicio docente y la asignación de profesores, establecer procedimientos transparentes y equitativos, y elegir a los mejor calificados para enseñar.

Como se ha indicado, en el caso de México la profesión docente sigue siendo muy atractiva para importantes contingentes de personas, entre otros motivos, porque los salarios son competitivos, las prestaciones son buenas y las jornadas laborales son más cortas, pero sobretudo porque se tiene la posibilidad de ocupar posiciones que tienen un carácter vitalicio (*definitividad*). Como bien señala el documento de OCDE *Teachers Matter*, esta demanda excedente establece condiciones para poder seleccionar entre los aspirantes a quienes estén mejor preparados y tengan atributos personales que los hagan idóneos para la docencia. En este sentido, es importante asegurar que los criterios de selección y asignación estén alineados con los propósitos de la educación y con la política educativa. Por ejemplo, decisiones relevantes que con frecuencia se toman a la ligera, y se realizan sin considerar las implicaciones para los resultados educativos, son los criterios de asignación de profesores en los diferentes grados y niveles según su formación y experiencia; cómo asegurar que los maestros de reciente incorporación beneficien realmente a las escuelas con sus ideas frescas y su capacidad crítica, antes de que la inercia del sistema los atrape.

Está por verse si las iniciativas que establece la Alianza serán suficientes para lograr una asignación óptima, o si se requiere de criterios más específicos y de mecanismos de seguimiento para valorar la efectividad de las medidas. Las autoridades deberán mantener una actitud crítica y evaluar los resultados de las iniciativas emprendidas, de manera que se pueda ir mejorando el procedimiento de selección y se corrijan oportunamente las dificultades.

Con el propósito de seleccionar a los candidatos más aptos para el magisterio, en el ciclo escolar 2008-2009, como se ha indicado, se puso en operación un mecanismo transitorio, acordado y supervisado por la SEP y el SNTE, que consistió en que la totalidad de las plazas disponibles—las de reciente creación y las vacancias—fueran asignadas conforme a mecanismos transparentes, en los cuales la acreditación de un examen estandarizado, de aplicación general en todo el país, sería el primer requisito. Además, los criterios para elegir entre quienes hubieran pasado a la siguiente etapa de selección quedaría establecidos en sendos “anexos técnicos” definidos *ad hoc* para cada entidad federativa, en función de las condiciones prevalecientes en cada una y sobre la base de criterios de justicia y transparencia. Los procesos de asignación definitiva de las plazas fueron validados por Transparencia Mexicana. El desarrollo y aplicación de los exámenes estuvo a cargo del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) (www.alianza.sep.gob.mx)

En agosto de 2008 se aplicó el *Examen para otorgar plazas a docentes en activo y para el ingreso al servicio docente*, para seleccionar a los mejores candidatos que se incorporarían a las aulas de educación básica en el ciclo escolar 2008-2009. Como se señaló en el apartado de normales en este reporte, se sometieron a concurso 8,238 plazas, tanto para personal de nuevo ingreso como promociones y reemplazos, para lo cual fue necesario diseñar 18 diferentes tipos de pruebas. En total se registraron, después de cubrir los requisitos, 80,566 aspirantes que presentaron el Examen.

El proceso involucró la vigilancia de 203 observadores acreditados, además de empresarios, presidentes municipales y líderes de opinión comisionados por las entidades federativas para apoyar el monitoreo del proceso. De los más de 80 mil aspirantes que fueron examinados, solamente 24,408, es decir el 30.3 por ciento, acreditaron el nivel de competencias y conocimientos requerido. La selección de los postulantes que obtuvieron calificación aprobatoria se basa en la aplicación de criterios que establecen cada una de las entidades federativas. Así, por ejemplo, en algunos casos los candidatos se descartaron con base en el promedio de calificación obtenido en la licenciatura, la acreditación oficial de procesos de actualización docente y otros cursos, la experiencia laboral, la antigüedad en el servicio, entre otros factores.

Como ya se indicó, la mayor parte de las nuevas plazas correspondieron a promociones de profesores que ya estaban en el servicio, y mientras que más de 53 mil aspirantes de nuevo ingreso se presentaron al examen, solamente 16,095 lo acreditaron, en tanto que había tan sólo 2,800 plazas disponibles (OEI, 2008). La desproporción entre estas cifras sugiere varias cosas: además de que, como se indicó al inicio del capítulo 2, los mecanismos de regulación del mercado laboral son ineficaces e ineficientes—las escuelas normales se financian con recursos públicos, en tanto que sólo una pequeña parte de sus egresados se incorporan al servicio—, el sindicato lleva una gran ventaja, que se manifiesta en su capacidad para imponer la promoción de sus agremiados, a costa de la contratación de profesores jóvenes, recientemente egresados de las normales.

Un tema que es relevante es el de las *dobles plazas*. Como se ha indicado en el apartado de Carrera Magisterial, un alto porcentaje de los profesores en servicio tiene dos plazas o aspira a ello, con el fin de mejorar sus ingresos. Si bien el propósito pareciera legítimo, lo cierto es que vulnera sus condiciones de trabajo (pues deben trabajar doble turno) al tiempo que representa un obstáculo para la mejora de la calidad, puesto que un profesor que trabaja doble turno no tiene el tiempo ni la disposición para mejorar su práctica e incursionar en la innovación. El concurso presenta una oportunidad para desalentar esta práctica. La norma determina que cada entidad federativa, en el anexo técnico correspondiente, defina las reglas de participación. Entre otros, los estados de Baja California, Campeche y Coahuila, explícitamente ofrecen la oportunidad de una segunda plaza a quienes ya tienen una. En el Distrito Federal, por el contrario, se establece claramente que los aspirantes no deberán contar con una plaza definitiva para ser dados de alta en el concurso. Por el gran número de jóvenes que egresan de las escuelas normales, alcanzan una calificación aprobatoria y sin embargo no obtienen una plaza, es enfáticamente desaconsejable que se ofrezca la posibilidad a los maestros en servicio de concursar para obtener una segunda posición. Esto no hace sino confirmar la capacidad de negociación que con el tiempo ha ido consolidando el sindicato, particularmente en algunas regiones del país, y cómo las prebendas y beneficios que otorga a sus agremiados representan un obstáculo para la renovación del sector.

A los aspirantes a ocupar las nuevas plazas que acreditaron el examen, pero no fueron contratados por falta de lugares, se les ofrecieron becas. Esto claramente es un paliativo que, no hace sino incrementar el costo de la ineficiencia, además de que no resuelve el asunto de fondo que es el hecho de que el sistema produce un gran número de potenciales maestros —a un costo considerable para el sistema— que sin embargo después es incapaz de aprovechar. Al 15 de mayo de 2009, todos los espacios disponibles para concurso habían sido cubiertos mediante el proceso de selección.

Cabe señalar que, en comparación con la forma en la que tradicionalmente se operaba la ocupación de los espacios disponibles, el procedimiento establecido a partir de 2008 representa un avance indiscutible, puesto que establece reglas del juego claras y transparentes, de aplicación prácticamente general (a excepción de dos entidades que se negaron a participar), aceptadas por los aspirantes, quienes acudieron masivamente a registrarse. Además, establece un precedente para ordenar las contrataciones y reducir el margen de actividad sindical en la materia. Intentos previos se habían topado con la resistencia o la franca oposición del propio sindicato nacional, algunas de sus secciones locales, autoridades estatales y maestros,

puesto que medidas de este tipo acotan su margen de maniobra en la distribución de las plazas disponibles, con toda la red de corrupción que ello implica (compra-venta y herencia de plazas, entre otras). En estas condiciones, es claro que la medida resultó exitosa.

Sin embargo, hay indicios de que algunos gobernadores y líderes de secciones sindicales locales siguen otorgando plazas al margen del concurso, para acallar a grupos de presión de reconocida beligerancia, tales como los egresados de las escuelas normales rurales, o atender compromisos de carácter político. Esto indica que persisten formas de evadir la disposición del gobierno y que la corrupción no ha sido totalmente eliminada mediante el nuevo procedimiento. Por otra parte, durante el proceso de 2008, algunos grupos sindicales realizaron paros y movilizaciones en contra de la medida, una de cuyas consecuencias fue que los manifestantes interrumpieron clases durante semanas. Destaca el caso del estado de Morelos, al que se ha hecho referencia antes, en el cual los maestros disidentes se ganaron la animadversión de un sector importante de la opinión pública informada, puesto que el argumento que esgrimieron públicamente para justificar su rechazo a la medida gubernamental era que *perderían el derecho de heredar sus plazas*. El movimiento finalmente logró contenerse y prevaleció la aplicación de la disposición oficial en 30 de las 32 entidades federativas. Sin embargo, el incidente resulta revelador de los intereses que están en juego y contra los cuales el gobierno busca imponer medidas correctivas.

Por otra parte, no deja de sorprender el elevado número de profesores en activo y de nuevo ingreso que no alcanzaron una calificación aprobatoria en el examen de selección; en resumidas cuentas, siete de cada 10 aspirantes en 2008 y 2009 no contaban con la preparación y los atributos necesarios para ser buenos profesores. En virtud de que el examen se aplica a jóvenes recién egresados, la cifra por sí sola refleja dos cosas: que las instituciones formadoras de maestros tienen severas limitaciones y problemas de calidad, y por la otra, que los estándares o parámetros de lo que constituye un profesor competente, que implícitamente establece el examen, no son consistentes con los criterios de las escuelas normales, y nada indica que lo sean también con los planes y programas de estudio del currículo de educación básica, lo que señala algunas de las inconsistencias del sistema que podrían resolverse con relativa facilidad, puesto que básicamente involucran acuerdos entre funcionarios federales. El tema cobra especial relevancia en el escenario de modificación a los planes y programas de estudio que se han anunciado, tanto para los estudiantes como para las escuelas formadoras de profesores. Como se ha indicado, el hecho de que las instituciones normativas a cargo de las normales de una parte, y el desarrollo curricular de la otra, estén en unidades administrativas distintas (una en la Subsecretaría de Educación Superior, y la otra en la Subsecretaría de Educación Básica), hace difícil que tal articulación no se logre fácilmente.

Tabla 10. ESTADÍSTICAS ESTATALES DE DOCENTES QUE APROBARON EL EXAMEN PARA OTORGAR PLAZAS

Ciclo 2008-2009

Estado	Plazas disponibles			Calificación		Total
	Docentes en servicio	Nuevo ingreso	Total	Acreditaron	No acreditaron	
República Mexicana	5,391	2,847	8,238	23,245	47,809	71,054
Aguascalientes	23	26	49	975	1,458	2,433
Baja California	94	87	181	1,295	2,002	3,297
Baja California Sur	0	19	19	270	220	490
Campeche	31	44	75	657	1,276	1,933
Coahuila	34	36	70	249	357	606
Colima	14	12	26	614	650	1,264
Chiapas	1,103	182	1,285	958	1,851	2,809
Chihuahua	96	99	195	515	618	1,133
Distrito Federal	44	44	88	853	607	1,460
Durango	40	41	81	893	1,510	2,403
Estado de México	638	277	915	1,005	1,744	2,749
Guanajuato	66	69	135	1,721	4,602	6,323
Guerrero	8	10	18	147	183	330
Hidalgo	1,131	259	1,390	811	1,838	2,649
Jalisco	289	291	580	2,025	4,578	6,603
Morelos	32	36	68	682	1,520	2,202
Nayarit	12	13	25	378	736	1,114
Nuevo León	509	246	755	935	1,552	2,487
Puebla	115	116	231	746	1,000	1,746
Querétaro	67	32	99	625	739	1,364
Quintana Roo	24	49	73	703	1,182	1,885
San Luis Potosí	135	36	171	502	919	1,421
Sinaloa	34	37	71	710	1,623	2,333
Sonora	200	120	320	959	2,181	3,140
Tabasco	11	14	25	451	2,536	2,987
Tamaulipas	68	70	138	273	495	768
Tlaxcala	14	16	30	194	485	679
Veracruz	398	401	799	1,517	5,921	7,438
Yucatán	139	142	281	1,052	2,627	3,679
Zacatecas	22	23	45	530	799	1,329

Fuente: SEP, *Estadísticas de docentes que aprobaron el examen*, 2008.

Nota: Los estados de Oaxaca y Michoacán, presionados por sus disidentes del magisterio, decidieron no participar en el concurso, motivo por el que no aparecen en la tabla.

Como parte de los compromisos de la Alianza, se acordó que a partir del ciclo 2009-2010 la convocatoria y la dictaminación de los concursos estarían a cargo de un órgano de evaluación “independiente”, si bien cuenta, entre sus integrantes, a personas nombradas por el sindicato. Instalado el 13 de julio de 2009, el Órgano de Evaluación Independiente con carácter Federalista (OEIF) es una instancia colegiada de especialistas que decide sobre aspectos técnicos, tales como la integración de las bases y términos de referencia del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, nombre con el que a partir de este año se le conocerá al procedimiento de selección, y que deberá realizarse cada año.

El proceso de selección de aspirantes a ocupar las plazas disponibles mediante concurso se realizó, por segunda vez, el 16 de agosto de 2009. En esta ocasión se presentaron 123,856 aspirantes, cifra que representa un notable incremento respecto de 2008 (53.7 por ciento); el 65.8 por ciento de los sustentantes era de nuevo ingreso, lo que nuevamente refleja la disparidad existente entre la oferta y la demanda de trabajo en este mercado laboral y la necesidad de regular mejor la matrícula de las escuelas normales. Además, la cifra revela la capacidad de convocatoria del concurso y un nivel de credibilidad en el procedimiento por parte de los aspirantes.²¹ En esta ocasión se utilizaron tres categorías para clasificar a los sustentantes, en función de los resultados que obtuvieron: a) aceptable (25 por ciento del total de aspirantes); b) requiere nivelación académica (70.8 por ciento); c) no aceptable (4.1). Si bien la disparidad entre el número de aspirantes aceptables y el de espacios disponibles hace que la segunda y tercera categorías resulten redundantes²² para casi todos los estados, la reclasificación al menos permite identificar a quienes no tienen posibilidad alguna de ocupar un lugar en el magisterio. Para las manifestaciones de inconformidad por parte de grupos de interés fueron notablemente menores.

Un factor que es importante tener presente en la planeación de los servicios educativos del país es que, dada la edad de la planta de profesores en activo, es conveniente empezar a diseñar mecanismos de relevo para quienes ya no tienen edad de continuar en el servicio. Es importante considerar, además, que dado que los programas de pensiones son insuficientes, existen pocos incentivos para que los profesores y directivos, llegado el momento, decidan retirarse, y más bien tienden a permanecer activos todo el tiempo posible. Como ya se mencionó, según las cifras el estudio internacional sobre enseñanza y aprendizaje de la OCDE (TALIS, por sus siglas en inglés), que se publicó recientemente, poco más de 40 por ciento de los maestros de secundaria en México tienen menos de 40 años. Si bien esta cifra está por debajo del promedio de los países que integran la Organización, y todo indica que la necesidad de programar el relevo no es inminente, la pirámide de edades de los maestros mexicanos plantea una oportunidad histórica de renovar, en unos cuantos años, prácticamente la totalidad del profesorado. Esto, por supuesto, sin lesionar los derechos de los trabajadores, al tiempo que se reconoce y se aprovecha la invaluable experiencia de los más capaces.

²¹ La revisión de las convocatorias permite suponer que los aspirantes no conocían con exactitud el número de plazas disponibles, situación que probablemente contribuyó a alentar la participación de numerosos contingentes.

²² Según los términos de la convocatoria, la categoría de “nivelación académica” se utilizará en aquellas entidades en las cuales el número de plazas disponibles superó a los aspirantes con nivel aceptable.

6. CÓMO CONSERVAR BUENOS MAESTROS EN LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICA

Además de la oferta excedente de trabajo en el mercado laboral del magisterio mexicano, las condiciones generales de los profesores para desempeñar su actividad se ven amenazadas por la extrema verticalidad del sistema educativo en su conjunto. Esto se traduce en el control burocrático de los aparatos de gobierno, y del propio sistema sindical, sobre las escuelas, y consecuentemente la escasa capacidad que tienen éstas para influir sobre todo tipo de decisiones que las afectan de manera directa: la infraestructura escolar, la distribución de materiales y equipo, el uso del tiempo, la normativa, entre otros.

En estas condiciones, no es de extrañar que los docentes mexicanos destinen una parte importante de su jornada laboral a atender cuestiones ajenas a la actividad propiamente educativa. Cifras de TALIS señalan que, en opinión de los profesores de secundaria del país, sólo 70 por ciento del tiempo asignado a la enseñanza se dedica efectivamente a estas labores, en tanto que el 30 por ciento restante se divide entre las funciones administrativas y el control disciplinario de los alumnos. Cabe destacar que la primera cifra es la más baja de los 24 países que participaron en el estudio (OCDE, s.f., p.2).

Todo nuevo programa o política que se genera en el ámbito federal se traduce en una serie de trámites y controles que con frecuencia se van agregando en cada instancia de decisión—direcciones generales de la Federación, secretarías de educación estatales, áreas administrativas responsables de la operación de los servicios, jefaturas de sección, supervisión— hasta llegar a la escuela. La buena intención que en su momento tuvo la iniciativa de cambio se presenta a la docencia diluida en un mar de trámites y obligaciones. La desarticulación entre las unidades administrativas federales, la permanente escasez de recursos, y el control vertical que caracteriza a la estructura del sistema educativo en su conjunto contribuyen a las malas condiciones que enfrentan los trabajadores de la educación, particularmente en los primeros peldaños de la pirámide, es decir, la escuela y el aula, en especial aquellos estados y regiones del país que presentan elevados índices de marginación y pobreza—Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, la región del Mezquital en Hidalgo, la Sierra Gorda de Querétaro y la zona henequenera de Yucatán—por mencionar algunos. La adversidades que enfrenta la educación indígena y la comunitaria son de sobre conocidas: al desafío de la marginación y la pobreza se agrega la dificultad de que la lengua de enseñanza no coincide con el idioma en el que se desarrolla la vida de estas comunidades.

En los planteles escolares es usual encontrar señales de deterioro físico, falta de mantenimiento, equipamiento deficiente, retrasos en la entrega o insuficiencia de materiales educativos de primera importancia—como los libros de texto gratuitos—, carga excedente de actividades administrativas o de otra índole (como la organización de festivales del niño, del maestro y de la madre) que distraen a los profesores de su función educativa, grupos de gran tamaño, fiscalización y control excesivos por parte de la autoridad superior, contrataciones por honorarios y sin las prestaciones de ley, cargos por interinatos que se prolongan indefinidamente, etc.

En 2007, se realizó un censo de infraestructura educativa, con base en el cual se determinó que 27 000 planteles de educación básica de las más de 220 mil que existían en el país en ese momento, es decir, poco más de 12 por ciento—estaban en malas, muy malas o pésimas condiciones (la calificación se refiere al estado de sus muros, techos, sanitarios y aulas). (www.alianza.sep.gob.mx). Por otra parte, cifras del INEE indican que 49.1 por ciento de las escuelas de educación básica del país en 2008 cuentan con al menos una computadora para uso educativo (INEE, 2008).

El hecho de que el sindicato magisterial se haya convertido en una gran corporación, caracterizada por el control vertical de sus cuadros, contribuye a que haya dejado de lado algunas de las funciones que de suyo le corresponden, como asegurar condiciones adecuadas de trabajo para sus agremiados. Esto sitúa a un sector importante de los profesores, quienes no cuentan con el respaldo directo de los líderes locales o no participan de la compleja red de vínculos *clientelares* de la organización, a merced de un complejo sistema educativo, burocratizado e impersonal. Ello, aunado a la insuficiencia de recursos (el gasto *per cápita* por alumno en México, como se ha indicado, está por debajo de lo esperado), contribuye a explicar porqué un sector numeroso de los maestros de educación básica del país enfrenta condiciones de trabajo inadecuadas para el desarrollo de su actividad, lo que contribuye a su desaliento y una actitud indolente, alejada de la motivación necesaria para mejorar su desempeño.

Dado que el mercado laboral en México se caracteriza por una oferta de mano de obra estructuralmente excedente—no se generan los empleos que demanda una población joven en crecimiento—, la gran mayoría de los maestros no considera la posibilidad de dejar su empleo, aunque enfrenta condiciones inadecuadas. Las más de las veces, éstas se han asimilado a la vida institucional y forman parte de la “normalidad” laboral del magisterio.

Sin embargo, sería incorrecto pensar que todo es adverso al profesorado de educación básica. La mayor parte de los docentes gozan de buenas prestaciones y un nivel de percepciones que los coloca por encima de otros asalariados al servicio del Estado, como los médicos, los electricistas o los empleados públicos sindicalizados. Recientemente el SNTE logró que el gobierno le concediera la denominada homologación o rezonificación a la zona económica III (incremento por vida cara) de sus trabajadores, lo que se traduce en un incremento salarial generalizado, que tendría un costo para el Estado de cerca de 40 mil millones de pesos. (Ornelas, 2008, p. 458). Estos privilegios han resultado de las presiones que ejerce anualmente el sindicato frente a la SEP y las autoridades hacendarias, en demanda de mejores prestaciones y salarios. Su condición de actor político y el poderío que ha alcanzado la dirigencia sindical contribuyen a la situación de relativo privilegio de la que gozan una buena parte de los trabajadores de la educación.

Durante la administración pública pasada (2000 a 2006), el incremento acumulado del salario base y las prestaciones genéricas de los maestros fue de 38 por ciento (Ornelas, 2008, pp. 458 y 459). En mayo de 2007, el incremento integrado entre salario y prestaciones fue de 7 por ciento, además de que el gobierno hizo efectivo el compromiso de la rezonificación (Compensación Provisional Compactable).

El 26 de marzo de 2009, según informaron los principales diarios nacionales al día siguiente, el sindicato de maestros y la Secretaría de Educación Pública llegaron a un acuerdo sobre los términos de la revisión salarial para este año. Los maestros obtuvieron un incremento de 4.9 por ciento directo al salario, además de 1.5 en prestaciones y 0.4 por ciento para “fortalecimiento del salario”, montos que, sin embargo, quedaban por debajo del 9 por ciento que exigía el magisterio. Además de esto, trascendió en medios que se había logrado la *basificación* de todos los docentes contratados por honorarios, y la entrega de 25 mil plazas para maestros de primaria y 2,300 de secundaria, medidas que se contraponen a lo estipulado en la ACE.

La situación, sin embargo, no es igual para todos. Algunas secciones sindicales locales han negociado prestaciones extraordinarias para sus profesores, —como por ejemplo, la denominada jubilación dinámica, mediante la cual se otorgan los mismos incrementos salariales a los trabajadores jubilados que a los profesores en activo. Esta práctica ha llegado a colocar a los gobiernos estatales en situación de franca precariedad financiera, como es el caso de Baja California, Zacatecas y Nayarit. Los gobiernos que se han visto afectados por esta situación han tratado de renegociar las condiciones de la jubilación de sus trabajadores.

En algunos lugares, particularmente en los estados que se han negado a aceptar las condiciones que establece la ACE, persisten prácticas de corrupción y compra venta de plazas en las que se ven involucrados representantes sindicales, lo mismo que funcionarios estatales. Esta situación, que es reprobada por las autoridades del sector y por la dirigencia sindical, establece condiciones de inequidad en el acceso a las plazas, propicia la ilegalidad y el mal manejo de los recursos públicos y las aportaciones de los agremiados, al mismo tiempo que corre en sentido contrario al propósito de atraer y retener a las personas más indicadas para ocupar espacios en el magisterio. Como se indicó, el Gobierno Federal, con el respaldo del Sindicato, está tratando de combatir estas prácticas mediante el establecimiento de sistemas de reclutamiento dirigido a los más aptos, mecanismos de contratación basados en la preparación y el mérito, y el establecimiento de programas de incentivos que efectivamente promuevan el mejor desempeño de los profesores, lo mismo que su desarrollo profesional.

De no lograrse alcanzar estos propósitos, los costos para el país pueden ser muy altos. En términos de productividad y competitividad internacionales. El problema no se limita a que la brecha entre México y sus socios comerciales —Canadá y Estados Unidos, al igual que otros países de la OCDE— continuará ampliándose, hasta resultar infranqueable, sino que la posibilidad de competir en condiciones favorables con economías emergentes del tipo de la India, China o Brasil se vería también seriamente amenazada; estas naciones están demostrando una gran capacidad para remontar sus rezagos están acortando los tiempos que se requieren para alcanzar el nivel de desarrollo educativo y tecnológico de países más avanzados.

Un país con un nivel de desarrollo educativo limitado está condenado al atraso y a perpetuar el círculo vicioso de la pobreza, particularmente entre sus sectores más desprotegidos. Está más que probado que el atraso y la miseria de unos es el atraso de todos. La equidad es un factor del crecimiento y la sustentabilidad del desarrollo. En otras palabras, el futuro de la nación se vería seriamente comprometido de no alcanzarse las metas de una mejor educación y una mayor equidad en las oportunidades de formación y desarrollo de competencias.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este apartado, se resumen algunas de las conclusiones que se desprenden de la información que se revisó y, sobre esa base, se formulan algunas recomendaciones.

Si bien el SFCSP prevé la incorporación de las instancias responsables de la formación de inicial de profesores, no se ve claro de qué manera la existencia del Sistema habría de garantizar la articulación de las escuelas normales con la política de formación continua y desarrollo profesional de los maestros—representada la primera por la Subsecretaría de Educación Superior y la segunda por la Subsecretaría de Educación Básica. En ausencia de mecanismos funcionales de vinculación entre los propósitos que persigue cada uno de estos sistemas y sus formas de operación, los alcances y ventajas de sus esfuerzos podrían verse comprometidos y diluidos.

La evidencia internacional previene en contra de los sistemas masivos de actualización y sugiere la necesidad de renunciar a la pretensión de tratar de abarcar a todos los profesores en poco tiempo, mediante una oferta establecida de antemano. La investigación sugiere que, el esfuerzo en materia de desarrollo profesional debe dirigirse a fortalecer los mecanismos que brinden a los docentes amplias oportunidades para compartir sus experiencias de aprendizaje, reflexionar sobre su práctica pedagógica y poner en funcionamiento, con el debido acompañamiento y apoyo, sus nuevos conocimientos. Los modelos de auto aprendizaje ofrecen limitadas oportunidades para todo esto.

Se sugiere reorientar los programas de desarrollo profesional vigentes hacia esfuerzos más limitados en sus alcances, pero más profundos en sus resultados; trabajar más estrechamente con los especialistas, las instituciones de educación superior y los equipos estatales en el diseño y puesta en marcha de estrategias significativas y útiles para las partes directamente involucradas; avanzar en el establecimiento de grupos de trabajo en los que participen especialistas junto con profesores, directivos y escuelas que requieran los apoyos y estén dispuestos a emprender procesos de innovación. Poner especial cuidado en los mecanismos de acompañamiento y seguimiento, para asegurar la continuidad de los esfuerzos y la valoración de resultados por parte de los beneficiarios de las medidas. Buscar el establecimiento de convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el cambio en la educación; aprovechar la amplia gama de conocimientos que existen en las instituciones nacionales de excelencia: Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Iberoamericana, el Centro de Estudios Educativos, por mencionar sólo a unas cuantas, para aplicarlos directamente con maestros y escuelas decididos a la transformación de la práctica pedagógica. Se sugiere transitar de esquemas “macro” a modelos “micro”, orientados al logro de aprendizajes prácticos entre los profesores y docentes, que favorezcan la participación de las comunidades y las familias. En resumidas cuentas, propiciar procesos más acompañados, con resultados menos espectaculares en términos de grandes números, pero que se reflejen en cambios más significativos para las escuelas, los profesores, los estudiantes y los padres de familia. Insistimos en la necesidad de alinear todas las iniciativas y programas a la consecución de un objetivo claro, concreto y accesible: *el logro de los aprendizajes de los niños y los jóvenes en las escuelas de educación básica nacional.*

Se sabe que los esfuerzos en la materia surten mayor efecto cuando responden a las necesidades identificadas en la escuela, como resultado de la reflexión de la propia comunidad escolar. En tanto que la formación continua siga vinculada con estímulos salariales, su efectividad para la mejora del aprendizaje y la reflexión sobre la propia práctica estará acotada.

La puesta en marcha de un concurso para la selección de los candidatos más aptos es un avance para la educación nacional. Sin embargo, es posible que resulte insuficiente, si la maquinaria del sector continúa operando bajo la lógica del control vertical y la búsqueda de intereses particulares, ajenos a la función educativa.

El peso del sindicato se deja sentir en la extrema verticalidad del control y funcionamiento del sistema educativo. Esta condición reduce los alcances de medidas de democratización del sector y otras iniciativas—que generalmente tienen su origen en la Federación—orientadas a fomentar la capacidad de gestión de la escuela. En tanto que el control vertical del sindicato siga siendo parte orgánica del funcionamiento del sistema educativo, estas medidas están destinadas a tener alcances limitados. Una forma de contrarrestar el peso de la inercia es el fortalecimiento de las capacidades locales, con la claridad de que, por limitados que parezcan en comparación con los “grandes alcances” de las políticas gubernamentales, existen márgenes de decisión importantes—y con frecuencia subvalorados—en el campo propio de las autoridades locales, de las secciones y supervisiones, de los colectivos escolares, que considerados en su conjunto, pueden representar la verdadera fuerza transformadora de la educación nacional. Vinculado con esto, es importante hacer referencia a la necesidad de impulsar iniciativas que favorezcan la revaloración social del magisterio, mediante la celebración de concursos y reconocimientos a los docentes más dedicados, y de quienes obtienen buenos resultados, aún en condiciones adversas; alentar el desarrollo de sus capacidades narrativas; generar mecanismos que alienten a los docentes a que cuenten su historia y la compartan; reestablecer al maestro como la figura emblemática que detenta una autoridad moral ganada a base de esfuerzo y compromiso con sus estudiantes. El profesor como líder natural de la comunidad.

El Estado debería hacer un mayor esfuerzo por convocar a los medios de comunicación masiva—en particular radio y televisión, por su gran penetración—y hasta proponer cambios en la legislación si esto fuera necesario, para obligarlos a cumplir con la responsabilidad social que deberían tener en la formación del capital social y humano, en la promoción de valores y la educación, en el reconocimiento social del magisterio. El fortalecimiento de los medios públicos y su vinculación con los programas educativos podría contribuir enormemente a lograr los propósitos de la educación nacional y rendir resultados en un tiempo razonable y sin mayores costos para el erario público.

Con frecuencia, más que las grandes decisiones, son los aspectos de la “micropolítica” educativa los que pueden ser el verdadero campo de cultivo de la innovación para mejorar. Es decir, decisiones modestas, adoptadas en el ámbito local o de la escuela, sobre aspectos como el tamaño que deben tener los grupos; la asignación de las plazas de nueva creación entre grados y tipos de estudiantes; la conformación de seminarios y grupos de apoyo para los docentes; la planeación de las estrategias de formación continua, con base en las necesidades identificadas por la propia escuela; la articulación *de facto* de los programas federales o estatales en la vida cotidiana de la escuela, y su traducción a la cultura propia de los colectivos; la vinculación de mutua conveniencia con los padres de familia; la búsqueda de alianzas estratégicas con agentes sociales—presentes en la comunidad—tales como asociaciones civiles y religiosas, grupos sociales, oficinas y dependencias públicas.

Si bien la actividad del gremio se ha concentrado, y con indiscutibles buenos resultados, en la mejora del salario y prestaciones de los trabajadores de la educación, no es suficiente lo que se ha ganado en términos de asegurar condiciones dignas de trabajo. La lucha sindical debería reorientarse hacia la democratización del sector y concentrarse en dar respuesta a los legítimos reclamos de sus agremiados.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación funcionó durante muchos años como un mecanismo de control del gremio y de contención de las demandas laborales del magisterio, apoyado por los sucesivos gobiernos. El Estado logró garantizar así la “tranquilidad” del gremio y previno contra posibles estallidos sociales. A cambio de su “disciplina”, los maestros alcanzaron indiscutibles logros económicos y laborales, al tiempo que el Sindicato obtuvo beneficios cuantiosos, en términos tanto de poder político como económicos. Sin embargo, en la última década, se ha observado un crecimiento desmesurado del poder de la dirigencia sindical; resulta evidente su intervención en ámbitos que van mucho más allá de la defensa de los legítimos intereses de los agremiados. Esta situación se traduce en el deterioro de la calidad de la educación, la corrupción de sus integrantes, además de la pérdida de poder de negociación y de margen de operación del gobierno frente al sindicato. Al mismo tiempo, vulnera al trabajador, en la medida en la que la cúpula sindical se va deslindando de sus bases y se convierte en una suerte de *poder de facto*. El origen de este poder, por desgracia para la educación, descansa en el potencial para la movilización y la fuerza política que representa el gremio, la cual puede llegar a ser un factor decisivo, por ejemplo, en época de elecciones.

Para avanzar no solamente en materia de educación, sino de democracia, es indispensable deslindar al sistema educativo, y al gremio magisterial en particular, de esa tremenda carga histórica que compromete su destino y el de la nación. Para ello, el camino pareciera ser la democratización del sector en el sentido amplio de la palabra—entendida como participación y corresponsabilidad, para lo cual es necesario que los trabajadores estén debidamente informados y se resistan a ser manipulados políticamente. Por otra parte, el poder político de la cúpula sindical deberá acotarse con decisión, al costo político que sea. También es importante, enfrentar los desafíos que presenta la estructura y funcionamiento del sector educativo en su conjunto, incluyendo la relación entre federación y estados, de manera que aseguremos la existencia de mecanismos claros, transparentes y modernos de rendición de cuentas por parte de los diferentes niveles de gobierno y agentes responsables del hecho educativo. Debemos insistir en la necesidad de brindar oportunidades para que los docentes recuperen la estatura moral que como formadores de los seres humanos les debe corresponder.

Este documento recoge tan sólo una parte de los esfuerzos, iniciativas, acciones y programas que están en funcionamiento para mejorar la calidad de la enseñanza. Para empezar, todos los desarrollos que se dan en las entidades federativas, por motivos de espacio y tiempo, quedan fuera del análisis. Sin duda un estudio cuyo propósito fuera investigar cómo se traducen las iniciativas federales al interior en los estados y municipios, cómo se reflejan en las escuelas, sería sumamente útil; lo mismo que algún esfuerzo por identificar procesos autogestivos exitosos, para valorar su eficacia y posibilidades de aplicación en otros contextos.

Los logros de la educación de los mexicanos se deben al trabajo de numerosos maestros, directivos, asesores técnicos, supervisores, jefes de sección y funcionarios que de manera persistente y anónima se han entregado a la tarea de educar. Es a partir de la revaloración de su buena práctica, de reconocer que es de ellos de quien debemos aprender, que podrán remontarse los grandes desafíos de la educación.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Un sexenio de oportunidad educativa, México 2007-2012, Nota de política*, BID, Departamento Regional de Operaciones II, septiembre de 2006.
- BID, *La inserción de México en la economía internacional: integración, competitividad y desarrollo regional. Nota de política*, BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, septiembre de 2006.
- Brunner, José Joaquín, *et. al.*, *Análisis temático de la educación terciaria. México, nota de país*. OECD, noviembre de 2006.
- Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), *No a la reforma curricular improvisada*, 22 de agosto de 2008. Documento en pdf publicado en la página web de la organización (www.comie.org.mx)
- CENEVAL, Exámenes Generales de Conocimientos de las Licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria, 2007. *Informe general de resultados*. Documento en pdf.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), *La política nacional de población. Seis años de trabajo 2001-2006*, CONAPO, noviembre de 2006. Documento en pdf.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Informe 2008*, INEE, México, D.F., 2008.
- INEE, *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2008*. INEE, México, D.F., 2009.
- Goodson, Ivor F., “Hacia un desarrollo de las historias personales y profesionales de los docentes”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)* septiembre-diciembre de 2003, vol. 8, No. 19, pp. 733-758.
- Ingvarson, Lawrence, *et. al.*, “Factors affecting the impact of professional development programs on teachers’ knowledge, practice, student outcomes and efficacy”, en *Education Policy Analysis Archives (EPPA)*, 29 de enero de 2005, vol. 13, No. 10, pp.
- Loyo-Brambila, Aurora, “Sindicalismo magisterial”, en *RMIE* abril-junio de 2008, vol. 13, No. 37, pp. 345-349.
- Mercado Cruz, Eduardo, “*Formar para la docencia, una aproximación al trabajo de los asesores y tutores en la escuela normal*”, en *RMIE*, abril-junio 2007, vol. 12, No. 33, pp. 487-512.
- Muñoz Armenta, Aldo, “Escenarios e identidades del SNTE, entre el sistema educativo y el sistema político”, en *RMIE*, abril-junio de 2008, Vol. 13, No. 37, pp. 377-417.
- OCDE, *Creando entornos de enseñanza y aprendizaje eficaces: primeros resultados del Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS). Nota informativa sobre México*. (s.f.)

- OECD, *Creating effective teaching and learning environments: First results from TALIS (Teaching and Learning International Survey) pre-print version*, OECD, 2009.
- OECD, *Education at a glance. Briefing note for Mexico*, Paris, OECD, 2008.
- OECD, *Informe TALIS. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados*. Madrid, Ed. Santillana, 2009.
- OECD, *Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*, Paris, OECD, 2005.
- Ornelas, Carlos, “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”, en *RMIE*, abril-junio de 2008, Vol. 13, No. 37, pp. 445-469.
- Presidencia de la República (PR), “Transformación educativa”, en *I Informe de gobierno*, 2007.
- PR, “Transformación educativa”, *II Informe de Gobierno*, 2008.
- PR, “Anexo estadístico”, *II Informe de Gobierno*, 2008.
- Rubio Oca, Julio (coordinador), *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*, México, FCE-SEP, 2006.
- Santibáñez, Lucrecia M., “¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio”. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Segundo trimestre 2002, vol. XXXII, No. 2, México, Centro de Estudios Educativos, pp. 9-41.
- Santibáñez, Lucrecia M., et al., *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*. EUA, RAND Education 2006.
- Santibáñez, Lucrecia M., “Reforma educativa: el papel del SNTE”, en *RMIE*, abril-junio 2008, Vol. 13, No. 37, pp. 419-443.
- SEP-SNTE, *Alianza por la Calidad de la Educación*, SEP, 2007(<http://alianza.sep.gob.mx>)
- SEP, *Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2005.
- SEP, *Programa sectorial de educación 2007-2012*, México, SEP, 2007.
- SEP, *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio*, Subsecretaría de Educación Básica (SEB), Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS), s.f.
- Tenti Fanfani, Emilio y Cora Steinberg, *Hacia un mayor conocimiento de los docentes en América Latina. Características sociodemográficas y posición en la estructura social de los docentes en Argentina, Brasil y México*. Buenos Aires, IPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires, mayo de 2007.
- Torres Hernández, Rosa María y José A. Serrano Castañeda, “Políticas y prácticas de formación de los maestros en los colectivos docentes”, en *RMIE*, Vol. 12, No. 33, pp. 513-537.