

La profesionalización de los maestros y la alianza por la calidad de la educación

*Juan Carlos Amador Hernández**

Hoy el debate en torno a los avances en materia de cobertura, profesionalización y de presupuestos destinados al ramo educativo ha sido superado y actualmente el tema de la calidad de la educación se ubica en el centro del análisis, al considerarla la punta de lanza del desarrollo económico y social de México. Por la importancia de dicho tema, este artículo se enfoca particularmente a mostrar los objetivos de la Alianza por la Calidad de la Educación, acuerdo firmado entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), centrándose en el eje de la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas.

Con el lanzamiento de la Alianza presentada por el Gobierno Federal, considerada como la reforma a través de la cual se realizará una “transformación profunda del sistema educativo nacional, a fin de hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad, se busca revalorizar a los maestros, quienes representan su primer motor, pues en la medida en que el maestro aumente su competitividad y conocimientos estará incidiendo de manera positiva y directa en el aprendizaje de sus alumnos.

Palabras clave: Políticas educativas, calidad, carrera magisterial, evaluación, estímulos, cobertura, presupuesto, sindicato, pruebas internacionales.

* Cuenta con estudios de doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac, es maestro en Economía y Gobierno por la misma universidad y cursó la licenciatura en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Líneas de investigación: educación, política macroeconómica, federalismo y sector energético. Correo electrónico: juan.amador@congreso.gob.mx

Nowadays, the debate regarding the advancements on coverage, professionalisation and budgeting designated to education has been accomplished, and the topic of quality of education remains on the center of the analysis, because it is considered the tip of the iceberg of Mexican social and economic development. Because of the importance of such theme, this article focuses particularly in showing the objectives of the “Alianza por la Calidad de la Educación”, this agreement was signed between the Public Education Secretary (SEP) and the National Union of Educational Workers (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación —SNTE—, and engages with the topic of professionalisation of teachers and educational authorities.

With the launch of the “Alianza por la Calidad de la Educación” presented by the Federal Government, considered as the reform through which a deep transformation of the educational system could be realized so public education can be a factor for justice an equality, and also looks to revalue teachers who represent its first engine. In the measurement that teachers increase their competitiveness and knowledge, more positive and direct influence they can have on the learning process of their students.

Keywords: Education Policy, quality, magisterial career, evaluation, coverage, budget, union, international tests.

Introducción

El 15 de mayo de 2008 el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación, acuerdo que busca la transformación del modelo educativo por medio de políticas públicas que impulsen una mayor calidad y equidad de la educación en el país.

La educación en México ha sido una preocupación nacional permanente y prioritaria desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921. La estrategia en los primeros años de vida de la Secretaría fue multiplicar escuelas, lograr un amplio concurso colectivo en las tareas educativas prioritarias, articular el esfuerzo de los estados y los municipios y, en una palabra, diseñar una educación pública nacional.

En el lapso de siete décadas se generalizó el ingreso a la educación primaria, se realizaron verdaderas cruzadas de alfabetización que lle-

varon las primeras letras a casi todos los rincones del país, se construyeron miles de escuelas, se crearon los libros de texto gratuitos, se amplió la educación secundaria y se establecieron centros de educación básica para adultos.

La educación es un ámbito decisivo para el futuro del país. La acción educativa del gobierno y de la sociedad es una de las grandes prioridades nacionales. Existe un claro consenso entre los sectores acerca de la necesidad de transformar el sistema educativo y por una educación de calidad.

Hoy los avances en materia de cobertura, profesionalización y de presupuestos destinados al ramo educativo ubican a la educación en un punto en el cual la calidad educativa debe convertirse en la punta de lanza del desarrollo económico y social de México.

Por la importancia de dicho tema este documento de trabajo se enfoca particularmente al eje que tiene que ver con la profesionalización de los profesores y las autoridades educativas.

I. Antecedentes

A lo largo de varias décadas la educación ha sido uno de los ejes articuladores de la política social que involucra la instrumentación de políticas públicas cuyo propósito es lograr un gran impacto mediante un proceso constante de transformación.

La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que en 1992 celebraron el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos estatales y el SNTE, ha sido punto de referencia de la transformación educativa de los últimos tres lustros.

Mediante este acuerdo se establecieron tres grandes líneas de política educativa: la profesionalización y evaluación de los profesores e instituciones educativas, la reorganización del sistema y la reformulación de los planes y contenidos de los materiales educativos (SEP, 1998: 3).

El ANMEB señalaba la deficiente calidad de la educación básica que, según sus consideraciones, no proporcionaba ni desarrollaba el con-

junto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los alumnos y por ello no estaba en condiciones de contribuir efectivamente al progreso social y al desarrollo del país.

También se consideró que el sistema educativo se encontraba centralizado y que padecía cargas burocráticas excesivas, produciendo un distanciamiento de la autoridad con relación a la escuela, con el consiguiente deterioro de la gestión escolar y la generación de una densa red de procedimientos y trámites.

El Acuerdo también señala la existencia de una ambigüedad en las atribuciones educativas que le correspondían a los distintos ámbitos de gobierno, por lo que se consideraba que el esquema de organización del sistema educativo trazado en los años setentas ya se había agotado.

Por ello, y en virtud de que el objetivo central del Acuerdo Nacional era reconocer la importancia fundamental de la educación en el desarrollo del país, así como reiterar la vigencia del concepto de educación nacional, el Acuerdo fue acompañado por la asignación de recursos crecientes al sector educativo.

Al mismo tiempo se reconocía que más recursos, más días efectivos de clase, programas idóneos, mejores libros de texto y maestros adecuadamente estimulados, podían producir efectos imperceptibles en la cobertura y en la calidad de la educación si el propio sistema educativo no superaba los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva lo aquejaban.

Por ello, el ANMEB se instrumentó por medio de tres líneas fundamentales: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos y, asimismo, la revaloración social de la función magisterial.

Así, mediante la reorganización del sistema educativo se impulsó un nuevo federalismo y una participación más activa de la sociedad. En virtud del federalismo educativo se establecieron nuevas funciones y atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. A los gobiernos estatales se les asignó la dirección de los establecimientos educativos (servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial).

Al tiempo que se traspasó el control de la infraestructura a las administraciones estatales, se estableció que el Ejecutivo federal continuaría formulando los planes y programas de educación preescolar, primaria, secundaria y normal para todo el país, así como la autorización del uso de material educativo para los diversos niveles de educación, su actualización y la elaboración de los libros de texto gratuitos.

Por otra parte, se promovió una nueva participación de la sociedad en su conjunto, fortaleciendo la capacidad de organización y la participación de los maestros, los padres de familia y los alumnos en la escuela, base del sistema.

El segundo punto del Acuerdo Nacional supuso la reformulación de los contenidos y materiales educativos, por lo que para la primaria se aplicó un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, entre cuyos grandes objetivos se encontraban el fortalecimiento de la lectura, la escritura y la expresión oral, la enseñanza de las matemáticas, el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo —en lugar del área de ciencias sociales— y el aprendizaje de los contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, así como del medio ambiente.

Finalmente, el tercer punto del Acuerdo Nacional fue la revaloración de la función magisterial, que suponía diversos objetivos en beneficio del magisterio: formación; actualización, capacitación y superación; salario profesional; vivienda y el programa de carrera magisterial.

En cuanto a la formación del maestro se diseñó un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria y se implementó una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los planes de estudio en las escuelas normales.

Para actualizar los conocimientos del magisterio nacional se estableció un Programa Emergente de Actualización del Maestro con miras a fortalecer los conocimientos de los maestros combinando la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, las sesiones colectivas de estudio, el intercambio de puntos de vista, así como el trabajo individual.

Por otro lado y en virtud de que los salarios del magisterio habían caído en términos reales, se acordó otorgar incrementos en dicho

rubro, al tiempo de impulsar un programa especial de fomento a la vivienda.

Por último, se implementó el Programa Nacional de Carrera Magisterial,¹ para dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro.

Con ello se buscaba que los maestros pudieran acceder a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, en los cursos de actualización, en su desempeño profesional, en su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

A partir de la puesta en marcha de este programa, se evalúa a docentes frente a grupo (vertiente 1), a personal en funciones directivas y de supervisión (vertiente 2) y a profesores en actividades técnico-pedagógicas de la educación básica (vertiente 3), considerando seis factores (SEP, 1998: 7):

1. Antigüedad.
2. Grado académico.
3. Preparación profesional.
4. Cursos de actualización y superación profesional.
5. Desempeño profesional.
6. Aprovechamiento escolar (vertiente 1), desempeño escolar (vertiente 2) o apoyo educativo (vertiente 3).

El ANMEB también generó cambios en la Secretaría de Educación Pública. Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo se implementaron programas dirigidos a impulsar la actividad magisterial, como el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Prona), creado en 1994, y el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (creado en 1997), con el fin de impulsar la modernización de la formación inicial de los profesores de educación básica.

¹ El propósito final de este programa es fomentar la profesionalización y actualización de los maestros, así como el aprovechamiento escolar de sus alumnos.

El ANMEB es uno de los antecedentes más importantes que permiten comparar los alcances posibles de obtener a partir de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación. A este propósito se presentan algunos datos respecto de los avances logrados, con el fin de comprender la situación actual en el sector educativo con relación a los grandes objetivos de la Alianza.

II. El sistema de educación básica: indicadores de la situación actual

La importancia de impulsar el desarrollo del capital humano, es decir, del acervo de conocimientos y habilidades de los habitantes de un país, directamente aplicables a los procesos productivos de bienes y servicios, se debe principalmente a dos razones.

La primera es que entre mayor sea el nivel educativo promedio de la población, más eficiente será la asignación de recursos en la economía, lo que hace posible producir más con los mismos recursos. La segunda es que entre mayor sea el nivel educativo de la población, más fácil, rápida y eficiente será la introducción de los cambios tecnológicos en los procesos productivos (Grupo Financiero Bancomer, 2003).

En este sentido, es necesario presentar algunos indicadores relevantes en cuanto al avance en materia educativa en el país. De 1921 a 1992 se lograron avances notables en la cobertura, pues la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis y el índice de analfabetos se redujo de 68 a 12.4% de la población.

Para 1992 uno de cada tres mexicanos ingresó a la escuela y dos de cada tres niños tuvieron acceso a la enseñanza preescolar; la atención a la demanda en la primaria alcanzó el 90% y cuatro de cada cinco egresados tenían acceso a la enseñanza secundaria.

Dado el avance en materia de cobertura, deserción y reducción del analfabetismo, la situación en el ámbito educativo es la siguiente. De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón (Presidencia de la República, 2008), 1.7 millones de maestros brindaron en servicios de educación a 33.8 millones de niños y jóvenes en 250 mil escuelas en el ciclo escolar 2008-2009 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Matrícula y maestros del sistema educativo escolarizado*

Ciclos escolares	Total	Por tipo de control (miles de alumnos)			
		Federal	Estatal	Particular	Autónomo
2003-2004	31,250.6	3,276.8	22,573.1	3,965.0	1,435.7
2004-2005	31,688.1	3,292.3	22,860.7	4,067.1	1,468.0
2005-2006	32,312.4	3,357.0	23,190.9	4,266.0	1,498.5
2006-2007	32,955.1	3,414.1	23,620.2	4,406.5	1,514.4
2007-2008 ^{p/}	33,335.8	3,412.0	23,973.7	4,496.7	1,553.8
2008-2009 ^{e/}	33,848.3	3,458.5	24,170.6	4,611.4	1,607.8
<i>Maestros del sistema educativo</i>					
2005-2006	1,660,484	185,574	992,343	348,308	134,259
2006-2007	1,695,973	185,064	1,004,646	365,120	141,143
2007-2008 ^{p/}	1,734,825	186,690	1,028,076	372,521	147,488
2008-2009 ^{e/}	1,767,254	188,993	1,043,795	383,118	151,348
<i>Escuelas del sistema educativo</i>					
2005-2006	238,003	36,490	162,673	36,799	2,041
2006-2007	241,526	37,013	164,233	38,223	2,057
2007-2008 ^{p/}	245,533	37,773	166,034	39,703	2,023
2008-2009 ^{e/}	250,955	38,789	169,438	40,640	2,088

* La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

^{p/} Cifras preliminares.

^{e/} Cifras estimadas.

Fuente: Presidencia de la República (2008: 273).

En materia de cobertura en primaria y en secundaria se registran porcentajes mayores al 95%, mientras en educación preescolar se alcanzó un 83%. En educación media superior sólo se alcanza una cobertura de 62.4%.

Si bien se han logrado tasas de cobertura en educación básica superiores al 90% con excepción de la preescolar, también se destaca que el rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron o que nunca cursaron la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de

las personas entre 15 y 24 años es de 9.7 grados. El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7% (Cuadro 2).

Considerando las cifras ahí mencionadas y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 2007), y con el estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), los principales desafíos y oportunidades para el sistema educativo mexicano se vinculan a los siguientes hechos:

Mientras que en México el 77% de la población en edad de trabajar solamente cuenta con escolaridad básica, en los países de la OCDE el promedio respectivo es de 30%. Asimismo, mientras que en México 23% de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, en los otros países miembros de la OCDE el 67% cuentan con preparatoria y mayores niveles educativos.

La OCDE señala que persiste la baja calidad en el sistema educativo mexicano, que se refleja en los pobres resultados educativos de los alumnos en pruebas nacionales e internacionales. La prueba PISA (Program for International Student Assessment) de 2006 muestra que un porcentaje considerable de los estudiantes de quince años no tiene las habilidades mínimas para obtener la información por medio de la lectura o no es capaz de resolver problemas matemáticos básicos.

Adicionalmente a esta problemática que los organismos internacionales han señalado en el caso de México, las evaluaciones realizadas en el país han mostrado el rezago educativo.

La prueba ENLACE muestra los conocimientos sobre el dominio y habilidades del alumno en matemáticas y en español, internacionalmente consideradas como materias que promueven el desarrollo de competencias básicas para la vida.

Cuadro 2. Cobertura por nivel educativo 2008-2009*

<i>Nivel educativo</i>	<i>Porcentaje</i>
Preescolar (3, 4 y 5 años)	83.9
Primaria (6 a 10 años)	95.7
Secundaria (13 a 15 años)	95.4
Educación media superior	62.4

* Cifras estimadas.

Fuente: Presidencia de la República (2008: anexo estadístico, 37).

Esta prueba califica a los alumnos y los ubica en cuatro niveles según los resultados obtenidos:² insuficiente, cuando se carece de los conocimientos básicos; elemental, cuando se domina sólo una parte del conocimiento; bueno, cuando dominan la mayoría de los conocimientos; y excelente, cuando se dominan conocimientos y habilidades.

La prueba ENLACE 2007 se aplicó en 121 mil 500 escuelas de educación básica, tanto públicas como privadas y distribuidas en todo el territorio nacional. Participaron casi 10 millones 150 mil estudiantes de tercero a sexto año de primaria y de tercero de secundaria; la cobertura fue de 95%, 8% más que en 2006, y casi todos los estados tuvieron una participación del 100 por ciento.

Del año 2006 al 2007 el porcentaje de alumnos en el nivel secundaria con nivel bueno y excelente pasó de 14.7 a casi 19% en español y de 4.2 a 5.6% en matemáticas; mientras que en el nivel primaria el porcentaje de alumnos con nivel bueno y excelente pasó de 21.3 a 24.6% en español y de 17.6 a 22.3% en matemáticas. En todas las primarias del país apenas el 3% de los alumnos tuvo calificación de excelente en matemáticas y en español; y a nivel secundaria apenas el 1% (cuadros 3a y 3b).

Al considerar los resultados de la prueba ENLACE 2008, resalta el hecho de que en educación primaria en matemáticas y español más de 75% de los alumnos obtuvieron una evaluación al menos elemental. Sin embargo, del total de pruebas realizadas, cerca de 30% obtuvo una evaluación de buena a excelente en primaria y sólo 18% en secundaria obtuvo esta calificación en español y apenas 9% en matemáticas (Cuadro 4).

En cuanto a la prueba PISA, la puntuación promedio obtenida por los países que pertenecen a la OCDE es de 500 puntos, lo que corresponde al nivel 3; sin embargo, el nivel alcanzado por México es un nivel 2 en promedio, lo que implica resultados mínimos para poder desempeñarse (Cuadro 5).

A partir de los criterios ya mencionados se puede ubicar a nuestro país comparativamente con otros países de la muestra. De inicio podemos destacar que México desde el año 2000 —año en que se inició la prueba— no ha podido alcanzar el promedio de la OCDE, de 500

² En esta prueba la calificación máxima es de 936 puntos.

Cuadro 3a. Prueba ENLACE 2006-2007
de matemáticas (porcentaje de alumnos)

Año	Grado	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente	Total
<i>Primaria</i>						
2006	Tercero	22.1	54.9	21.0	1.9	100
2007		21.7	50.8	23.2	4.3	100
2006	Cuarto	20.3	62.9	15.2	1.7	100
2007		19.1	59.7	18.1	3.1	100
2006	Quinto	21.5	61.8	14.9	1.8	100
2007		20.4	57.7	18.9	3.0	100
2006	Sexto	20.0	65.9	13.1	1.0	100
2007		19.7	61.8	15.8	2.8	100
2006	Global	21.0	61.4	16.0	1.6	100
2007		20.2	57.5	19.0	3.3	100
<i>Secundaria</i>						
2006	Tercero	61.1	34.7	3.8	0.4	100
2007		57.1	37.3	5.1	0.5	100

Fuente: Resultados nacionales de la prueba ENLACE 2007 (www.enlace.sep.gob.mx).

Cuadro 3b. Prueba ENLACE 2007 de español
(porcentaje de alumnos 2006-2007)

Año	Grado	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente	Total
<i>Primaria</i>						
2006	Tercero	21.2	48.5	28.3	2.0	100
2007		20.3	48.1	28.4	3.3	100
2006	Cuarto	21.0	60.3	16.7	2.0	100
2007		21.9	53.6	18.9	3.0	100
2006	Quinto	19.6	62.1	17.1	1.2	100
2007		19.6	56.9	21.3	2.2	100
2006	Sexto	20.8	61.4	16.4	1.5	100
2007		18.8	59.8	18.9	2.5	100
2006	Global	20.7	58.1	19.6	1.7	100
2007		20.1	55.3	21.8	2.8	100
<i>Secundaria</i>						
2006	Tercero	40.7	44.6	14.0	0.7	100
2007		36.3	44.8	17.9	1.0	100

Fuente: Resultados nacionales de la prueba Enlace 2007 (www.enlace.sep.gob.mx).

Cuadro 4. Resultados de la prueba ENLACE 2008

Grado	Al menos elemental*	Elemental	Bueno	Excelente	Total
<i>Primaria</i>					
Español	79.2	48.7	26.7	3.8	100
Matemáticas	77.2	49.5	23.0	4.7	100
<i>Secundaria</i>					
Español	67.1	49.2	17.1	0.8	100
Matemáticas	44.9	35.7	8.3	0.9	100

* Este rubro contempla los conceptos de elemental, bueno y excelente. La suma de los parciales puede no coincidir, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: SEP (http://enlace2008.sep.gob.mx/cons_bd.html)

Cuadro 5. PISA 2006. Descripción y escala de los niveles

Niveles	Descripción genérica
Nivel 6 (707-800)	Situarse en uno de los niveles altos significa que un alumno tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad
Nivel 5 (633-706)	
Nivel 4 (558-632)	Por arriba del mínimo y, por ello, bastante bueno, aunque no sea el nivel óptimo para la realización de las actividades cognitivas más complejas
Nivel 3 (484-557)	
Nivel 2 (409-483)	Mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea
Nivel 1 (334-408)	Insuficiente (en especial el 0) para acceder a estudios superiores y para las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento
Nivel 0 (200-333)	

Fuente: OCDE, PISA 2006 Science competencies for tomorrow's world, Program for International Student Assessment, París, noviembre de 2007.

puntos. Sin embargo, fue en 2000 cuando se alcanzaron las mejores puntuaciones en los tres ámbitos de evaluación. También se muestra un incremento en el promedio de las tres áreas de 2006 con respecto al año 2003, sobre todo con relación a matemáticas, al lograr 21 puntos adicionales; no obstante, sólo se obtuvieron 5 puntos en ciencias y 10 en lectura (Cuadro 6).

Los anteriores resultados contrastan con los importantes recursos que se destinan a la educación en nuestro país. De acuerdo con el estudio Panorama de la Educación 2007, de la OCDE, México ha he-

Cuadro 6. México en 2000, 2003 y 2006
(puntaje promedio en las tres áreas)

	2000	2003	2006
Lectura	422	400	410
Matemáticas	387	385	406
Ciencias	422	405	410

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2006 en México, con base en los datos de PISA 2006.

cho inversiones importantes en educación y ha mostrado incrementos constantes de la inversión en el rubro, no sólo en términos absolutos, sino también en términos de proporción del producto interno bruto (PIB) (OCDE, 2007).

El estudio señala que “el gasto en educación en México como porcentaje del PIB aumentó de 5.6% en 1995 a 6.4% en 2004, y está por encima del promedio de la OCDE que es de 5.8%. Este gasto invertido en educación (23.1%) como porcentaje del gasto público es el más alto entre los países de la OCDE y casi duplica el nivel promedio (13.4%)” (OCDE, 2007)³ (Cuadro 7).

Sin embargo, el estudio establece asimismo que la mayor parte del gasto en educación está vinculado a los salarios, con muy poco margen para mejorar la proporción estudiantes-personal educativo o para invertir en mayor tiempo para instrucción o recursos educativos.

La infraestructura educativa también presenta atrasos y desigualdades entre los distintos niveles. Sólo poco más de la mitad de los planteles de secundaria se encuentra en nivel óptimo; en primaria, 14% de las escuelas presentan cuarteaduras en sus edificaciones. Las telesecundarias se encuentran en condiciones poco operativas, menos de cuatro de cada diez cuentan con salón de cómputo y biblioteca, y la proporción de escuelas con laboratorios de física, química y biología es todavía menor.

³ Los datos que se comparan en este estudio son de los años 2004 y 2005, porque de acuerdo con Blanca Heredia, directora del Centro de la OCDE en México para América Latina, son los más sólidos disponibles para los países que pertenecen a esa organización.

Cuadro 7. Gasto nacional en educación (millones de pesos)

Años	Gasto nacional	Público*	Privado	Gasto público				
				Federal por nivel educativo				Estatal y municipal
				Básica	Media superior	Superior	Otros	
2003	495,110.5	386,715.7	108,394.8	198,578.6	28,865.0	58,114.0	21,848.9	79,309.2
2004	534,481.0	416,161.1	118,319.9	209,492.3	31,737.5	63,126.1	22,931.0	88,874.3
2005	595,453.4	464,030.1	131,423.3	226,578.5	39,423.7	71,859.2	25,698.4	100,470.4
2006	636,227.4	494,742.9	141,484.5	253,240.7	37,433.0	73,268.0	33,755.9	97,045.3
2007	671,592.3	519,023.1	152,569.2	256,342.6	41,449.6	78,109.6	30,588.9	112,532.5
2008	722,190.1	559,137.8	163,052.3	274,186.6	48,223.8	90,648.8	38,186.7	107,892.0

* Este rubro considera el gasto de la SEP, de otras secretarías y de los estados y municipios.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, septiembre de 2008, p. 264.

En cuanto a la ampliación del acceso a la educación, la permanencia en el sistema y la conclusión de los ciclos, las actuales tasas de escolaridad básica ilustran importantes avances. Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuatro desafíos pendientes destacan en la región, a saber: que los niños entre 3 y 6 años de edad alcancen el acceso universal, una educación preescolar de calidad; lograr la cobertura universal de primaria y reducir drásticamente la reprobación y deserción en el ciclo; promover el acceso y la permanencia de los adolescentes en la educación secundaria para completar 12 años de escolaridad; y flexibilizar la oferta para facilitar la atención pertinente a jóvenes y adultos en la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida, incluyendo la alfabetización.

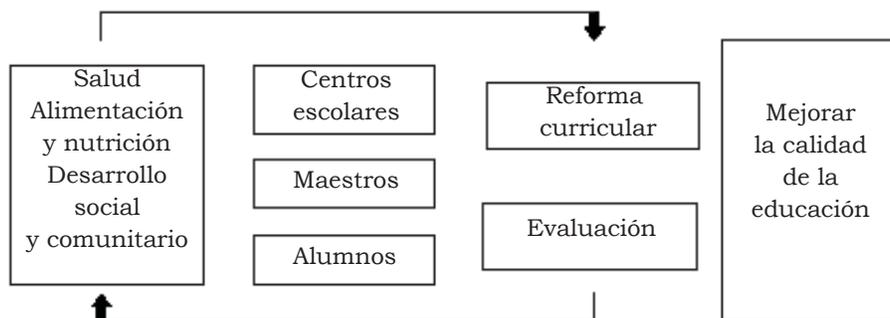
El desafío es realizar en los países de América Latina una profunda revisión de los factores estructurales que limitan la calidad de la oferta pedagógica y diseñar, con amplia participación de los docentes y comunidades, estrategias para mejorar la pertinencia cultural de los aprendizajes y el desarrollo de las competencias necesarias para vivir en un mundo cada vez más complejo.

III. Diseño de la Alianza por la Calidad de la Educación

“La Alianza para la Calidad de la Educación es la herramienta adecuada para construir el sistema educativo moderno, equitativo y eficiente que demanda el país”. En esos términos, el 15 de mayo de 2008 el presidente Felipe Calderón presentaba el acuerdo educativo suscrito entre el SNTE y la SEP, proyecto sustentado en cinco ejes de trabajo con acciones y metas por alcanzar al término de la administración calderonista, con inicio de operación a partir del ciclo escolar 2008-2009 (Esquema 1).

Con el lanzamiento de la Alianza presentada por el gobierno federal como la reforma a través de la cual se realizará una “transformación profunda del sistema educativo nacional, a fin de hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad” (OCDE, 2007), la SEP y el magisterio externaron la necesidad de sumar esfuerzos para superar los rezagos tecnológicos y de infraestructura en los centros escolares de educación básica; mejorar la capacitación y profesionalización

Esquema 1. Alianza por la Calidad de la Educación



Fuente: Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Alianza por la Calidad de la Educación*, México, mayo de 2008.

de los docentes; supervisar la alimentación, salud y seguridad de los alumnos en las escuelas; dar seguimiento a los procesos de aprendizaje y contar con mecanismos permanentes de evaluación (Cuadro 8).

Para implementar estos cinco ejes y diez procesos se constituyó la Comisión Rectora de la Alianza, integrada por igual número de miembros de la Secretaría de Educación Pública y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación,⁴ de la misma manera que cada eje rector cuenta con una coordinación para los trabajos de las mesas.

En este sentido, las mesas de trabajo son las que presentan y articulan los consensos necesarios para dar cumplimiento a los planes, programas y proyectos derivados de las metas planteadas por la Alianza.

A su vez, a la Comisión Rectora, que constituye el órgano colegiado de máxima autoridad de la Alianza, le corresponde coordinar, aprobar y dar seguimiento a cada una de las acciones que se realizan para el cumplimiento de los acuerdos comprometidos en la Alianza; asimismo, analizar los documentos que envían las mesas de trabajo, previamente validados por las coordinaciones de eje y aprobarlos para su implementación.

⁴ Alianza por la calidad de la educación. Funcionamiento general, en <http://alianza.sep.gob.mx/pdf/LineamientosfuncionamientoAlianza.pdf>

Cuadro 8. Alianza por la Calidad de la Educación.

Ejes, objetivos y procesos

<i>Ejes</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Procesos</i>
1. Modernización de los centros escolares	Garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender.	1. Infraestructura y equipamiento 2. Tecnologías de la información y la comunicación 3. Gestión y participación social
2. Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas	Garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.	4. Ingreso y promoción 5. Profesionalización 6. Incentivos y estímulos
3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos	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.	7. Salud, alimentación y nutrición 8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo	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.	9. Reforma curricular
5. Evaluar para mejorar	La evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.	10. Evaluación

Fuente: SEP. (http://alianza.sep.gob.mx/index_017.php).

Sin menoscabo de la importancia de los cinco ejes de la Alianza, para fines de este documento nos enfocaremos a la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas.

Eje de la ACE: profesionalización de los maestros y las autoridades educativas

Un elemento clave para el logro de las metas educativas es el profesor (Zúñiga, 2006). Por ello la Alianza por la Calidad de la Educación establece como una de las estrategias centrales para elevar la calidad de la educación básica, revalorar la función social del magisterio, al asumir que el docente es el protagonista de la transformación educativa de México.

Como parte de la estrategia que supone la Alianza, la docencia sin duda es una pieza fundamental para elevar la calidad de la educación y, en este sentido, son relevantes los resultados del documento “Informe TALIS: La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje”,⁵ elaborado por la OCDE, que mediante una encuesta practicada en 200 centros de enseñanza y a más de 90 mil profesores, arrojó los primeros resultados de los cuales se desprenden las siguientes consideraciones (OCDE, 2009).

La conducta de los alumnos en las aulas y la creación de un entorno de aprendizaje seguro y productivo son factores importantes en muchos centros escolares y pueden adquirir un carácter de desafío para el trabajo del profesor. Según la referida encuesta, uno de cada cuatro profesores de la mayoría de los países valorados, incluido México, pierde al menos 30% del tiempo de enseñanza a causa de la conducta perturbadora de los estudiantes o de las tareas administrativas y, en algunos casos, este porcentaje se eleva hasta 50 por ciento.

Más de uno de cada tres profesores trabaja en un centro cuyo director considera que dicho centro sufre una carencia de profesores calificados.

⁵ Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés).

Los factores más frecuentemente mencionados como obstáculo para la enseñanza son la falta de equipamiento y la ausencia de personal de apoyo a la instrucción.

Respecto a la frecuencia de participación de los profesores en actividades de desarrollo profesional, se destaca que la participación media de los profesores no pasa de algunos días al año, mientras que en México es de 30 días o más (Gráfica 1).

A pesar de que se destina un tiempo elevado de días al año en participar en actividades de desarrollo profesional, en países como Brasil, Malasia y México más de 80% de los encuestados informó que no había recibido suficiente desarrollo profesional.

Las demandas de un mayor desarrollo profesional por parte de los profesores parecen estar concentradas en determinados campos. En particular, uno de cada tres maestros informa de fuertes necesidades para enseñar a alumnos con requisitos especiales de aprendizaje.

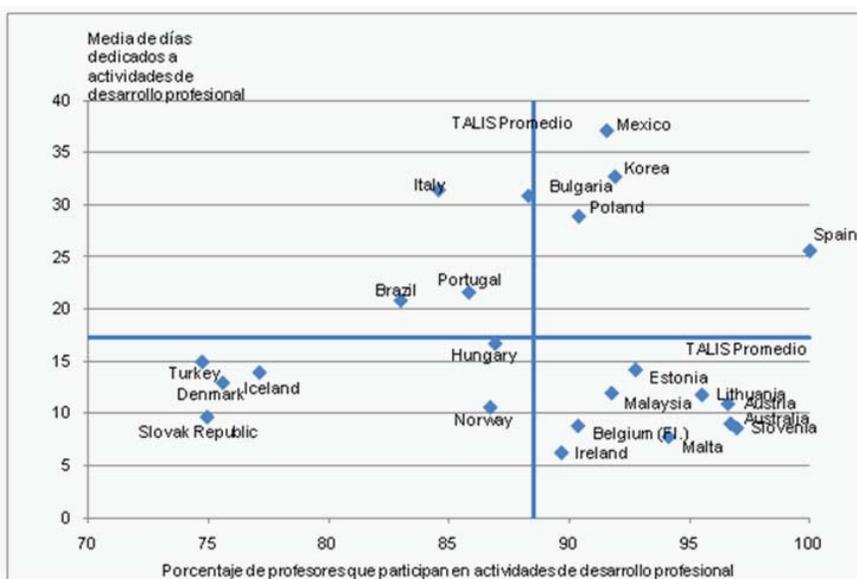
Entre 70 y 80% de los profesores mexicanos trabaja en centros cuyos directores informaron que las evaluaciones escolares produjeron algún tipo de efecto sobre el centro en cuestión, la evaluación de la dirección y los profesores, y que ayudó a estos últimos a mejorar sus habilidades docentes.

Sin embargo, de acuerdo con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) del 2007, el sistema educativo continúa estructurando desigualmente las oportunidades de aprendizaje, ya que prevalecen pautas de distribución del personal docente que destinan los recursos humanos menos capacitados a las zonas escolares habitadas por los estratos poblacionales menos favorecidos (Observatorio Ciudadano de la Educación).

De igual manera, a decir del INEE, la carrera magisterial, el principal programa de incentivos para la formación de los docentes, continúa presentando el mismo comportamiento; esto es, mientras los profesores de las escuelas primarias urbanas públicas participan de los incentivos de dicho programa en 60.8%, las rurales lo hacen en 43.2% y sólo 39.3% de los profesores de educación indígena están en sus filas (Observatorio Ciudadano de la Educación).

Otro indicador del INEE valora la satisfacción del trabajo en el aula. Así, mientras en las escuelas urbanas públicas sólo 16.5% de los

Gráfica 1. Nivel de intensidad de la participación en actividades de desarrollo profesional 2007-2008



Fuente: OCDE, “Informe TALIS: la creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje”, síntesis de los primeros resultados, París, 2009.

maestros expresó sentirse muy insatisfecho, en las indígenas lo hizo el 34.1%, en las comunitarias el 43.0% y, en contraste, en las privadas sólo el 9%. Finalmente, los directores de primaria con mayor formación académica siguen las mismas pautas inequitativas de distribución (Observatorio Ciudadano de la Educación).

Ante este panorama el tema de la profesionalización es uno de los componentes más significativos de la Alianza por la Calidad. En todo sistema educativo los maestros representan su primer motor, pues en la medida en que el maestro aumente su competitividad y conocimientos estará incidiendo de manera positiva y directa en el aprendizaje de sus alumnos.

Con este acuerdo se busca lograr que las autoridades del sistema educativo, directivos de centros escolares y profesores, sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los es-

títulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de sus alumnos.

Con ello no solamente se incentiva la contratación y promoción del personal más calificado, sino que además se busca mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, favoreciendo esquemas de transparencia y rendición de cuentas (Cuadro 9).

Cuadro 9. Acuerdos en materia de Ingreso, promoción, incentivos y estímulos

<i>Acuerdo</i>	<i>Consecuencias del acuerdo</i>	<i>Distribución de acciones en el tiempo</i>
<i>Ingreso y promoción</i>		
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. El acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición.	Fortalecimiento de la calidad del profesorado, autoridades escolares y educativas. Contratar y promover al profesional más calificado. El desempeño como eje de la contratación y la promoción. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.	Para el ciclo escolar 2008-2009 se utilizó un mecanismo transitorio acordado y supervisado bilateralmente. A partir del ciclo escolar 2009-2010 la convocatoria y la dictaminación de los concursos correría a cargo de un órgano de evaluación independiente con carácter federalista.
<i>Incentivos y estímulos</i>		
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 y desempeño profesional. Crear el Programa de Estímulos a la Calidad Docente.	Fortalecer la calidad como elemento central de la agenda educativa. Desplegar un nuevo modelo de promoción y certificación, orientado a resolver las necesidades y debilidades detectadas en la educación básica. Estimular el mérito individual de los maestros en función exclusiva de los resultados de logro de sus alumnos.	Adecuar lineamientos para el ciclo escolar 2008-2009.

Fuente: Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Alianza por la calidad de la educación, México, mayo, 2008.

Concursos de oposición para las nuevas plazas docentes y directivas

La Alianza considera importante que las plazas vacantes y las de nueva creación, tanto para profesores como para puestos directivos, sean asignadas a través de un concurso nacional público evaluado por un organismo independiente e imparcial (Observatorio Ciudadano de la Educación).

La SEP lanzó el 28 de julio de 2008 dos convocatorias públicas: la de nuevo ingreso al Sistema Educativo Nacional y la de docentes en servicio. El 11 de agosto de 2008 se llevó a cabo, por primera vez en el país, un concurso nacional para seleccionar a los maestros que se incorporarían a las aulas de educación básica a partir del ciclo escolar 2008-2009. Para ello se sometieron a concurso más de 8 mil plazas y 26 mil 875 horas-semana-mes, para lo cual se diseñaron 18 diferentes tipos de exámenes.

De acuerdo con el informe de la Alianza al mes de junio de 2009, hubo 109 mil 415 aspirantes (79 mil 172 a nuevo ingreso y 30 mil 243 docentes en servicio), de los cuales concluyeron el proceso de registro 80 mil 566 aspirantes (59 mil 051 de nuevo ingreso y 21 mil 515 docentes en servicio). La convocatoria se abrió para más de 8 mil nuevas plazas.

Es importante precisar que para el ciclo escolar 2008-2009 se utilizó un mecanismo transitorio, acordado y supervisado bilateralmente, por la SEP y el SNTE. Se registraron, cubriendo los requisitos, 80 mil 566 aspirantes que presentaron el Examen Nacional de Habilidades Docentes. Acreditaron el examen 24 mil 408 candidatos, cuyos resultados se publicaron el 14 de agosto de 2008 (Cuadro 10).

Estos resultados parten de 80 reactivos. Sin embargo, tanto en el rubro de docentes en servicio y en el de nuevo ingreso, el promedio de los evaluados supera los 40 puntos correctos, obteniendo el promedio más alto Querétaro y Jalisco, mientras el promedio más bajo a nivel nacional lo obtuvieron Nayarit y Tabasco.

Para el ciclo escolar 2009-2010 y con la creación del Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), el Examen Nacional de Habilidades y Competencias Docentes 2009 —que forma

Cuadro 10. Estadísticas básicas estatales de resultados del examen expresadas en número de aciertos

ENTIDAD	DOCENTES EN SERVICIO					INGRESO AL SERVICIO DOCENTE						
	CONCURSANTES	MEDIANA	MEDIA	DESV. EST.	MINIMO	MAXIMO	CONCURSANTES	MEDIANA	MEDIA	DESV. EST.	MINIMO	MAXIMO
AGUASCALIENTES	623	44.00	44.55	10.68	17.00	74.00	1,760	41.00	41.14	9.70	15.00	69.00
BAJA CALIFORNIA	1,896	43.00	42.94	10.63	11.00	74.00	1,401	44.00	43.61	9.62	16.00	71.00
BAJA CALIFORNIA SUR	4	45.00	44.25	5.62	38.00	49.00	486	43.00	42.99	9.61	18.00	70.00
CAMPECHE	435	43.00	43.15	11.25	10.00	71.00	1,498	38.00	39.03	10.11	14.00	68.00
COAHUILA *							606	41.00	41.24	10.46	15.00	69.00
COLIMA	527	44.00	44.71	10.69	2.00	70.00	737	44.00	43.72	9.97	16.00	69.00
CHIASPAS	92	44.00	43.85	9.45	18.00	62.00	2,717	44.00	43.47	11.62	7.00	74.00
CHIHUAHUA	62	48.50	48.44	10.23	26.00	69.00	1,071	46.00	45.17	10.22	14.00	69.00
DISTRITO FEDERAL	1,098	48.00	48.00	10.07	19.00	73.00	362	45.00	44.91	9.29	18.00	69.00
DURANGO	764	43.00	43.19	11.68	4.00	71.00	1,639	40.00	40.52	10.26	12.00	70.00
GUANAJUATO	2,481	43.00	43.16	10.68	9.00	75.00	3,842	41.00	41.88	9.94	13.00	72.00
GUERRERO	12	47.00	44.00	7.98	28.00	51.00	318	42.00	41.36	8.45	20.00	65.00
HIDALGO	1,531	42.00	41.97	11.17	12.00	72.00	1,118	39.00	39.31	10.09	10.00	67.00
JALISCO	1,229	45.00	44.96	11.09	14.00	73.00	5,274	41.00	40.96	9.90	9.00	74.00
MEXICO	1,345	44.00	44.37	11.06	10.00	74.00	1,404	43.00	43.18	10.17	15.00	74.00
MORELOS	296	41.50	42.33	11.28	19.00	73.00	1,906	40.00	40.12	10.27	12.00	72.00
NAVARRIT	212	39.00	39.91	10.64	16.00	71.00	902	37.50	37.25	9.51	14.00	63.00
NUÑO LEÓN	975	41.00	40.98	10.08	19.00	70.00	1,512	44.50	44.87	10.14	14.00	73.00
PUEBLA	102	40.00	40.40	10.11	15.00	62.00	1,644	40.00	40.64	9.33	13.00	69.00
QUERÉTARO	1,027	46.00	46.02	10.16	14.00	74.00	337	44.00	43.66	10.18	15.00	68.00
QUINTANA ROO	855	41.00	41.20	11.37	15.00	74.00	1,030	38.00	38.42	10.45	13.00	68.00
SAN LUIS POTOSÍ	53	44.00	42.21	11.26	19.00	63.00	1,368	40.00	40.21	10.93	12.00	69.00
SINALOA	239	40.00	40.56	11.30	13.00	68.00	2,094	37.00	37.37	9.54	14.00	69.00
SONORA	1,091	39.00	40.08	11.95	12.00	72.00	2,049	38.00	38.41	11.29	3.00	75.00
TABASCO	189	38.00	36.71	10.13	11.00	64.00	2,798	32.00	32.61	9.88	6.00	69.00
TAMAUPLPAS	88	43.00	43.31	10.10	21.00	69.00	680	37.00	37.16	10.26	11.00	66.00
TLAXCALA							679	38.00	38.33	9.10	16.00	65.00
VERACRUZ	210	44.00	43.13	11.96	18.00	72.00	7,228	37.00	37.10	10.99	8.00	71.00
YUCATÁN							3,679	41.00	41.58	10.66	12.00	71.00
ZACATECAS	162	42.00	42.62	9.78	22.00	70.00	1,167	43.00	42.91	10.21	3.00	75.00
NACIONAL	17,648	43.00	43.25	11.06	2.00	75.00	53,406	40.00	40.13	10.69	3.00	73.00

Fuente: <http://www.concursonacionalalianza.org/>

parte del proceso de selección de maestros que obtendrán una plaza para ejercer la docencia en el sistema público de educación básica—, se aplicó en las 306 sedes de las entidades federativas participantes y en el Distrito Federal el 16 de agosto de 2009.

Este concurso fue abierto para los egresados de instituciones de educación superior y formadoras docentes: Escuela Normal y Normal de Estudios Superiores, Universidad Pedagógica Nacional, e instituciones de educación superior de las diversas especialidades.

Mientras, para los docentes en servicio este concurso estuvo dirigido para aquellos maestros con nombramiento provisional, con contratos por honorarios, para los que aspiraran a una plaza de base, y para aquellos que buscaran incrementar sus horas a la semana o una plaza de tiempo completo.

Las evaluaciones son especializadas por tipo de plaza: para docentes de educación inicial y preescolar, preescolar indígena, primaria, primaria indígena, telesecundaria y educación especial (docente y psicólogo). También hay exámenes específicos para docentes de secundaria general y técnica de español, matemáticas, biología, física, química, geografía, formación cívica y ética, historia, inglés y educación tecnológica, así como de educación física para primaria y secundaria.

Fueron más de 123 mil aspirantes, de los cuales 81 mil 400 fueron de nuevo ingreso y 42 mil 366 docentes en servicio. Los resultados generales muestran que del total de aspirantes poco más de 31 mil tuvieron resultados aceptables, 87 mil requieren proceso de nivelación académica, mientras que poco más de 5 mil aspirantes tuvieron un resultado no aceptable (Cuadro 11).

Las entidades que en términos absolutos tuvieron el más alto número de aspirantes aceptables fueron Puebla, Jalisco, DF, Nuevo León y el Estado de México, mientras que las entidades con el menor número de aspirantes con resultados aceptables fueron BCS, Colima, Guerrero, Aguascalientes, Querétaro y Tlaxcala.

Los resultados muestran que más de 18 mil aspirantes de nuevo ingreso obtuvieron resultados aceptables, mientras que sólo 3 mil 552 no obtuvieron una calificación aceptable. En cuanto a los docentes en servicio, más de 12 mil aspirantes obtuvieron resultados

Cuadro 11. Resultados generales del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes 2009-2010

Entidad	Generales		Resultados globales			Resultados globales				Normatividad, gestión y ética
	Presentaron examen	Aceptable	Requiere procesos de nivelación académica	No aceptable	Global	Contenidos curriculares	Competencias didácticas	Habilidades intelectuales		
Aguascalientes	2,683	472	2,138	73	56.09	55.87	62.93	56.67	48.88	
BC	5,529	1,130	4,256	143	56.92	55.83	62.82	57.24	51.8	
BCS	680	161	506	13	56.92	54.49	61.19	58.92	53.08	
Campeche	3,290	627	2,529	134	52.54	53.14	59.14	51.36	46.51	
Coahuila	6,282	1,296	4,805	181	57.02	54.27	61.64	56.42	55.74	
Colima	1,031	241	773	17	58.1	58.17	63.97	59.99	50.28	
Chiapas	3,141	1,150	1,831	160	53.32	56.19	59.62	51.26	46.2	
Chihuahua	2,758	946	1,770	42	58.75	54.79	65.09	59.38	55.72	
DF	5,281	1,711	3,481	88	59.88	59.24	64.37	60.89	55.01	
Durango	3,849	734	2,953	162	53.77	49.86	57.1	52.92	55.18	
Edomex	4,041	1,594	2,304	143	53.83	54.4	61.95	52.88	46.1	
Guanajuato	8,234	1,608	6,429	197	54.98	53.91	62.33	55.12	48.56	
Guerrero	814	474	307	33	55.51	57.49	57.05	58.51	48.97	
Hidalgo	2,330	512	1,713	105	52.89	54.79	60.54	53.45	42.77	
Jalisco	14,308	3,394	10,282	632	54.22	53.93	61.2	53.97	47.78	
Morelos	6,801	1,635	4,773	393	52.08	51.2	56.2	52.34	48.59	
Nayarit	3,269	666	2,400	203	52.45	52.07	59.35	52.83	45.57	
Nuevo León	3,546	1,805	1,655	86	58.06	55.63	62.44	59.16	55.02	
Puebla	7,336	2,071	4,996	269	54.34	54.41	61.04	54.1	47.8	
Queretaro	1,740	356	1,374	10	61.59	60.46	67.72	60.49	57.7	
Q. Roo	3,683	697	2,836	150	53.71	55.79	60.2	52.34	46.5	
SLP	2,619	623	1,889	107	54.33	52.93	58.68	56.68	49.03	
Sinaloa	4,992	1,210	3,597	185	55.12	52.37	59.42	54.99	53.7	
Sonora	2,841	843	1,857	141	54.38	53.02	58.35	54.29	51.87	
Tabasco	5,014	935	3,594	485	46.52	46.67	46.84	47.77	44.81	
Tamaulipas	2,658	861	1,684	113	53.43	52.14	57.16	55.84	48.57	
Tlaxcala	1,191	260	865	66	53.26	56.57	59.67	56.66	40.13	
Veracruz	7,196	1,476	5,296	424	50.89	54.2	50.8	53.12	45.45	
Yucatán	4,673	911	3,568	194	53.01	54.42	57.89	53.44	46.27	
Zacatecas	2,047	687	1,280	80	53.53	52.63	59.99	53.42	48.09	
Promedio General	123,857	31,086	87,741	5,029	54.71	54.36	59.89	55.22	49.39	

Fuente: SEP, Resultados del Examen Nacional de Habilidades y Competencias Docentes 2009, México, agosto de 2009 (www.sep.gob.mx).

aceptables, mientras que sólo 1 mil 477 no lograron un resultado aceptable (Cuadro 12).

Profesionalización

Al mes de junio de 2009 un avance en el cumplimiento de los acuerdos de la Alianza fue la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio en el que 80% de los cursos nacionales y estatales serán de matemáticas, ciencias, español, historia y formación cívica y ética. En el sistema participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio y se evaluará la calidad de los cursos. Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente.

Como parte de este proceso de profesionalización, los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas, como la de ENLACE, deberán tomar cursos especialmente orientados.

Durante el presente ciclo escolar se emitieron las reglas de operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio. Se instalaron 24 Consejos Estatales del Sistema de Formación Continua donde participan 8 mil 163 docentes en cursos de español y matemáticas.

Otro de los puntos es fortalecer la profesionalización de los docentes de las escuelas normales. En esta materia se han impulsado las siguientes acciones:

- Mejorar el perfil y el desempeño del personal académico de las escuelas normales. Se incluyó a las instituciones públicas formadoras de docentes en las reglas de operación 2009 del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep).
- Para el 2010 se buscará capacitar adicionalmente a 368 profesores que imparten matemáticas y 299 profesores que imparten historia en las escuelas normales. Se capacitará adicionalmente a 477 profesores asociados a la enseñanza del español en las escuelas normales. Se capacitará adicionalmente

Cuadro 12. Resultados por tipo de aspirante del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes 2009-2010

Entidad	Generales	Resultados globales			Resultados para docentes de nuevo ingreso			Resultados para docentes en servicio		
		Presentaron examen	Acceptable	Requiere procesos de nivelación académica	No aceptable	Acceptable	Requiere procesos de nivelación académica	No aceptable	Acceptable	Requiere procesos de nivelación académica
Aguascalientes	2,683	472	2,138	73	176	911	35	296	1,227	38
BC	5,529	1,130	4,256	143	639	2,022	69	491	2,234	74
BCS	680	161	506	13	161	506	13	0	0	0
Campeche	3,290	627	2,529	134	404	1,642	99	223	887	35
Coahuila	6,282	1,296	4,805	181	590	2,454	94	706	2,351	87
Colima	1,031	241	773	17	121	516	12	120	257	5
Chiapas	3,141	1,150	1,831	160	1,068	1,772	151	82	59	9
Chihuahua	2,758	946	1,770	42	432	1,031	17	514	739	25
Distrito Federal	5,281	1,711	3,481	88	970	2,064	51	741	1,417	37
Durango	3,849	734	2,953	162	494	2,137	136	240	816	26
Edo. de México	4,041	1,594	2,304	143	360	613	30	1,234	1,691	113
Guanajuato	8,234	1,608	6,429	197	732	3,502	91	876	2,927	106
Guerrero	814	474	307	33	367	223	7	107	84	26
Hidalgo	2,330	512	1,713	105	204	722	37	308	991	68
Jalisco	14,308	3,394	10,282	632	2,046	7,044	484	1,348	3,238	148

Morelos	6,801	1,635	4,773	393	988	3,477	290	647	1,296	103
Nayarit	3,269	666	2,400	203	332	1,301	109	334	1,099	94
Nuevo León	3,546	1,805	1,655	86	1,426	1,491	60	379	164	26
Puebla	7,336	2,071	4,996	269	1,020	4,189	179	1,051	807	90
Querétaro	1,740	356	1,374	10	103	436	4	253	938	6
Quintana Roo	3,683	697	2,836	150	193	702	57	504	2,134	93
San Luis Potosí	2,619	623	1,889	107	498	1,691	87	125	198	20
Sinaloa	4,992	1,210	3,597	185	465	2,225	87	745	1,372	98
Sonora	2,841	843	1,857	141	450	1,446	122	393	411	19
Tabasco	5,014	935	3,594	485	675	2,897	399	260	697	86
Tamaulipas	2,658	861	1,684	113	523	1,435	75	338	249	38
Tlaxcala	1,191	260	865	66	248	865	66	12	0	0
Veracruz	7,196	1,476	5,296	424	1,476	5,296	424	0	0	0
Yucatán	4,673	911	3,568	194	911	3,568	194	0	0	0
Zacatecas	2,047	687	1,280	80	589	1,099	73	98	181	7
Totales	123,857	31,086	87,741	5,029	18,661	59,277	3,552	12,425	28,464	1,477

Fuente: SEP, Resultados del Examen Nacional de Habilidades y Competencias Docentes 2009, México, agosto de 2009 (www.sep.gob.mx).

a 1,354 profesores con maestría de las escuelas normales de todo el país.

- Mejorar el desempeño de los estudiantes de las escuelas normales. Para apoyar a los estudiantes de las escuelas normales se entregaron un total de 19 mil 700 becas del Programa de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social (Probapiss) en el ciclo escolar 2008-2009, lo cual ha significado una inversión de casi 124 millones de pesos. Se han entregado alrededor de 14 mil 500 becas del Programa Nacional de Becas de Educación Superior (Pronabes) a estudiantes de escasos recursos de escuelas normales en todas las entidades de la república.
- Extender las prácticas de evaluación para mejorar la calidad de las instituciones programas y estudiantes. En 2008 se inició la evaluación de los programas educativos y de la gestión institucional de las escuelas normales a cargo de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Hasta la fecha se han incorporado a esta evaluación 268 instituciones formadoras de docentes, con 708 programas educativos en 20 entidades federativas.
- Revisar los planes de estudio que ofrecen las escuelas normales con base en resultados de evaluaciones nacionales. Se conformó un grupo de especialistas que trabaja actualmente en la revisión de los planes de estudio de los diferentes programas de las escuelas normales y se espera que sea concluida en 2011.
- Fortalecer la infraestructura y el equipamiento de las escuelas normales. En 2008 se invirtieron más de 280 millones de pesos para apoyar 288 proyectos de infraestructura y equipamiento durante el presente ciclo escolar.

Incentivos y estímulos

Uno de los acuerdos más relevantes que logró la Alianza por la Calidad de la Educación está vinculado al reforzamiento del Programa de Carrera Magisterial.

La carrera magisterial es un sistema de estímulos económicos de promoción horizontal para maestros del servicio público de educación básica. Se instituyó como respuesta a la demanda del SNTE de contar con un medio para revalorar el trabajo del docente.

Desde su surgimiento, el Programa de Carrera Magisterial buscó, entre otros objetivos: coadyuvar a elevar la calidad de la educación básica por medio del reconocimiento al mérito, la profesionalización y actualización del magisterio; estimular a los maestros que demuestran mejor desempeño; mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes.

En este programa la participación es individual y voluntaria, se sustenta en la evaluación sistemática e integral del docente y del aprovechamiento escolar de sus alumnos; el programa permite alcanzar estímulos económicos sin cambiar de función.

Opera con financiamiento del gobierno federal, ya que el presupuesto anual se determina en el marco de la negociación del Pliego General de Demandas que presenta cada año el SNTE a la Secretaría de Educación Pública.

Tradicionalmente este programa se ha caracterizado por incentivar factores como la antigüedad, entre otros elementos. Sin embargo, el acuerdo en este punto es que se centre en tres aspectos: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación ENLACE), cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional (Cuadro 13).

Este nuevo modelo de promoción y certificación busca resolver las debilidades detectadas en educación básica, privilegiando el mérito individual de los maestros en función exclusiva de los resultados de logro de sus alumnos.

Por otra parte, con la creación del Programa de Estímulos a la Calidad Docente se pretende distribuir los estímulos económicos en función de los resultados académicos de los alumnos. Al respecto algunos especialistas han observado que al distribuir los estímulos a los docentes con base en el aumento que éstos logren, de un año a otro, en los puntajes que sus estudiantes alcancen en los exámenes de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares

Cuadro 13. Porcentaje de factores que considera la carrera magisterial

<i>Factores</i>	<i>Antes</i>	<i>Después</i>
Antigüedad	10	0
Grado académico	15	0
Desempeño profesional	10	20
<i>Aprovechamiento escolar</i>	<i>20</i>	<i>60</i>
Curso de actualización	17	20
Preparación profesional	28	0
Total	100	100

Fuente: SEP, Informe de avance de la Alianza por la Calidad de la Educación, junio de 2009.

(ENLACE), en realidad se oculta la estratificación socio-académica de los alumnos.

Si esto no se hiciera, sólo se premiaría a quienes trabajen en los ambientes más favorables para el aprendizaje, en detrimento de los docentes que desempeñen su profesión en ambientes socioeconómica y culturalmente adversos. Además de profundizar la injusticia, el nuevo programa repercutiría negativamente en la motivación de esos docentes para mejorar los resultados de sus alumnos.

Para el cálculo del estímulo, la SEP elaborará una propuesta basada en resultados históricos de ENLACE y en los resultados de exámenes “Preparación Profesional” aplicados a los docentes para los grados y niveles donde no se cuenta con evaluaciones de alumnos (educación inicial, 1° y 2° de primaria, educación preescolar, educación especial y tecnologías en secundarias).

Sin embargo, la lógica de esa propuesta reproduce y pudiera incluso profundizar las brechas de desigualdad económica y material que separan las escuelas urbanas, las rurales, las indígenas y las comunitarias. Se sabe, por los resultados de ENLACE, así como por los indicadores derivados de los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (Excale) y por los del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA), que existe una regularidad en el aprovechamiento y en los aprendizajes de los educandos de las instituciones públicas: la

curva va siempre en sentido descendente de la ciudad al campo, y del ámbito rural a las comunidades indígenas.

Si los salarios docentes quedan indexados en alto porcentaje al aprovechamiento escolar de los alumnos, entonces podemos señalar que esta medida sin mecanismos compensatorios podría prever ampliación de las brechas existentes. Aunque se corre también el riesgo de que ENLACE se convierta en el eje rector de la enseñanza y del aprendizaje.

Conclusiones

La calidad de la educación es un elemento central para la acumulación de capital humano y para el desarrollo económico de un país. No obstante, la evidencia revela que el sistema de educación pública en México no ha sido capaz de ofrecer una enseñanza de alta calidad, además de que hay un importante rezago en la escolaridad básica de la población, según exámenes y estándares internacionales.

Todos los factores y ejes que promueve la Alianza conforman un instrumento atractivo que señala el camino que hay que recorrer y construir para la consecución de una verdadera calidad educativa en México.

Ese camino es muy largo aún. En la medida de lo posible el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica generó en 1992 una transformación en la forma de administrar y conducir la política educativa en México. Después de 17 años, los retos se centran no precisamente en el financiamiento ni en alcanzar tasas de cobertura cercanas al 100%. El reto hoy es que todos los niños que egresan de la educación básica cuenten con las herramientas necesarias para aumentar sus capacidades y oportunidades profesionales.

En su momento, a principios del sexenio anterior, la organización gremial del magisterio, con la suscripción del llamado Compromiso Social por la Educación, se comprometió a impulsar acciones para alentar la capacitación permanente del magisterio. De la misma manera, se comprometió a fomentar la innovación de la comunidad

educativa y a incidir en el fortalecimiento de los perfiles de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector; ello con base en medidas para que el acceso a estos cargos se realizara mediante exámenes de ingreso al servicio y las promociones de los docentes se llevaran a cabo por medio de concursos de oposición.

Las reformas desde el punto de vista de la profesionalización y de los incentivos al magisterio, configuran un nuevo escenario que presumiblemente puede impactar directamente en la calidad de la educación. Los mecanismos de acceso para los profesores de nuevo ingreso o eventuales configura hoy un paso más de la transformación educativa que se ha vivido a lo largo de muchos años.

Sin embargo, el sentido de la calidad de la educación que la Alianza adopta debiera considerar, entre otras dimensiones, la evaluación de los ambientes escolares que experimentan los educandos, ya que el clima en el aula, en la escuela y en el hogar, la satisfacción de los profesores con sus directivos y con sus compañeros, así como las condiciones del trabajo, se encuentran estrecha e intensamente relacionadas con los resultados de los aprendizajes propuestos.

Un clima abierto, una dirección colegiada y de respeto a la autonomía, responsabilidades y capacidades de los docentes, puede ser una de las vías más cortas para elevar la calidad educativa. Y en este punto mucho puede aportar la conformación y el funcionamiento efectivos de los consejos escolares de participación social. A ello también podría sumarse una estrategia para enfrentar los pobres y desiguales resultados de las pruebas y garantizar las oportunidades de aprendizaje a todos los niños que son atendidos por el sistema de educación pública del país.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2006), *Un sexenio de oportunidad educativa: México 2007-2012*, México, septiembre de 2006 (www.foropolicaspublicas.org.mx/docs/).

- CEPAL (2004), “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, julio de 2004.
- Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 18 de mayo de 1992.
- Grupo Financiero Bancomer (2003), “Educación para el crecimiento económico”, Serie Propuestas, abril de 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/16/47/39337306.pdf> (última consulta: octubre de 2007).
- Observatorio Ciudadano de la Educación, “La nueva alianza por la calidad educativa” (http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate13_NuevaAlianza.html).
- OCDE (2009), “Informe TALIS: la creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje, síntesis de los primeros resultados. Primera encuesta Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje”, París, 2009 (www.oecd.org/edu/talis).
- (2007) Panorama de la Educación 2007, septiembre de 2007, en Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007.
- Presidencia de la República (2008), Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.
- Secretaría de Educación Pública (1998), *Lineamientos generales de carrera magisterial*, Comisión Nacional SEP-SNTE de carrera magisterial, México.
- “Alianza por la calidad de la educación” (http://alianza.sep.gob.mx/index_001.php).
- Zúñiga Molina, Leonel (2006), “Desafíos de la evaluación educativa: consideraciones y propuestas en torno al caso de México”, Documento de discusión, t. 3, IV Congreso Nacional de Educación, SNTE, México.