

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**RVOE 871360**

**ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DOCENTE EN TLAPA DE COMONFORT,
GUERRERO: PROPUESTA PARA LA FORMACIÓN INICIAL
DE PROFESORES DE EDUCACIÓN PRIMARIA**

T E S I N A**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE****MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA****P R E S E N T A****ADRIANA YOLANDA AGUILAR BÁRCENAS****DIRECTOR: DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN**

México, D.F.

Febrero, 2016.

A Héctor Hugo Aguilar Bárcena,
In Memoriam

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DOCENTE EN TLAPA DE COMONFORT,
GUERRERO: PROPUESTA PARA LA FORMACIÓN INICIAL DE
PROFESORES DE EDUCACIÓN PRIMARIA

Adriana Yolanda Aguilar Bárcenas

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	II
-------------------	----

PRIMER CAPÍTULO

IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA EDUCACIÓN

1.1 La educación como asunto público.....	7
1.2 Ciclo de las políticas públicas.....	10
1.2.1 Definición del problema.....	13
1.2.2 Diseño de políticas públicas.....	14
1.2.3 Implementación de políticas públicas.....	15
1.2.4 Evaluación de políticas públicas.....	21
1.3 Política educativa desde el enfoque de la implementación.....	23
1.4 Experiencia internacional en formación inicial de docentes.....	25

SEGUNDO CAPÍTULO

LA REALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

2.1 Estructura del Sistema Nacional de Educación.....	30
2.1.1 Estructura de la educación básica.....	31
2.2 La educación en cifras.....	32
2.3 Análisis de políticas educativas durante el período 2000-20015.....	36
2.3.1 Vicente Fox Quesada 2000-2005.....	36
2.3.2 Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012.....	39
2.3.3 Enrique Peña Nieto 2013-2018.....	41
2.4 Áreas de oportunidad del Sistema Educativo Nacional.....	48
2.4.1 Formación inicial de docentes.....	48
2.4.2 Gasto educativo.....	50
2.4.3 Consolidación del Federalismo Educativo.....	52
2.5 La realidad de la educación en el Estado de Guerrero.....	52
2.5.1 Resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales.....	53

TERCER CAPÍTULO

ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN EN TLAPA DE COMONFORT, GUERRERO

3.1 Entorno socio-demográfico en Tlapa de Comonfort y su impacto en la educación.....	56
3.1.1 Marginación y pobreza.....	58
3.1.2 Pruebas nacionales e internacionales.....	59
3.1.3 Nutrición y su impacto en el aprendizaje.....	60
3.1.4 Pobreza multidimensional.....	60
3.1.5 Rezago social.....	61
3.1.6 Marginación.....	61
3.1.7 Migración interna.....	62
3.1.8 Población indígena.....	62
3.2 Oferta educativa para la formación para docentes en Tlapa.....	63
3.2.1 Escuela Normal de la Región de la Montaña.....	64
3.2.2 Escuela Normal Rural.....	65
3.2.3 Universidad Pedagógica Nacional.....	69
3.3 La Escuela Normal, un modelo que debe ser reformado.....	70
Conclusiones.....	75
Recomendaciones.....	78
Fuentes de información.....	84
ANEXO I	91

INTRODUCCIÓN

México atraviesa por un proceso de cambio en el sistema educativo público, impulsado por la Reforma Educativa, con el objetivo final de elevar la calidad educativa.

Durante los últimos años, los gobiernos mexicanos han puesto en práctica una serie de políticas educativas tendientes a superar los enormes rezagos que en esta materia padece una parte muy importante de la población. También se ha tratado de cumplir con la expectativa de transformar la educación para contribuir al bienestar del país y ser un instrumento de justicia social. Durante este período, los esfuerzos se han enfocado en mejorar la calidad de la enseñanza impartida, reducir los niveles de inequidad y procurar la coordinación del sistema educativo.

Dichas políticas y reformas no han logrado superar las desventajas que en materia educativa, padece casi un tercio de la población. La calidad del sistema educativo es aún insatisfactoria, persisten niveles de inequidad muy considerables y la coordinación es ineficiente. En este sentido, las políticas en educación han mostrado su ineffectividad para cambiar el estado de la educación imperante desde hace un cuarto de siglo. Sin duda el tema de política educativa representa un gran reto para la Administración Pública como responsable de la prestación de servicios educativos con calidad y equidad para todos los mexicanos, especialmente en municipios con algo grado de marginación.

El desempeño educativo, se ha estancado durante los últimos años y presenta un rezago considerable frente a países como Chile, de acuerdo con cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹ (OCDE). El bajo desempeño educativo no sólo tiene que ver con la cuestión socioeconómica, sino

¹ OCDE, "Panorama de la educación 2013". Indicadores. [21-06-2015]. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/Panorama%20de%20la%20educacion%202013.pdf>

con otros factores como la necesidad de redefinición de objetivos y mejora en la etapa de implementación de políticas públicas, como es el caso que presenta la Reforma Educativa al tratar de implementar la evaluación docente en algunos estados donde no hay consenso.

La baja calidad educativa en México representa un enorme reto. En la tabla internacional de Indicadores de la OCDE, México se ubicó con 313 puntos por debajo de Portugal, España y Chile; a un nivel similar de Uruguay y Costa Rica, y por encima de Brasil, Argentina, Colombia y Perú.

Para dimensionar el reto, se dio a conocer que mientras el 55% de los estudiantes de Shanghai se ubicaron en los niveles de excelencia, en México el 55% de los jóvenes está en el nivel básico de desempeño en matemáticas; el 41% no alcanza ese nivel en lectura y el 47% cuando se evalúa esta asignatura².

Dentro del desglose estatal que se hace de México en los indicadores de la OCDE, los que obtuvieron mejor desempeño fueron: Aguascalientes, Nuevo León, Jalisco, Querétaro y Colima. En tanto los peores desempeños, los obtuvieron: Guerrero, Chiapas, Tabasco, Veracruz y Campeche, niveles similares a los que obtuvo Perú.

La política educativa se constituye en un referente principal no sólo para la comprensión de la educación en el México actual, sino de los procesos que intervienen en ella y el papel que juega cada uno de los actores que participan, siendo la educación un espacio público.

Debemos conocer las características del sistema educativo en nuestro país, las nuevas funciones del Estado³ en materia educativa, los procesos y factores que han

² Op.cit 1

³ Carpizo Jorge. "Reseña bibliográfica: Carré de Malberg. R. Teoría General del Estado". Cuestiones constitucionales. 1999. Número 1 [02-01-2016]. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/1/rb/rb14.htm>. Para fines de esta investigación se entiende por Estado: "Es la comunidad política con un territorio propio y que dispone de una organización".

determinado las formas de organizar la educación en y desde el Estado, así como, los mecanismos y estrategias de participación de los distintos actores sociales en el proceso de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas⁴ educativas como reflejo y acción del cambio social y político del país.

La calidad de la educación en México se encuentra en la posición 100 de 144 países que fueron evaluados en el Reporte Global de Competitividad 2012 que realiza el Foro Económico Mundial, FME.

Las diferencias por nivel de conocimiento en ciencias entre los alumnos finlandeses de 15 años y los mexicanos de esa misma edad, primeros y últimos en la clasificación de la OCDE, equivalen a cuatro años de diferencia.

:

Para el ciclo escolar 2013-2014, la matrícula escolarizada total del Sistema Educativo Nacional (SEN) se conformó por 35.74 millones de alumnos, equivalente al 30.2% de la población total del país de 2013. El alto porcentaje de participación se explica, en parte, por estructura de la pirámide poblacional, donde el 96.2% tiene de 3 a 14 años de edad. El 72.6% de la población escolar se ubica en la educación básica, que comprende la educación preescolar, primaria y secundaria. La educación media superior representa el 13.1% de la matrícula y constituye el tipo educativo que experimentará el mayor crecimiento en los próximos años, como resultado de la gran expansión de la educación básica en los últimos años. La educación superior, con 3.4 millones de alumnos, abarca el 9.5% de la matrícula total y los servicios de capacitación para el trabajo cubren el restante 4.8 por ciento. En cuanto al sostenimiento de los servicios educativos, el 71.1% de los alumnos asiste a las escuelas administradas por los gobiernos estatales. Este alto porcentaje es el resultado de la federalización de la educación básica y normal iniciada a partir de 1992. El 10.1% son servicios administrados por la Federación, con una tendencia

⁴Franco Corzo, Julio. "Política Pública" [16-07-2015]. Disponible en: <http://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>. Para fines de esta investigación, entenderemos por Política Pública: "Acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad".

a disminuir, como resultado de su transferencia paulatina a los estados. Las instituciones autónomas, básicamente universidades, administran el 5.3% de las escuelas, principalmente en la educación media superior y superior. La educación particular atiende el 13.5% de los alumnos⁵.

De acuerdo con el análisis de Estadísticas e Indicadores 2013-2014 realizado por la SEP, el Estado de Guerrero ocupa el 3er lugar en analfabetismo, en la República Mexicana, los otros dos Estados con un alto rezago educativo⁶ son Chiapas y Oaxaca en primer lugar.

El tema de calidad educativa en México es muy amplio y puede ser abordado desde distintos puntos, sin embargo, delimitaré mi investigación al análisis de las políticas públicas en materia de educación dirigidas a docentes en el período 2000-2015. Así como al análisis de las oportunidades de formación inicial que tienen los futuros docentes en el municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero.

Esta investigación se llevará a cabo a través del método científico, teniendo como fundamento teórico el análisis de las políticas públicas; se basa en la observación sistemática, medición, experimentación, la formulación, análisis y modificación de la hipótesis, que deberá ser refutada y una vez aprobada generará una conclusión.

Las preguntas planteadas para esta investigación son las siguientes:

1. ¿Cuál es el papel que juegan los docentes en la calidad educativa?
2. ¿La evaluación de desempeño de los docentes y las acciones que se tomen a partir de ello, son suficientes para impactar positivamente en la calidad educativa?

⁵ Secretaría de Educación Pública, SEP. "Estadística e indicadores 2013". [05-06-2015]. Disponible en: www.sep.gob.mx/http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014.pdf,

⁶ INEA, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, SEP. [12-06-2015]. Disponible en: <http://www.inea.gob.mx/index.php/serviciosbc/ineanumeros/rezago.html>. Para fines de esta investigación, entenderemos por rezago educativo: "Población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir y/o que no ha iniciado o concluido su educación primaria o secundaria".

3. ¿Es necesaria una transformación profunda de las Escuelas Normales Superiores para revertir la caída de su eficiencia?

En relación con las preguntas anteriores, se puede formular la hipótesis de esta investigación en los siguientes términos:

La educación es un tema muy sensible y complejo, por ende, el limitar los esfuerzos educativos a uno de los puntos finales de la formación de docentes, como sería la evaluación de desempeño, no es suficiente para elevar la calidad educativa; es necesario enfocar las políticas públicas a quienes pueden hacer el cambio en la calidad educativa.

El objetivo de esta investigación, es analizar todos los componentes que determinan la calidad en la educación y las acciones que hasta ahora se han tomado. Con base en los resultados, determinar cuál es el tema prioritario y sobre este hacer una propuesta de política pública o una redefinición de objetivos para elevar la calidad educativa en Tlapa de Comonfort, Guerrero.

Existe una estrecha relación entre educación y bienestar social, utilizando datos sobre las políticas educativas implementadas en los últimos años, podemos definir una mejor política educativa.

Para fines de exposición, la presente investigación se estructura en tres capítulos, con el siguiente desarrollo:

En el primer capítulo, se aborda el ciclo de las políticas públicas y su importancia; haciendo énfasis en la etapa de implementación por ser donde se presentan más fallas. Posteriormente, se plantea la política educativa desde el enfoque de la implementación de las políticas públicas, para concluir el capítulo, se expone una experiencia internacional en política educativa alemana, que hace énfasis en la

relevancia que tiene la formación inicial de los docentes para lograr la calidad educativa.

En el segundo capítulo, se expone la realidad de la educación en México, aportando datos duros. Se realiza también, un análisis sobre las políticas educativas implementadas en los dos últimos sexenios y los tres años del presente gobierno, resaltando aciertos y desaciertos. Como resultado de ese análisis, se cierra el capítulo advirtiendo las áreas de oportunidad que tiene el Sistema Educativo Nacional, en particular, en el área de formación inicial docente.

En el tercer capítulo, se toma como estudio de caso el Municipio de Tlapa de Comonfort en Guerrero; por ser éste, uno de los tres estados con mayor rezago educativo, además de presentar resultados negativos, tanto en las evaluaciones a estudiantes como a docentes. Se hacen visibles las condiciones socio-económicas y demográficas del municipio a las que se enfrentan docentes y estudiantes. Y se concluye el capítulo con un análisis general sobre las áreas de oportunidad que presentan las escuelas normales que atienden la formación inicial de los docentes de la región, resaltando la falta de una ley general que asegure las mejores prácticas y la calidad de los futuros docentes.

Al final, se presentan las conclusiones de esta investigación, así como, las recomendaciones para crear un programa de fortalecimiento a la formación inicial docente. Dicha propuesta incluye la modificación de la ley que dio origen a la Escuela Normal Regional de la Montaña en Tlapa de Comonfort, con el objetivo de elevar la calidad educativa de los docentes en formación e impactar positivamente en la educación primaria de los niños de la región. Dicha propuesta puede derivar en la creación de una Ley General de Formación Inicial Docente.

PRIMER CAPÍTULO

IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA EDUCACIÓN

México siempre ha tenido como prioridad la educación y su universalización, al considerarla no sólo como forjadora de seres humanos íntegros y de ciudadanos responsables; sino como el principal instrumento para la democracia.

Al ampliarse las oportunidades de formación, aumentan también las posibilidades de disfrutar los beneficios que conlleva el desarrollo y facilita la participación en la vida pública.

El Estado reconoce a la educación como la variable que dota de calidad a los procesos de transformación y desarrollo, al convertir a quienes participan en dichos procesos en sujetos participativos y no meros objetos. El Estado advierte que el desarrollo educativo es necesario para asegurar la edificación de una nación independiente, justa, próspera y democrática, por lo que constantemente implementa diversas políticas públicas en materia educativa.

1.1 La educación como asunto público

El Estado como responsable de satisfacer las demandas educativas de los diferentes sectores de la población, que eleven las oportunidades para tener una mejor calidad de vida, especialmente en los sectores menos favorecidos; ha creado e impulsado el desarrollo de políticas públicas educativas, que permitan la impartición de educación de una manera sistémica, planeada, continua, con calidad y equidad.

Ahora bien, la educación como un espacio público, liga al gobierno con la Administración Pública⁷ como un sector concreto de la política social, se convierte en un referente de interacción sociedad-Estado, es una forma de garantizar los derechos del ciudadano.

La educación tiene una capacidad intrínseca y real de cambio y transformación, siempre y cuando se construya en formas y reglas institucionales, legales, racionales, culturales, políticas, financieras y democráticas que contribuyan a potenciar su efectividad. Algunos países han probado que a través de cambios estructurales profundos en su sistema educativo han mejorado sustancialmente su nivel educativo y en algunos casos han llegado a la excelencia educativa.

La educación es un derecho humano fundamental consagrado en nuestra Constitución, el cumplimiento de éste es esencial para poder ejercitar todos los demás derechos, como la libertad de expresión, la participación en la democracia, y el trabajo entre otros. La globalidad obliga a los gobernantes e instituciones a adoptar decisiones que impactan a la sociedad y tienen repercusión pública a gran escala⁸. Así, México ha asumido la tendencia mundial de favorecer una educación básica más completa y prolongada. Hacerlo realidad debe ser prioridad para el gobierno y la sociedad ya que existe una alta correlación entre el nivel de escolaridad alcanzado y el ejercicio de los derechos humanos.

Los instrumentos normativos de las Naciones Unidas y la UNESCO⁹ estipulan las obligaciones jurídicas internacionales del derecho a la educación. Estos instrumentos promueven y desarrollan el derecho de cada persona a disfrutar del

⁷ Cibotti, Ricardo. Para efectos de esta investigación, entenderemos por Administración Pública: “*Conjunto de unidades productoras de bienes y servicios públicos, que generan valor agregado en una comunidad organizada y cuyos resultados dependen de la eficiencia con que funcionen y de los recursos que se le designen*”. El Sector Público en la planificación del desarrollo. México, 2005. Siglo XXI. pp.18-20.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana. Estado de México. Revista IAPEM. pp.144-147.

⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, UNESCO. “Derecho a la educación”. Agenda Internacional. [12-10-2015]. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/>.

acceso a la educación de calidad, sin discriminación ni exclusión. Le corresponde a México al ser un Estado Miembro y parte de la comunidad internacional, cumplir con las obligaciones jurídicas y políticas relativas al suministro de educación de calidad para todos y la aplicación y evaluación eficaces de políticas educativas.

1.2 Ciclo de Políticas públicas

El conocer el ciclo de las políticas públicas, nos permite plantear una acción del gobierno con menos posibilidades de fracaso. Facilita su análisis, para que en caso necesario la política pública se pueda redefinir o ajustar a los cambios y necesidades que plantea el problema.

Las políticas públicas contribuyen a que las acciones del gobierno sean más eficaces, éstas tienen el propósito de cerrar las brechas de la desigualdad y marginación social, y sus resultados deben ser aprovechados por la Administración Pública para consolidar la democracia, como un proceso abierto que beneficia la vida pública. El gobierno se legitima a través de las acciones que da como respuesta a los problemas de la sociedad.

Lo educativo es público y debe ser administrado por el Estado con apego a la ley y bajo la vigilancia de la sociedad¹⁰. A diferencia de lo que ocurre con los resultados de la gestión interna en administración educativa, los efectos de las políticas educativas no tienen un efecto inmediato, de hecho éstas pueden tardar años en observarse sus resultados¹¹, por ello se vuelve crucial que el gobierno se enfoque en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que conlleven un objetivo y una estrategia clara con la mayor participación y consenso de sus actores para que faciliten su cumplimiento.

¹⁰ Plasencia Díaz, Adriana. Educación Básica en el Distrito Federal. México, INAP 2009. p.11.

¹¹ Francesc Pedró e Irene Puig. Las Reformas educativas. España. Paidós. pp.27-29.

La administración pública es la expresión de la voluntad del gobierno y tiene como razón de ser la vida pública; debe entonces crear las condiciones para que las capacidades individuales se desarrollen a su máximo potencial.

Por tanto, el gobierno es para la sociedad una institución reguladora que se encarga de resguardar a la sociedad mediante reglas públicas que no sólo limitan y regulan su actividad, sino que permiten su desarrollo¹². Es a través de la Administración Pública que la sociedad asegura su conservación y accede a mejores condiciones y niveles de vida, ya que esta institución se caracteriza por su alcance protector, promotor y transformador.

En temas como equidad, calidad, cobertura y gasto dentro de la agenda educativa se pueden observar diversas políticas y programas que no están dando el resultado esperado, es claro que nuestro sistema educativo no está respondiendo a los cambios sociales en el entorno nacional e internacional, ha aumentado su ineficacia, disminuyendo sus niveles de calidad y aumentando su inequidad¹³. Esto lo muestran las evaluaciones nacionales e internacionales¹⁴ sobre la adquisición de competencias adquiridas mediante el proceso escolar. La política pública educativa no ha sido del todo efectiva, debido a que las decisiones de las autoridades educativas no siempre se han tomado con base en diagnósticos sólidos y se han descuidado los procesos de diseño e implementación de políticas públicas.

Las políticas públicas sólo se pueden entender a través de sus instituciones. Es a través del análisis de las políticas públicas que podemos comprender cuales son las formas y reglas institucionales, que dan efectividad a las políticas y programas sociales y en específico al Sistema Educativo Nacional. Es importante entender el

¹² Uvalle Berrones, Ricardo. La relación profesional entre las políticas públicas y la Administración Pública. México, Perspectivas Teóricas. pp. 47-49.

¹³ Prawda, J. y Flores, G., México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo, México, Océano, 2001. pp.52-58.

¹⁴ OECD, Education at a Glance 2012.

modo en que el gobierno y la sociedad dentro de una democracia, proceden para tratar de resolver los problemas educativos del país.

Innumerables problemas, con causas y características distintas afectan a un mayor o un menor número de personas, estos pueden ser de interés particular, como los relativos a las necesidades materiales de algunos grupos sociales, o de interés general como los relativos a la seguridad, algunos problemas como el de la educación caen en el perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado y exigen el cumplimiento de sus responsabilidades; sin embargo no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa, y en caso de llegar a la agenda de gobierno¹⁵ no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de temas. Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que expresan ciertas concepciones particulares de la realidad, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión en el proceso de formación de la agenda es la definición de los problemas.

1.2.1 Definición del problema

Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política, también afirman una concepción particular de la realidad. Se pasa a la definición del problema una vez que el problema ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno. La definición del problema debe ser evaluativa, e incluir en la medida de lo posible una parte cuantitativa que incorpore aspectos de magnitud, debemos evitar incluir dentro de la definición una solución implícita que se nos escape por un descuido semántico. Hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones.¹⁶

¹⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, "Conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y sobre los que el gobierno ha decidido actuar". México, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993. p.29

¹⁶ Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, un manual para la práctica. México, CIDE, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 1998. p.p. 18-22

La dificultad en la definición de los problemas públicos, puede ser doble; por un lado se enfrenta a la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable y pueda alcanzar un consenso; y por el otro, debe de conducir a una definición operativa que permita una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno¹⁷.

Para que un problema se convierta en público tiene que cumplir con ciertas características metodológicas como requisitos obligatorios. Una vez que un problema público se prioriza se le designa un recurso y un responsable por ser de su competencia, sale de la agenda pública y pasa a ser parte de la agenda institucional, es en ese momento que se convierte en política pública.

1.2.2 Diseño de políticas públicas

El diseño de la política pública es la expresión generalmente escrita del objetivo de la estrategia y del alcance de la solución de un problema público.

Para elaborar políticas públicas forzosamente nos remitimos a la democracia y su relación con las políticas públicas, esta se explica al entender que sólo en una democracia se puede dar su elaboración, ya que éstas se confeccionan de manera conjunta con el gobierno y la participación ciudadana, la cual no sería posible en otra forma de gobierno.

Existen tres tipos de políticas, la Gubernamental, la de Estado y las Públicas que son más de cuestión social y serán objeto de mi investigación. Gobernar por políticas públicas es dar solución a problemas sociales, esto se puede hacer a través de tres tipos de expresión: Ley, programa y servicio. Dentro de los programas educativos han surgido una serie de inadecuaciones y desviaciones que involucran a distintos actores y niveles que conforman el sistema educativo, al no tomar en

¹⁷ Uvalle, op. cit. 2 p.51

cuenta estándares internacionales de calidad, que marcan criterios sobre las competencias que la educación debe proporcionar a los ciudadanos.

Para formular una política existen dos métodos, el racional exhaustivo y el comparativo. Theodore Lowi¹⁸, clasifica las políticas conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada. Estas se dividen en regulatorias, distributivas y redistributivas. Es importante entender esta clasificación para determinar el espacio desde donde se planteará la propuesta de nuestra política educativa, ya que cada una desarrolla una estructura política característica.

La política distributiva es una arena pacifista, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptible de ser tratada con recursos públicos siempre divisibles, hay acuerdos particulares de apoyo recíprocos. La política regulatoria se desarrolla en una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, intereses contrapuestos en torno una misma cuestión, por lo tanto su solución no puede favorecer de igual manera a todos los actores. Y la política redistributiva, es la más audaz y radical, las transacciones son imposibles o con resultados poco significativos, ya que el resultado afectará a numerosos sectores de la población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses.

1.2.3 Implementación de políticas públicas

Si bien es cierto, que es importante considerar todas las etapas de la política pública, es la etapa de implementación que se considera crucial, ya que la forma de administrar las acciones y la forma en que éstas se ejecuten, inciden de manera importante en los resultados previstos.

¹⁸ Aguilar Villanueva, Luis F., La Hechura de las Políticas, México, 1992, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. pp. 29-40.

Uno de los grandes retos de las políticas públicas, es lograr que haya la menor distancia entre el diseño e implementación de las mismas, para poder cumplir con el propósito de éstas y obtener los resultados esperados¹⁹.

“Por implementación entendemos, una declaración de las preferencias del gobierno, mediada por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones”²⁰.

La implementación de las políticas, se traduce como la parte operativa de la puesta en marcha de las políticas, en este conjunto de acciones participan individuos o grupos públicos y privados, con el fin de cumplir los objetivos previamente decididos. Sin embargo, las mejores decisiones públicas pueden desfigurarse en su proceso de realización y, traen como consecuencia desvíos e incumplimientos.²¹

El fracaso de las políticas tiene diversas razones, sin embargo, la mayoría de las veces el error se le atribuye a la decisión gubernamental. El error puede ser teórico o técnico, razón por la cual la estrategia diseñada no produce el efecto esperado. Se imputa el error al gobierno debido a determinadas formas de analizar el problema y a la selección de alternativas, o bien, a las características del sistema político que obligan a que los asuntos públicos se desarrollen dentro de un mismo arreglo de intereses²².

La etapa de la implementación es crítica, y en algunos casos puede darse una baja capacidad de transformar los objetivos en resultados, esto se debe a tres razones fundamentales por las que las políticas públicas fallan en esta etapa, la primera es que los grupos que influyen directamente en el proceso de implementación de las

¹⁹ Del Castillo Alemán, Gloria. Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública, gobernabilidad y gobernanza. Colombia. Magis. Revista Internacional en Educación. 2012. pp. 63-66.

²⁰ Martin Rein y Francine F. Ravinovitz, La implementación una perspectiva teórica, Entre la Intención y la Acción. p.148

²¹ Aguilar Villanueva, Luis F., La implementación de las políticas. México, 1993. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. pp. 28-40.

²² Ibid. p.33

políticas no están bien identificados y se desconocen los recursos y formas en que operan, de ahí se explica el débil impacto; segundo, el proceso de formulación de políticas no está desligado ni forma una etapa adicional al de implementación, y la tercera es la forma de hacer política de arriba hacia abajo, mientras que dentro de una idea de gobernanza lo que se resalta es que el diseño sea a la inversa, para que los que ejecutan programas y reciben servicios sean partícipes y corresponsables de la ejecución de tales acciones. También se considera que los asuntos burocráticos son el principal problema de la implementación.

En ocasiones, se asume que, una vez adoptada la política por el gobierno, esta tomará su curso y coincidirá con los objetivos de quienes la elaboraron. Sin embargo, la fase de implementación comienza una vez que se han asignado fondos.

Generalmente se subestima la etapa de la implementación, se considera que los problemas se resuelven dentro de las decisiones previas.

La implementación, debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Es entonces, el conjunto de las acciones a diseñar, llevar a cabo y concatenar, que se considera tendrán el efecto previsto²³.

Los factores que pueden desviar el proceso de implementación son²⁴:

1. La multiplicidad de participantes y perspectivas. Diversos individuos, así como, organizaciones civiles y gubernamentales, intervienen por múltiples razones. Esto trae como resultado, pormenorizar objetivos, recursos y procedimientos.
2. “Acto de acuerdo”. Cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante, se le llamará, “punto de decisión”. Cada punto en el que se requiere que un participante por separado dé su

²³ Jeffery Pressman y Aaron Wildavsky. “La complejidad de la acción conjunta”. en Aguilar Villanueva, Luis F. en La implementación de las políticas. 1993. México, Ed. Porrúa. pp.43-51

²⁴ Ibid., p. 51.

aprobación, se le llamará “claro”. Cada decisión llevará la aprobación de varios actores, que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa.

Muchas políticas se deciden para poner remedio a los problemas ocasionados por decisiones políticas previas.

El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno intentando tener acceso a los elementos del programa para tener su control y obtener ventajas de otros actores, que a su vez buscan lo mismo²⁵.

Los efectos adversos son de cuatro tipos: 1. El desvío de recursos. 2. La distorsión de los objetivos de la política. 3. La resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo, con el propósito de lograr un control administrativo de las conductas. 4. La disipación de las energías personales y políticas en jugar juegos²⁶.

Podemos decir entonces, que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final. Este proceso se puede ver afectado por diferentes actores y factores que impiden el cumplimiento de sus objetivos.

Se consideran tres elementos clave, para la implementación de la política pública²⁷:

²⁵ Bardach. “El juego de la implementación” en “La implementación de las políticas” Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. México, Ed. Porrúa. p.61.

²⁶ Ibid. p. 65.

²⁷ Van Meter Donald y Van Horn, Carl, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas”, 1992. México, Ed.Porrúa p.106.

1. La determinación de los objetivos. Para lo que es indispensable la participación de la sociedad civil, de esta manera se legitima la acción y se facilita su implementación,
2. La existencia de un marco legal que de viabilidad a la política y su implementación. Es necesario revisar que la política no contravenga algún ordenamiento constitucional ya existente.
3. La existencia de recursos que permitan la implementación de la política.

La etapa de implementación, también se puede ver afectada, al no establecer variables para su medición, o equivocarse al momento de plantear los actores que participan o por la falta de análisis del entorno y contexto administrativo. Esto conlleva períodos prolongados de análisis, lo que supone una cantidad considerable de recursos y tiempo. En México desafortunadamente las decisiones exigen resultados inmediatos, y muchas ocasiones ni el tiempo ni los recursos son suficientes.

Kraufman, considera que los asuntos burocráticos son el principal problema de la implementación e identifica tres variables que inciden en el fracaso de la misma²⁸:

- I. El proceso de la comunicación
- II. Las capacidades
- III. Las actitudes hacia la política

Al final de los años setenta un grupo de autores que habían estudiado las políticas sociales, llegaron a la conclusión de que el proceso de implementación tiene una influencia determinante en los resultados de la política y comenzaron a desarrollar

²⁸ Kraufman "La implementación de las políticas" Cuarta antología. en "La implementación de las políticas" Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. México, Ed. Porrúa. pp.106-111..

un enfoque conceptual alternativo para la implementación: Los enfoques top-down y bottom-up²⁹.

Top-down (jerarquía): Se imputan los problemas de la implementación a la desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores. Parte de la hipótesis de que es posible separar la elaboración y la puesta en práctica de una determinada política, a partir del conocimiento racional sobre las variables implicadas. Este modelo describe la puesta en práctica como una secuencia lineal que desciende del centro a la periferia. Este modelo implica que, los problemas que se presenten durante la puesta en práctica, estarían más ligados a la coordinación inter-organizativa y de control. El énfasis más fuerte de este enfoque de localiza precisamente en burocracia y a partir de ahí se explica el éxito o fracaso de la implementación.

Bottom-up (ciudadanía): Tiene su origen en los escritos de Lipsky³⁰. A él se le debe la reivindicación de la posición crucial que los “burócratas al nivel de la calle” tienen en el proceso de implementación. Parte de las situaciones concretas de los interesados, prescribe un proceso ascendente de la ejecución.

Se puede decir que los burócratas menores, a nivel calle, son los verdaderos hacedores de la política, en sus respectivas áreas de trabajo.

La puesta en práctica de la implementación, bajo cualquiera de los dos enfoques, ya sea, top-down o bottom-up, dependerá de las características y tradiciones del sistema político-administrativo en cuyo marco se decidan las políticas.

El proceso de implementación variará de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica. La implementación tendrá éxito cuando sólo se

²⁹ Williams y Elmore; Berman y McLaughlin; Lipsky. “La implementación desde abajo, la segunda generación de estudios” en “La implementación de las políticas” Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. México, Ed. Porrúa. pp.79-90.

³⁰ Ibid., p.85.

requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a la meta sea alto. Se puede inferir que, las políticas que busquen grandes cambios y obtengan alto consenso serán implementadas con mayor éxito que las que provoquen cambios menores con escaso consenso³¹.

Es importante enfatizar que, la participación no asegura el consenso sobre las metas de la política, como tampoco el consenso resuelve todos los problemas inherentes a la implementación. Una implementación efectiva y dinámica permite enriquecer los resultados en función de las condiciones cambiantes del entorno, así como responder a su evolución permanente.

La implementación, no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del diseño.

Las recomendaciones fundamentales para la implementación, son: La interdependencia entre el diseño y la implementación de la política y, por el otro, la búsqueda de simplicidad en el diseño.

1.2.4 Evaluación de las Políticas Públicas

¿Cómo sabemos si un programa que incorpora una política se ha implementado bien o mal? Se sabe al observar la diferencia entre las consecuencias previstas y las reales, o sea mediante una evaluación. Si entendemos la importancia de la evaluación, más allá de la simple medición de los resultados, podemos tener los conocimientos necesarios que puedan servir para modificar programas y/o sus vías de implementación. La evaluación incluye el análisis de la implementación³².

³¹ Theodore, J. Lowi. "Una perspectiva teórica" en "La implementación de las políticas" Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. México, Ed. Porrúa. pp.112.

³²³²³² Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. "Implementación y evaluación como aprendizaje" en "Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland". México. 1998. Fondo de Cultura Económica. p.45.

“La implementación y la evaluación son las caras opuestas de la misma moneda. La implementación aporta la experiencia que la evaluación examina”³³.

Es a través de un conjunto de decisiones y procesos que vamos a conocer cuáles son los impactos, qué tanto se logró. Nace como práctica de evaluación al interior de las instituciones; depende del tipo de política de evaluación, que se debe hacer tomando en cuenta la eficacia, eficiencia, economía y ética, como criterios de evaluación.

La evaluación de políticas públicas, es una forma de comprender a lo que se enfrentan los que deciden y llevan a cabo las políticas, los gobiernos no operan en el vacío, se enfrentan a límites legales, políticos e informativos; actúan con recursos públicos limitados y por medio de burocracias que tienen sus propios intereses; se encuentran sujetos a presiones internacionales y grupos de interés.

El análisis de políticas es una estrategia de solución de problemas, parte de este trabajo es hacer un análisis de las políticas públicas en educación, dicho análisis es adecuado para cuestiones como eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planeación y presupuesto; para ello se debe considerar el análisis de contenido, el mapeo de actores y por último las reglas de negociación.

La evaluación de las políticas públicas, representa la posibilidad de valorar la política desde su inicio hasta su final, así es posible que las acciones u omisiones del Estado, que tengan consecuencias positivas o negativas en la sociedad, puedan suavizarse. Intensificarse o neutralizarse, para darle solución al problema que les dio origen³⁴.

³³ *Ibíd.*, p.45.

³⁴ Cámara de Diputados. “Servicio de Investigación y Análisis, político social”. [22-07-2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>.

La etapa de evaluación es de importancia vital, ya que abre el camino para la rendición de cuentas, así como el poder aplicar límites y contrapesos en la sociedad; de esta manera se puede exigir a las autoridades públicas una explicación de sus acciones; la evaluación de las políticas públicas se vuelve entonces un medio de control sobre quienes ejecutan los programas gubernamentales³⁵.

1.3 Política Educativa desde el enfoque de la implementación

La implementación de la política pública es compleja, como se advierte, hay diversos factores por los que puede fracasar esta etapa. Ahora bien, si consideramos la implementación de una política educativa en países con economías emergentes, como es el caso de México, los desafíos a los que se enfrenta son múltiples, ya que algunas políticas educativas, no se basan en investigación o en análisis técnico, existe una limitada interacción entre los especialistas y quienes formulan las políticas públicas, generando que las decisiones importantes en política educativa se encuentren desvinculadas de los conocimientos e investigaciones que generan los académicos y especialistas.

La implementación de una política educativa basada en el análisis, se vuelve compleja por los actores que intervienen en ella, desde organizaciones civiles, gubernamentales, sindicatos y sociedad en general. Se requiere de voluntad política, acuerdos y negociaciones, interponiendo el interés colectivo sobre el individual. Existe una fuerte desarticulación entre la evaluación y la formación de la política pública, esto dificulta la implementación.

Los diagnósticos sobre la educación básica en México, coinciden en que en este nivel se cimientan las bases y la estructura fundamental del sistema educativo, ya que es ahí, dónde se imparten los conocimientos esenciales para estructurar la ciudadanía.

³⁵ *Ibíd*, 2.2 Sobre la evaluación de las Políticas Públicas

Existe una correlación entre la educación básica de calidad y las posibilidades de desarrollo, y es ahí, dónde se centran los esfuerzos por impulsar políticas educativas adecuadas a las necesidades nacionales. Uno de los principales desafíos es la creciente competitividad para acceder al mercado laboral, en el cual el papel educativo y los certificados juegan un importante factor como medio de acceso a la movilidad social, ya que el grueso de la sociedad, apuesta por la educación como respuesta a la modernidad. En este sentido, quedan estrechamente vinculadas las políticas educativas con los alcances y pertinencias de las políticas públicas. El carácter “público” en política educativa, supone tres máximas: transparencia, interés general y financiamiento colectivo.

Todo análisis sobre políticas educativas, se enfrenta a diversos retos de orden teórico y técnico-metodológico. Las decisiones en política educativa, son el resultado del diálogo, la multiplicidad de argumentos, la polémica y los acuerdos o consensos a los que llegue. La complejidad y escala de las políticas educativas, requiere de información confiable, de conocimientos especializados, y de cálculos precisos para una adecuada implementación, ya que de estas dependen efectos políticos y sociales para el Estado. Las políticas educativas tienen un papel central en la actualidad, su desarrollo consta de tres fases: diseño, operación y resultados. Los fracasos de las políticas educativas se deben a los errores de diseño a las grandes decisiones que se toman, más que a los operadores mismos. La mayoría de las políticas educativas en México, se han visto atravesadas por distintas Reformas Políticas y algunos cambios estructurales. De ahí la importancia en fomentar el vínculo entre la academia y las políticas públicas, para que estos cambios estructurales sean ventajosos para el sistema educativo. El papel actual de las políticas educativas corresponde a las políticas públicas y a la gestión, ya que en conjunto brindan un panorama complementario del sistema educativo.

El proceso de comunicación, las capacidades y la burocracia, no son los únicos problemas para la implementación de la política educativa, hay que considerar el enfoque de gestión tanto en sus sistemas administrativos como en el caso específico de la gestión escolar en el marco de la reforma educativa, es única y responde a las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales precisas en las que se ha puesto en práctica la implementación de la política pública.

El cumplimiento de las funciones públicas y políticas educativas, se da en función a las teorías y metodologías sobre la forma en que el gobierno se administra en diferentes sectores como lo es el educativo.

Para que el derecho que tiene todo niño a la educación de calidad se cumpla a cabalidad, se debe replantear un cambio en el modelo de análisis de la política educativa que tradicionalmente se ha basado en dos actores solamente, que son el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de Educación Pública. El análisis de las políticas en esta materia debe considerar a los sujetos de la sociedad civil, así como los organismos internacionales³⁶.

1.4 Experiencia internacional en formación de docentes

Los resultados de la evaluación internacional PISA 2012³⁷, sitúan dentro de los 15 primeros lugares a: Shangai-China, Singapur, Nueva Zelanda, Finlandia, Hong Kong-China, Japón, Australia, Corea, Países Bajos, Canadá, Bélgica, Estados Unidos, Suiza, Alemania, Reino Unido y Francia. México se encuentra en el lugar 55.

Uno de los puntos medulares en la educación es la formación de los docentes. A partir de los años 1920, el Sistema Tradicional de Escuelas Normales, comenzó a

³⁶ Flores-Crespo, Pedro. Análisis de Política Pública en Educación. México, Universidad Iberoamericana 2008. pp. 8-14.

³⁷ PISA 2012, Informe OCDE.

transformarse en países que actualmente se encuentran dentro de los mejores evaluados en educación, es el caso de Alemania y Estados Unidos, donde las Escuelas Normales fueron absorbidas por las Universidades. Otros casos interesantes son Finlandia, China y Japón donde las Escuelas Normales de 1970 dieron paso a la fundación de Normales-Universidades, que mantienen su función de educar maestros, pero ampliaron su oferta educativa a otras profesiones. En España la incorporación de las Escuelas Normales a las Universidades se llevó a cabo a finales de los años 1960. México aún no ha podido realizar ese cambio, es de los pocos países que aún conserva un subsistema de educación normal.

En Alemania las reformas educativas más profundas tuvieron lugar gracias a la expresión de insatisfacciones al Sistema Normal y las alternativas se formularon con base en: los procesos de institucionalización del sistema educativo, las necesidades y exigencias de desarrollo de la sociedad, los debates pedagógicos y conceptos teóricos en las ciencias de la educación, y los criterios y exigencias del Estado.

Los maestros de educación primaria empezaron a estudiar en Escuelas Pedagógicas Superiores y se podían especializar en una asignatura.

En 1970 se reformaron fundamentalmente las carreras, el profesor de educación secundaria tuvo que estudiar también didáctica y la carrera del maestro de primaria se transformó en una carrera universitaria, incluyendo una fase de dos años de Referendariat³⁸ en una escuela, dictando clases a alumnos y siguiendo al mismo tiempo cursos de profesionalización de la asignatura troncal y de temas más generales de la Ciencia de la Educación.

Otra característica importante de la formación docente en Alemania, es su carácter federal, es decir que no existe un sistema educativo único, ni centralizado.

³⁸UNESCO. Casos de formación de Docentes, 2006. p. 259.

Cada Estado Federal, formula una política autónoma, según las relaciones políticas partidarias respectivas. El Ministro de Educación de un Estado Federal, formula los planes, los implementa con su propio aparato administrativo y solamente coordina con el Ministerio de las Ciencias y la Investigación los lineamientos generales jurídicos, la política de investigación o el apoyo a ciertas políticas sociales transversales, como lo son: la política educativa para la enseñanza de la lengua alemana como segundo idioma para los migrantes, la política de equidad de género, etcétera.

A pesar de esta orientación descentralizada, se asegura la Constitución Alemana, así como un mínimo de estandarización en las políticas educativas de los diferentes Estados Federales y la movilidad de sus personas, se creó la Conferencia de los Ministros de Educación, es de esta forma que se orientan los debates de la política educativa del país. Además se organizan conferencias e investigaciones comparativas, para publicar cada año un documento de referencia para el proceso de reforma de la formación docente.

La Conferencia de los Ministros de Educación, desempeña un papel importante en apoyo al proceso de la reforma de formación docente, según los acuerdos de Bologna 1998.

Alemania, junto con treinta y tres Estados europeos, está inscrito en este proceso de reforma educativa, y lo confirmó a través de un comunicado en la conferencia de Berlín del año 2003, en el que podemos advertir el consenso que existe, mismo que le da legitimidad a las reformas educativas, en dicho comunicado se afirma lo siguiente:

“Los ministros reafirman la importancia de la dimensión social del proceso de Bologna. La necesidad de incrementar la competitividad, la cual debe ser balanceada con el objetivo de apoyar las características sociales del área de educación superior europea. Poniendo énfasis en el fortalecimiento de la cohesión

social y reduciendo las desigualdades sociales y de género a nivel nacional y europeo. En ese contexto, los ministros reafirman su posición de que la educación superior es un bien y una responsabilidad pública. Ellos enfatizan que el intercambio y la cooperación académica internacional son valores que deben prevalecer”³⁹.

Según los compromisos confirmados en Berlín, la Conferencia de los Ministros de Educación lidera la reforma de las instituciones académicas, para que todas las universidades en Alemania transformen sus estructuras de formación docente en carreras universitarias consecutivas hasta el año 2010.

La formación docente en Alemania tradicionalmente estaba dividida en tres períodos⁴⁰:

1. La fase universitaria consistía en 4 años de preparación en la Ciencia de la Educación/Didáctica y en una asignatura para la educación primaria (para la educación secundaria, estudiándose dos asignaturas, duraba 5 a 6 años).
2. La fase del Referendariat, duraba entre 18 a 24 meses, en la cual el futuro docente hace sus prácticas en una escuela, acompañado por diferentes guías, además de asistir a clases en un centro de estudios.
3. El perfeccionamiento permanente se realiza en centros extra- universitarios. Los LISUM estatales (Instituto de Perfeccionamiento de Profesores y Nuevos Medios) son centros de creación de nuevas metodologías y materiales

A partir del 2004/2005 se crean dos carreras⁴¹:

El nivel de Bachelor (BA) como estudio polivalente tiene dos asignaturas troncales y la asignatura de la Profesionalización. Esta asignatura se plasma en dos módulos: Fundamentos de la Educación y Escuela y El Actuar Pedagógico y Campo de Aprendizaje en el cual está incluida una práctica en un centro escolar. Dentro del estudio polivalente del Bachelor se puede elegir como segunda asignatura troncal

³⁹ UNESCO. Casos de formación de Docentes, 2006. p.p. 260.298.

⁴⁰ Op.cit. 18

⁴¹ Ibid p.32

la educación primaria. El módulo se llama “La escuela primaria como lugar de aprendizaje”. No existe todavía un plan de estudio aprobado, pero la carrera está en curso ya desde el semestre de invierno 2004/2005.

El título de Bachelor es un título universitario, pero no es suficiente para ejercer como profesor de primaria. Sin embargo, dos semestres más de estudio permiten graduarse como profesor. Esto es nuevo a partir del sistema de carreras consecutivas.

Con este estudio de caso de formación docente alemana, podemos advertir el avance que han tenido en su sistema educativo; hay una preocupación de toda la comunidad europea por mantener estándares altos en la formación inicial de los docentes. Los estudios comparados de formación docente y la investigación en temas didácticos son constantes y permiten el avance en técnicas novedosas de enseñanza-aprendizaje, lo que los mantiene a la vanguardia educativa.

En México, seguimos con un modelo de formación inicial docente anquilosado. El modelo de la Educación Normal fue un modelo exitoso en su momento, pero las necesidades de la sociedad han evolucionado y ese sistema necesita ser reformado.

SEGUNDO CAPÍTULO

LA REALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

2.1 Estructura del Sistema Educativo Nacional

El Sistema Educativo Nacional (SEN) tiene su fundamento en los artículos 3o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴², en los que se ordena la obligación del Estado de impartir educación básica y media superior, con carácter laico, gratuito y obligatorio; así como de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial y superior, necesarios para satisfacer el desarrollo integral de la niñez y el desarrollo de la nación.

La Ley General de Educación (LGE)⁴³, es la disposición que regula la educación que imparte el Estado –Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares; en sus artículos 37 a 46, refiere los tipos y niveles de los servicios educativos, para lo cual, el SEN se estructura en dos subsistemas: el escolarizado y el extraescolar.

El subsistema educativo escolarizado ofrece tres tipos educativos con sus niveles de enseñanza: la educación básica, con los niveles de preescolar, primaria y secundaria; la educación media superior, en un único tipo educativo; y la educación superior, con los niveles de licenciatura y posgrado. En este subsistema se pueden invertir hasta 20 años de educación de forma continua para concluir una licenciatura, al cursar 12 años de educación básica, 3 años de educación media y 5 años de educación superior.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015. Editorial ISEF. Arts. 3 y 4.

⁴³ Ley General de Educación, México. Editorial ISEF 2014..

El subsistema educativo extraescolar -mixto, abierto o a distancia- cubre necesidades educativas específicas de la población: educación inicial, orientada al cuidado de la primera infancia; educación especial, para personas con capacidades diferentes, y la formación y capacitación para el trabajo⁴⁴.

2.1.1 Estructura de la educación básica

Comprende tres niveles educativos: la enseñanza preescolar, en la que se imparten conocimientos elementales y se estimula la formación de hábitos; la primaria, donde se inicia a los educandos en el conocimiento científico y las disciplinas sociales; y por último, la secundaria, donde se amplían y reafirman los conocimientos científicos por medio de la observación, la investigación y la práctica.

La educación primaria que es el segmento educativo de mi investigación constituye el segundo nivel del tipo básico, se cursa en seis grados y su conclusión es requisito indispensable para ingresar a la secundaria. Este nivel educativo es obligatorio, y los servicios que presta el Estado son gratuitos. La modalidad escolarizada se otorga para niños y jóvenes de seis a once años de edad; la educación primaria para adultos está orientada a la atención de jóvenes de 15 años o más de edad⁴⁵.

El artículo 10 de la Ley General de Educación establece que el Sistema Educativo Nacional se constituye por: los educandos y educadores; las autoridades educativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados, y las instituciones de los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios⁴⁶.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 37.

⁴⁵ Secretaría de Educación Pública, SEP. "Educación Básica". [24-06-2015]. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/>,

⁴⁶ LGE, op. cit. 3

En este sentido, se identifican cinco componentes de la educación básica nacional:

1. Plan y programas de estudio. Establecen los contenidos, habilidades y competencias curriculares de los aprendizajes, y son la base para definir los métodos y materiales educativos, así como los libros de texto gratuitos.
2. Docentes. Educadores que imparten el servicio educativo, ya sea en su función frente a grupo, como asesores técnico-pedagógicos o en funciones directivas.
3. Escuelas. Instituciones educativas del Estado (públicas) y de los particulares (privadas), en donde se imparte el servicio educativo; cuentan con infraestructura y equipamiento.
4. Gestión escolar. Tarea a cargo de las autoridades educativas, que son las responsables de regular y gestionar el servicio educativo ofrecido a la población que demanda educación básica, pueden ser federales o estatales.
5. Alumnos. Educandos que demandan y reciben el servicio educativo⁴⁷.

2.2 La educación en cifras

La realidad es poco alentadora, las últimas mediciones internacionales (PISA 2012), indican que 55% de los alumnos mexicanos no alcanza el nivel básico de habilidades matemáticas, mientras que el 41% por ciento no alcanza el de comprensión de lectura. Las carencias detectadas en PISA también son críticas en el área de las ciencias. La falta de espacios y tiempo destinado a las actividades deportivas y artísticas, así como al aprendizaje de idiomas y de tecnologías de la información y la comunicación, disminuyen las oportunidades de desarrollo de los alumnos. Aunado a esto tenemos la precaria condición física en que se

⁴⁷ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación a la Política Pública de Educación Básica, 2000-2011.

encuentra un buen número de escuelas y las carencias alimentarias que padecen los estudiantes de las zonas más pobres del país⁴⁸.

La mayor parte de los estudiantes del país se concentró en educación básica: con 25.9 millones de alumnos, representó el 72.6% de la matrícula del Sistema Educativo Nacional en el ciclo escolar 2013-2014. De éstos, 56.2% asistió a primaria, 25.3% a secundaria y 18.5% a preescolar. Los alumnos fueron atendidos por 1,201,517 maestros, cifra que corresponde al 60.8% del total de docentes del país. Los servicios educativos se prestaron en 228,205 escuelas, 88.3% del total de escuelas del sistema educativo⁴⁹.

El 90.4% de los alumnos de educación básica asiste a escuelas públicas (83.9% en servicios coordinados por los gobiernos estatales y 6.5% en escuelas administradas por la federación) mientras que el 9.6% acude a escuelas particulares⁵⁰.

A la educación primaria asistieron 14.6 millones de niños y jóvenes, equivalente al 56.2% de la educación básica y 40.8% de todo el sistema educativo, ubicándose como el nivel educativo de mayor dimensión y cobertura entre la población demandante, ya que al sistema escolarizado para el ciclo escolar 2013-2014 asistió el 108% de la población en edad de cursar este nivel. La educación primaria se imparte en tres servicios: la primaria general abarca el 93.5% de la matrícula; la primaria indígena o bilingüe y bicultural alcanza el 5.7%; y la educación comunitaria, denominada también Cursos comunitarios, que opera en localidades rurales con menos de 100 habitantes, cubre el 0.8%. En cuanto a sostenimiento, el 85.5% de los alumnos asistió a escuelas administradas por los gobiernos estatales; la administración federal atendió al 5.8%, que se ubica principalmente en los cursos

⁴⁸ Gobierno de la República. "Reforma Educativa". [20-06-2015]. Disponible en: <http://reformas.gob.mx/reforma-educativa/que-es>

⁴⁹ Secretaría de Educación Pública. "Principales cifras 2013-2014". Indicadores. [22-07-2015]. Disponible en: http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014.pdf,

⁵⁰ Ibíd

comunitarios y los servicios del Distrito Federal. La educación impartida por particulares alcanzó el 8.7%⁵¹.

A pesar de la complejidad que representa la estructura demográfica y sus dimensiones para el sistema educativo, México ha tenido avances notables en las últimas décadas, en términos de cobertura y en el aumento de la escolaridad promedio de su población; sin embargo aún enfrenta grandes desafíos.

Los niveles de aprendizaje son bajos en todos los niveles educativos y la equidad sigue siendo una tarea inacabada. El acceso y aprendizaje de los alumnos aún están determinados por su origen socio económico y procedencia geográfica. La baja calidad y escasez de opciones educativas para los más pobres hacen del sistema educativo un reproductor de las desigualdades sociales. Lograr las metas de acceso y mejoramiento en la calidad requiere de mayor y mejor inversión, así como de un nuevo marco de financiamiento⁵².

En 60 años, México ha aumentado la escolaridad promedio de su población en casi 7 años. Este esfuerzo es similar al de Corea y superior al de Colombia, Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos⁵³. No obstante los avances del sistema, aún hay más de 3 millones de niños y jóvenes entre los 3 y los 17 años fuera del sistema y más de 5 millones entre los 17 y los 29 años con rezago educativo⁵⁴.

El Sistema educativo mexicano también presenta enormes desafíos en cuanto a su calidad⁵⁵, así lo refleja la evaluación PISA 2009, México se ubica apenas por encima de países como Perú, Colombia y Brasil en el rubro puntaje promedio en lectura. La desigualdad parece ser un signo distintivo en nuestro sistema educativo. Los niños y jóvenes que no asisten a la escuela, los que presentan mayor rezago y

⁵¹ SEP, Op. cit. 10.

⁵² BID, México: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018. Octubre 2012. p. 8.

⁵³ *Ibíd*

⁵⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. INEE, Panorama Educativo, 2011.

⁵⁵ OECD. "Resultados Evaluación PISA 2009". [24-07-2015]. Disponible en:

<http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>

más bajo rendimiento académico se concentran en las zonas de más alta marginación y en los quintiles más bajos de ingreso⁵⁶.

Dentro de la reforma educativa presentada por el Lic. Enrique Peña Nieto, encontramos como una de sus principales metas, la evaluación de los docentes. Si bien, la evaluación es uno de los principales instrumentos de mejora, no es el único. Es necesario hacer un análisis retrospectivo sobre las políticas educativas implementadas durante los últimos sexenios y sus resultados, para entender las necesidades actuales en educación y orientar las nuevas acciones del gobierno que permitan revertir esta tendencia.

2.3 Análisis de las políticas educativas implementadas en el período 2000-2015.

Durante los últimos 15 años se han implementado diferentes políticas para elevar la calidad educativa, aumentar la cobertura y disminuir el rezago. Algunas han sido retomadas otras no lograron completarse; sin embargo, para poder hacer un análisis de política educativa en México, es necesario hacerlo por sexenios, ya que en el país, la política que se hace, es concebida de esta forma. El presidencialismo se impone y el presidente entrante busca legitimarse con nuevas políticas.

La política educativa necesita continuidad para dar resultados. El período de estudio del presente trabajo, corresponde a los dos sexenios pasados y tres años del actual gobierno.

⁵⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. INEE. “Logro Educativo”. [24-07-2015]. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-09-ciclo-2011-2012>

2.3.1 Vicente Fox Quesada 2000-2006

La administración del Presidente Vicente Fox se caracterizó como prioritaria la inversión en educación; para ello se puso en marcha el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006 con tres puntos principales⁵⁷:

1. Ampliación del sistema educativo privilegiando la equidad.
2. Proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos.
3. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional, la integración y la participación social en la educación.

La visión de la educación, no solo se centraba en esta como un detonante económico, sino también como instrumento para reducir la desigualdad social. Fomentando, la cultura del respeto y la tolerancia.

En el plano educativo, hizo énfasis en la enseñanza de valores y al reconocimiento de los derechos humanos en los programas de Educación Cívica de primaria y Formación Cívica y Ética de secundaria.

También apoya con políticas de educación básica, al fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena y una educación intercultural para todos, al incorporar contenidos interculturales a las asignaturas de educación primaria y educación secundaria.

En el Programa Nacional de Educación, propuso un Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, así como los cambios radicales de concepción en la Educación Básica para Adultos. De igual forma, impulsó la e-educación, como otra opción de formación académica.

⁵⁷ Cámara de Diputados. "Políticas públicas y gestión gubernamental". Educación. [05-01-2015]. Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_educacion.htm

Uno de las políticas educativas más importantes del gobierno de Vicente Fox, fue el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que tuvo como objetivo, transformar la organización y el funcionamiento de las escuelas, institucionalizando la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación mediante la reflexión colectiva, donde la escuela debía ser el centro de gravedad del sistema educativo; basada en la libre determinación de cada escuela, con un enfoque en las escuelas marginadas para crear las mismas oportunidades.

Otra de las acciones destacadas en materia educativa, dentro del gobierno de Vicente Fox, fue la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, con la que asume el compromiso social por la calidad de la educación. Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 08 de agosto de 2002. El INEE, comenzó con una depuración de datos y comenzó a utilizar estándares de evaluación internacionales como PISA.

Respecto a la gestión del sistema educativo, los puntos más relevantes fueron el de la política de financiamiento a la educación, donde proponía más recursos para la educación pública y el impulso que le da a la sociedad para participar en los asuntos educativos, con la creación de mecanismos de consulta y participación ciudadana.

Si bien, algunos programas tuvieron éxito como el Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT), así como los programas orientados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), los cuales lograron incrementar el total de egresados de licenciatura en México. El tema de la calidad en la educación, se retomó, sin mucho éxito, como dan cuenta los resultados de las evaluaciones de la prueba ENLACE que se muestran en el capítulo anterior, donde se aprecian las deficiencias habilidades lectoras y matemáticas.

Los resultados de las políticas educativas durante el sexenio del Presidente Fox, no fueron los esperados; las buenas intenciones se estancaron en la implementación

de las políticas, el desvío de recursos y principalmente en la falta de acuerdo y voluntad política al existir una distancia enorme entre la agenda legislativa y las propuestas del Ejecutivo en temas educativos.

2.3.2 Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012

Calderón continuó con el tema de calidad, para que los estudiantes pudieran competir en un mundo globalizado.

Una de las acciones más destacadas fue la firma de la “Alianza por la Calidad de la Educación” (ACE) que firmó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Su intención fue asegurar que la organización magisterial no se opusiera a sus reformas, pero dentro de las negociaciones estaba ceder la subsecretaría de educación básica a Fernando González, familiar político de la entonces presidenta vitalicia del SNTE, Elba Esther Gordillo, lo que atrajo fuertes críticas.

En ese sexenio, se implementaron distintas iniciativas en pro de la educación⁵⁸:

- La aplicación de la prueba ENLACE en educación básica y en Media Superior
- La participación de México en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, PISA y en la Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje, TALIS.
- La aplicación de exámenes para ingresar al servicio docente, las reformas a los programas de estímulo de la carrera docente, la evaluación universal.
- En 2009, se puso en marcha el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de los Maestros en Servicio, en

⁵⁸ Secretaría de Educación Pública, SEP. “Logros en educación del gobierno del presidente Felipe Calderón”. [05-01-2016]. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Pie_Nota_040912#.VqFBUPI97IU

sustitución del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio de 1994.

- Se cambió la forma en que los nuevos maestros ingresan al servicio docente; siendo el mérito el factor que determina quién ingresa al magisterio.
- Se reformó el programa de estímulos salariales de los maestros, conocido como Carrera Magisterial. Ahora, el desempeño de los alumnos tiene un peso mayor en la evaluación de los maestros, pues 50% de ésta se determina por el aprovechamiento escolar de sus alumnos.
- Se estableció la Evaluación Universal para los docentes y directivos de educación básica pública y privada.
- Se transformó la formación continua y la profesionalización de los docentes. Con el respaldo de importantes instituciones de educación superior.
- Se creó el Registro Nacional de Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas de educación básica.
- Se reactivaron los Consejos Escolares de Participación Social, dándoles un papel fundamental en la gestión escolar.
- Se crearon más de mil bachilleratos, se rehabilitaron cerca de 6,000 planteles y se puso en marcha la preparatoria abierta en línea.
- Se crearon cerca de 8 millones de becas estudiantiles, de todos los niveles educativos.

A pesar de los esfuerzos, se registran logros cuantitativos pero no cualitativos; no se logra elevar el nivel de la calidad educativa, el bajo nivel académico con que egresan los estudiantes mexicanos y la enorme desigualdad en la distribución del aprendizaje.

Si bien es cierto que es fue el primer gobierno en la historia de nuestro país en evaluar sistemáticamente el Sistema Educativo Nacional, queda claro que la evaluación no es suficiente para superar la crisis de la calidad educativa.

Respecto al apoyo que se le da a los docentes, este vuelve a ser sólo para los que están en servicio, los programas tienen como punto principal la capacitación continua. Sin embargo no se está poniendo atención a los docentes en formación, que es realmente donde se necesitan hacer reformas profundas. Es un contrasentido tratar de mejorar las deficiencias académicas y pedagógicas de los docentes, como medida correctiva; en lugar de darles una formación inicial sólida y de calidad.

2.3.3 Enrique Peña Nieto 2013-2018

Un rasgo distintivo en la agenda educativa de este gobierno han sido las políticas de expansión educativa dirigidas a extender la educación secundaria y, posteriormente, a ampliar la educación superior. Las estrategias de expansión de la cobertura tuvieron efectos positivos en la disminución del analfabetismo y en la escolarización gradual de la población, pero la ampliación de la oferta educativa no ha sido equitativa y de calidad.

Los problemas educativos de México no pueden ser resueltos en forma separada de la propuesta general de desarrollo del país. En la medida que las presiones sobre el gobierno se han intensificado debido a la agudización de los problemas sociales, ha aumentado la percepción del fracaso de la política educativa; no obstante es difícil pensar que la política educativa resolverá todos los problemas; a menos que la política educativa incluya instrumentos de coordinación con otras políticas como la social, la cultural, la de justicia entre otras, se podrá tener un crecimiento integral y sostenido. “La política educativa, aunque es indispensable, no es suficiente para solucionar problemas estructurales”⁵⁹.

La Administración Pública Federal tiene como función principal conseguir los fines y objetivos del Estado, es el Estado mismo en acción. Uno de estos fines es dar

⁵⁹ Andere M. Eduardo, Educación, ¿por qué?, México, junio 26, 2015. Diario Reforma, p.10.

solución a los problemas públicos, siendo uno de los más prioritarios la adecuación de las políticas públicas nacionales en cuestión de educación.

El Gobierno Federal se sirve de la Administración Pública Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación, en consecuencia, para ello se apoya en las Secretarías y Dependencias del Estado.

La expresión de la voluntad del Estado se realiza mediante políticas y el cumplimiento de éstas se lleva a cabo con el apoyo de la Administración Pública.

2.3.3.1 Objetivos educativos internacionales

El Estado Mexicano participa en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada en 2000 y ratificada por el Estado, donde se declaró que para el 2015 se debería ofrecer a todos los niños los medios necesarios para cursar el ciclo completo de la enseñanza primaria.

Dentro de los Objetivos del Milenio, está “Lograr la enseñanza primaria universal, y la “Prestación de educación” que consiste en “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”⁶⁰.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁶¹ (PND), empata con este Objetivo del Milenio, donde se plantea una agenda educativa más ambiciosa y transformadora. Se trata de que todos los jóvenes puedan finalizar un ciclo completo de educación básica que comprenda una enseñanza preescolar de calidad; la adquisición de conocimientos, aptitudes y competencias para el trabajo, la iniciativa empresarial y

⁶⁰ Página electrónica [en línea]: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/education.shtml>, (junio 20. 2015. 20:15).

⁶¹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. III. México Con Educación de Calidad. [Diciembre 28, 09:20]. p.p. 57-61. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>.

la vida activa; una docencia de buena calidad y prácticas inclusivas en el aula; y el acceso a posibilidades de educación basadas en la equidad, la flexibilidad y la adaptabilidad.

La comunidad internacional de naciones reconoce que la educación es un derecho humano fundamental. En el año 2000, acordó los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en los que se señala la educación como un medio indispensable para que las personas desarrollen su capacidad, y destacó como prioridad la terminación de un ciclo completo de enseñanza primaria.

Desde el año 2000, muchos gobiernos han aumentado su grado de compromiso con la educación y han generado diversas iniciativas al respecto, sin embargo los avances no son significativos del todo, debido a distintas condiciones de presión político-social interna, a cuestiones de infraestructura o carencias financieras. La inversión en educación ha disminuido y va atrás de otros sectores del desarrollo⁶².

En un intento por revertir esta tendencia el Estado Mexicano se esfuerza por generar políticas públicas en materia educativa, que amplíen la cobertura de la misma, eleven su calidad y tenga componentes como una mayor equidad, justicia, tolerancia, combate a las desigualdades y una promoción y fomento de la democracia.

Para dar cumplimiento a dicho compromiso, se establece como una de las cinco metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018⁶³, un México con Educación de Calidad. A partir del PND, a la Secretaría de Educación Pública le correspondió dirigir la elaboración del Programa Sectorial de Educación (PSE), así que define objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores para lograr una educación de calidad.

⁶² Página electrónica [en línea]: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002305/230508s.pdf>. (julio 16, 2015. 12:01).

⁶³ Op.cit. 60 p.p.60-66

2.3.3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El gobierno mexicano reconoce en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que la educación de calidad es la mayor garantía para el desarrollo integral de los mexicanos y es la base para una sociedad más justa y próspera. El PND hace de la educación una prioridad al incluirla como una de sus cinco metas nacionales. En virtud de la reforma constitucional de febrero de 2013, la educación debe ser de calidad.

Un México con Educación de Calidad propone implementar políticas de estado que garanticen el derecho a la educación para todos los mexicanos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos, y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de que detone la innovación nacional”⁶⁴.

2.3.3.3 La Reforma Educativa

Es así que, el gobierno impulsa la Reforma Constitucional en materia educativa, donde plantea dos grandes objetivos, la calidad y la equidad en la Educación, dando prioridad a las comunidades en condiciones de marginación y pobreza, buscando disminuir las diferencias sociales en nuestro país.

Objetivos apoyados con en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018⁶⁵ en su objetivo 1 “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”.

Dentro de los principios relevantes de la Reforma Educativa, se resalta los que podrían impactar positivamente a los estados más marginados como Guerrero:

⁶⁴ Página electrónica [en línea]: <http://pnd.gob.mx/>, (junio 19, 2015. 17:30).

⁶⁵ SEP, Plan Sectorial De Educación 2013-2018, p.3 [diciembre 29,2015. 21:50]. Disponible en: http://spep.sep.gob.mx/images/stories/carrusel/pdf/pse_13-18.pdf.

- Con la Reforma Educativa la educación será incluyente, distribuyendo mayores recursos a las zonas más pobres de México.
- Los maestros serán seleccionados para el servicio público educativo, con base en el mérito y en sus capacidades.
- Los programas de regularización y formación continua de los maestros serán otorgados gratuitamente por el gobierno.
- Se mejorarán las condiciones físicas, materiales y pedagógicas en las escuelas.

2.3.3.4 La evaluación de los docentes

La evaluación educativa encuentra sus objetos más valiosos en los análisis de una distribución más equitativa del servicio educativo, su expansión hacia las metas de obligatoriedad y en todos los aspectos de la formación de ciudadanos integrales, capaces de contribuir con el desarrollo de la nación. Es un tema sustantivo de justicia social y garantía del Derecho a la educación⁶⁶.

Sin embargo, la crítica generalizada a la reforma educativa está en la percepción de ser una reforma laboral y administrativa disfrazada, ya que no aborda cambios en los planes de estudio y capacitación. Los docentes temen perder un derecho adquirido y la estabilidad en el empleo.

“El ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de

⁶⁶ Bracho González, Teresa. “Nombramiento en el INEE” FLACSO. [21-06-2015]. Disponible en: <http://www.flacso.org/secretaria-general/flacso-m-xico-catedr-tica-flacso-m-xico-elegida-miembro-junta-gobierno-del-inee>,

los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso...”

La Reforma educativa se centra en los puestos de trabajo, pero sigue siendo muy vaga en lo que respecta a los contenidos educativos e infraestructura.

En Estados Unidos y algunos países de Europa, también han tenido varias reformas educativas, sin embargo se enfocan más en los contenidos, a partir de 1995 se han venido perfilando diversas instituciones de formación de docentes con enfoques constructivistas o humanistas, bajo la premisa de que para formar docentes compenetrados con estos enfoques, ellos mismos deberán pasar por una experiencia de aprendizaje semejante⁶⁷.

En el centro del debate la reforma educativa están la formación y la evaluación docente, la cual debe presentar todo maestro al menos una vez cada cuatro años. La reforma convierte en ley, lo que antes sólo estaba sustentado en un acuerdo entre la autoridad educativa federal y el sindicato magisterial: un concurso para el ingreso y promoción de los docentes.

Con la legislación aprobada se establece, además de los concursos mencionados, la obligatoriedad adicional de evaluar a todos los maestros para la permanencia en el servicio docente. En dichas evaluaciones la legislación establece explícitamente que se tomarán en consideración tanto las diferentes circunstancias socioeconómicas a las que se enfrentan los docentes del país, así como sus particularidades culturales y regionales.

Sin embargo la reforma educativa no supone ser punitiva, inquisitoria o privatizadora. La idea es que no se despida a ningún docente en funciones a pesar de que no alcance un resultado satisfactorio en tres distintas evaluaciones con sus

⁶⁷Davini, María Cristina. La formación docente en cuestión: política y pedagogía. Argentina, Paidós 2001. p.43.

respectivos cursos de actualización y formación. A los docentes que reprueben estas tres evaluaciones se les ofrecerá ya sea un programa de jubilación anticipada o transferirlos a una responsabilidad administrativa,⁶⁸ la cual no está ni definida en la ley ni justificada presupuestalmente. Si bien es cierto que a los nuevos maestros no se les brinda una alternativa adicional a su falla como docente, la legislación les otorga tres oportunidades para ser evaluados y establece la obligatoriedad de la autoridad para proporcionarles cursos que sirvan para su actualización. La reforma tampoco es privatizadora en tanto se prohíbe explícitamente el condicionamiento de servicios educativos a cambio de cuotas escolares en congruencia con la gratuidad educativa establecida en el artículo tercero constitucional.

Si bien es cierto que la evaluación de los docentes representa un avance prometedor para elevar la calidad en la educación, hay algunos ajustes que se tendrán que ir haciendo en el camino.

La implementación de los cambios contemplados en esta reforma será lenta, técnicamente compleja, políticamente costosa y presupuestalmente desafiante. La Secretaría de Hacienda, calculó que poner en marcha la reforma tendrá un costo de alrededor de 28 mil millones de pesos⁶⁹. Persisten aún dudas sobre el periodo contemplado en dicha proyección, los instrumentos de evaluación multidimensional o si la evaluación será una combinación de pruebas estandarizadas, con evaluaciones de portafolio y observaciones en clase e incluso encuestas a estudiantes.

La reforma no corrige el proceso inconcluso de descentralización de la educación básica, pese a que transfirió a los estados la administración de las escuelas prescolares, primarias y secundarias públicas, así como la relación laboral con las

⁶⁸ Ley General del Servicio Profesional Docente, Art. 53. [22-07-2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsdpd.htm>

⁶⁹ Fernández, Marco Antonio. "Saldo de la Reforma Educativa". México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. [13-07-2015]. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/>

secciones sindicales del SNTE; mantuvo funciones clave en manos de la SEP como la elaboración de los libros de texto y la regulación de un sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros.

En éste capítulo se presentan las distintas acciones que han realizado los gobiernos de los dos últimos sexenios y los primeros tres años del actual. En materia educativa, hay avances significativos y varios pendientes que han continuado a través de los años, pero que no podemos seguir postergando, si queremos avanzar hacia una verdadera transformación en nuestro Sistema Educativo Nacional.

Se puede observar, que las políticas educativas pasan de la preocupación por la cobertura a la preocupación por la calidad, sin embargo, muchas de las iniciativas son una continuación de las anteriores, pero sin tomar en cuenta el nuevo contexto, o bien, algunas políticas no se les da el tiempo suficiente para que puedan dar resultados.

Se puede inferir que muchas de las políticas educativas, no dieron los resultados esperados; en su mayoría por fallas en su etapa de implementación, ya que los objetivos y líneas de acción están bien planteados.

El tema recurrente en las políticas educativas de los últimos 15 años, es la calidad educativa. Es claro, que urgía una Reforma Educativa, pero la propuesta por el Presidente Peña Nieto, no es suficiente; ésta se centra más en los cambios en la contratación de maestros. Se necesitan nuevos modelos educativos, contenidos, materiales, incluso una nueva ley dirigida específicamente a fortalecer la formación inicial de los docentes. Ahí está la clave para la verdadera Reforma Educativa.

2.4 Áreas de oportunidad del Sistema Educativo Nacional

2.4.1 Formación inicial de docentes

Del análisis de las políticas educativas implementadas en el período 2000-2015, se desprende la necesidad de implementar políticas educativas dirigidas hacia un cambio profundo de las escuelas normales.

Las pocas políticas educativas dirigidas a la formación inicial de los docentes, no se concretaron por falta de continuidad del siguiente gobierno o por falta de recursos. La falla está en la etapa de implementación.

Es importante dirigir las políticas educativas hacia los docentes en formación, estos son quienes realmente pueden hacer la diferencia en la calidad educativa.

La mayoría de las acciones de los últimos gobiernos están dirigidas hacia la formación continua de los docentes y a cambios en su régimen laboral. Sin embargo, no hay manera en que las políticas educativas como la evaluación de docentes tengan resultados idóneos, si ésta no se encuentra vinculada con políticas educativas para la formación inicial de los docentes.

La formación inicial de los docentes, es clave para una enseñanza de calidad a los alumnos; se debe elevar la calidad educativa de los docentes de educación básica en formación. Es necesario, establecer criterios y plazos específicos para la actualización del plan y programas de estudio de las licenciaturas en educación preescolar, primaria y secundaria, para que sean congruentes con el enfoque formativo impartido a los alumnos de educación básica. Además de incorporar en los planes y programas de estudio de las licenciaturas en educación preescolar, primaria y secundaria, los conocimientos, habilidades y competencias que se innovan en el campo de las ciencias de la educación, así como las actitudes y

valores requeridos por la sociedad, de tal manera que los futuros docentes logren mejoras en el aprendizaje de sus alumnos⁷⁰.

2.4.2 Gasto educativo

Aunque su composición demográfica le exigiría un esfuerzo mayor, el gasto educativo de México con relación al PIB es similar al de otros países y al promedio de OCDE. No así su nivel de gasto como proporción del gasto público total⁷¹.

México invierte por alumno de educación básica un menor porcentaje del PIB per cápita que el promedio de los países de la OCDE, aunque por alumno de educación superior invierte más⁷², México con 14.7 puntos, en comparación con países como Estados Unidos con 23.5 y Corea con 24.8.

La proporción del gasto que se asigna a pagos de maestros y personal administrativo es mucho más alta que la del promedio de países de OCDE dejando poco espacio para inversión. Esto incide en la calidad⁷³.

La distribución del gasto entre la Federación y los estados, se ve afectada por el marco institucional, por ejemplo, si la federación o los estados otorgan mayores recursos a la educación superior lo hacen en detrimento de los recursos que pueden otorgar a la educación básica o a la media superior⁷⁴.

Adicional a las complicaciones que trae consigo la equivocada distribución del gasto, hay que considerar otros factores que dificultan aún más la conducción con éxito del Sistema Educativo Nacional durante este sexenio, como lo son; la aprobación de la obligatoriedad de la Educación Media Superior, la demanda

⁷⁰ *Ibíd*, p. 228.

⁷¹ Education at a Glance 2012. OECD Indicators. OECD

⁷² *Ibíd*

⁷³ Education at a Glance 2011 & 2012. OECD indicators. OECD.

⁷⁴ ASF, op. cit. 7, p. 217.

creciente por espacios en la Educación Superior, la presión internacional por mejorar la calidad educativa y por impulsar la equidad en todos los niveles y la propuesta de transformar el 50% de las escuelas de educación básica en escuelas de tiempo completo.

Es evidente que el dilema hoy en día, es cómo dar educación de calidad y cómo hacerlo para todos y a cuál de los componentes del sistema educativo darle prioridad. Aquí la eficiencia tiene que ver con ambas preguntas, es decir, un sistema educativo eficiente es el que da la mejor educación que se puede a toda su población.

Es importante revisar el artículo 25 de la Ley General de Educación donde se establece que: “El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingreso y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible”.⁷⁵

Sin embargo, en esta disposición no se especifica qué porcentaje de participación del gasto público corresponde a la federación, a las entidades y a los municipios; no refiere qué proporción del gasto debe destinarse a la educación básica, media superior y superior.

⁷⁵ Ley General de Educación, Diario Oficial, 13 de julio de 1993; última reforma, 9 de abril de 2012. Decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, Diario Oficial, 4 de enero de 2005.

Las cifras disponibles del gasto público para el periodo 1992-2011 mostraron que durante esos 20 años no se cumplió el mandato de destinar al menos el 8.0% del PIB a la educación⁷⁶.

2.4.3 Consolidación del federalismo educativo y mayor autonomía escolar

A partir de 2001, el Gobierno Federal implementó el Programa Escuelas de Calidad (PEC) con el propósito de promover la organización de los centros educativos, mediante la asignación de recursos a las escuelas beneficiadas, a efecto de atender las necesidades de corto y mediano plazos detectadas por los consejos escolares de participación social, lo que requería que dichas instancias estuvieran instaladas; sin embargo, al ser un programa de carácter voluntario, su cobertura fue limitada, pues al término del ciclo escolar 2011-2012 atendió a 2 de cada 10 escuelas públicas de educación básica⁷⁷.

Lo que indica que a la política de gestión escolar, le hace falta una instancia nacional de consulta que formule propuestas para fortalecer el funcionamiento y operación de las escuelas, que incluyan la participación de la sociedad y de los sectores interesados en la educación.

Para mejorar la gestión escolar es necesario que se fortalezca la instalación y el funcionamiento de las instancias de consulta y participación en los tres órdenes de gobierno y en las escuelas, con el fin de idear propuestas para eficientar la operación de las escuelas. Asimismo se debe recuperar la coordinación entre las autoridades educativas de los distintos órdenes de gobierno, para lograr una planeación estratégica participativa en conjunto con la comunidad escolar, buscando elevar la calidad y la equidad en la educación primaria.

⁷⁶ ASF, op. cit. 7, p. 220 Elaborado por la ASF, con base en información de la SEP, Informes de Labores 2006 y 2012.

⁷⁷ *Ibíd*, p.229.

2.5 La realidad de la educación en Guerrero

La educación pública en el Estado de Guerrero donde se encuentra Tlapa de Comonfort, se ha caracterizado por estar entre los últimos lugares del desarrollo nacional educativo, es por esto que se convierte en prioridad de análisis como problema público, para derivarlo en acciones de política educativa que ayuden a construir una comunidad con las habilidades y capacidades necesarias para facilitar su desarrollo integral.

Hay grandes diferencias entre estados en la trayectoria educativa de los estudiantes. En los estados de mayor marginación como Guerrero, Chiapas y Oaxaca, el nivel de rezago educativo es significativo⁷⁸, siendo Guerrero el estado con el mayor porcentaje de alumnos en rezago grave, con 20.2 puntos, comparado con el más bajo que es Tlaxcala con 4.6 y como referencia el D.F. con 8.8.

En Guerrero, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 7.3 grados, lo que equivale a poco más de primer año de secundaria. De cada 100 personas de 15 años y más⁷⁹:

15.3% no tiene ningún grado de escolaridad

55.5% tiene educación básica terminada

0.2% cuenta con una carrera técnica o comercial con primaria terminada

16.6% finalizaron la educación media superior

11.7% concluyeron la educación superior

0.7% no especificado

⁷⁸ *Ibíd*

⁷⁹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI. "Educación, información por entidad". [28-07-2015]. Disponible en:

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/educacion.aspx?tema=me>

2.5.1 Resultados de pruebas nacionales e internacionales

En los resultados de la prueba ENLACE⁸⁰ 2014, el Estado de Guerrero subió en “habilidad lectora” al 4to lugar de las 32 entidades federativas, mientras que en “habilidad matemática”, el estado se mantuvo en el 4to lugar, en esta habilidad el 13.2% calificó como insuficiente, 30.3% como elemental, 27.3 como bueno y 29.3% como excelente. En cuanto a la habilidad lectora, el 15.5% tiene calificación insuficiente, el 36.6% elemental, el 33.6% buena y sólo el 14.4% calificó como excelente.

Respecto a esta misma prueba, a nivel secundaria, evaluando la habilidad matemática, el 47.2% de los alumnos tuvo un resultado calificado como insuficiente, y el 24.7 tuvo un resultado calificado como elemental, mientras que un 15.1 obtuvo un resultado calificado como bueno y sólo un 13% calificó como excelente. En los resultados respecto a la habilidad lectora, el 47.2 calificó como insuficiente, el 35.5% como elemental, el 15.0% como bueno, y sólo el 2.3% como excelente⁸¹.

Estos resultados también se presentan en el Municipio de Tlapa de Comonfort, se advierte también, que gran parte de su población se encuentra con un grado de marginación crítico, haciendo evidente que no cuentan con las oportunidades necesarias para un desarrollo integral, ya que en los resultados, de las 3,799 escuelas que participaron en la prueba, el 53% tiene un grado de marginación alto y el 28% aparece con un grado de marginación muy alto.

Los datos sobre los resultados de la prueba ENLACE, son muy cuestionables ya que en el 2010, Guerrero ocupaba el lugar 31 de las 32 entidades federativas, y

⁸⁰ Secretaría de Educación Pública, SEP. “ENLACE 2014”. [28-06-2015]. Disponible en: http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/estadisticas_de_resultados/

⁸¹ Ibíd

para 2014 dio un brinco fenomenal al 4to lugar en ambas competencias, resultados contrarios a lo que establecen las pruebas PISA y EXCALE.⁸²

Estas cifras son un llamado urgente a tomar acción en el tema educativo de Guerrero, tanto para el bienestar de sus habitantes como de la sociedad en general. Con base en la información de este capítulo, se pueden observar los grandes desafíos a los que se enfrentan las políticas públicas educativas; por lo que se hace obligatorio que dentro de su elaboración se consideren como prioridades los temas de Calidad, Cobertura y Equidad, de la siguiente manera:

- a) Calidad.- En la formación inicial de docentes y en la enseñanza de educación primaria de los alumnos, con el objetivo de aumentar las habilidades y capacidades de ambos y que esto se refleje en una mejoría en el porcentaje de las evaluaciones nacionales e internacionales.
- b) Cobertura y retención.- Para incorporar y retener a niños en edad escolar primaria en el sistema.
- c) Equidad.- Con el firme propósito de lograr oportunidades educativas focalizadas y de calidad para niños que asisten a la escuela primaria; especialmente quienes habitan zonas indígenas y de alta marginación.

Enfocando los esfuerzos educativos dentro de estas tres prioridades podemos lograr hacer de la educación un instrumento incluyente, de movilidad social, y detonador de la productividad.

⁸² Avilés, Karina. "Segunda generación de pruebas para sustituir ENLACE 2014". Diario La Jornada. [28-06-2015]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/02/03/anuncia-sep-segunda-generacion-de-pruebas-para-sustituir-las-de-enlace-2892.html>.

TERCER CAPÍTULO

ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN EN TLAPA DE COMONFORT, GUERRERO

Si bien los docentes son una pieza clave para mejorar la calidad educativa, es necesario reconocer que no podemos dejar la responsabilidad de la calidad educativa, enteramente a ellos; en Tlapa de Comonfort existen factores económicos y socio-demográficos que afectan profundamente la calidad del proceso de aprendizaje-enseñanza, es por esto que a continuación expongo los temas que impactan directa y negativamente el desempeño del docente, sin que éste pueda tener mucha injerencia al respecto.

3.1 Condiciones económicas y socio-demográficas de Tlapa y su impacto en la educación

Tlapa de Comonfort se encuentra dentro de La Montaña, una de las siete regiones en las que se divide el Estado de Guerrero:

1. Acapulco
2. Costa Chica
3. Costa Grande
4. Centro
5. La Montaña
6. Norte
7. Tierra Caliente

3.1.1 Marginación y Pobreza en Tlapa

La región donde se encuentra Tlapa de Comonfort, ha sido catalogada como una de las zonas más marginadas y de pobreza extrema en México. La mayoría de sus habitantes pertenecen a grupos indígenas de diferentes etnias y lenguas. Tiene un

alto índice de analfabetismo y muestra carencias en servicios públicos básicos, infraestructura carretera y seguridad pública. Muchos de sus accesos son por caminos de terracería, y algunos de ellos, en temporada de lluvias, son inaccesibles, al quedar incomunicados por varios días⁸³.

La región de La Montaña está conformada por 19 municipios, entre ellos Tlapa de Comonfort.



En Tlapa de Comonfort, el 58.6% de la población de 5 años y más habla lengua indígena, siendo el náhuatl la lengua predominante, 49.4% de la población indígena habla este tipo de lengua originaria. Tlapa de Comonfort registra el mayor número de hablantes de lengua indígena⁸⁴.

⁸³ BTU Comunicación (2007). BTU Comunicación, ed. Historia y Geografía del Estado de Guerrero.

⁸⁴ Ibíd

3.1.2 Nutrición y su impacto en el aprendizaje

La nutrición de los primeros mil días de vida de un ser humano, determina su desarrollo físico y cognitivo, un niño que no estuvo bien nutrido durante ese período, pierde capacidades intelectuales que no podrá recuperar⁸⁵.

La región de la Montaña del Estado de Guerrero, región de la cual el municipio de Tlapa de Comonfort es considerado el municipio central, cuenta con importantes problemas de nutrición. Es importante recordar que en dicha región se encuentran siete de los municipios más pobres, de mayor índice de rezago, marginación y de menor desarrollo humano del Estado y del País (Acatepec, Atlamajalcingo del Monte, Atlixnac, Malinaltepec, Metlatónoc, Tlacoapa y Zapotitlán Tablas), razón por la cual la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), los considera como municipios prioritarios para la federación.

Los informes sobre desnutrición detectaron que ésta se presenta por falta de estatura en nueve de cada 10 niños menores de 5 años, y desnutrición por falta de peso en siete de cada 10. En casos de anemia, se halló en uno de cada cuatro niños y niñas examinados. Así mismo, en dicho informe se señala que lamentablemente en las zonas de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero se ubican unos de los índices más graves de desnutrición infantil no sólo de México, sino de Latinoamérica⁸⁶.

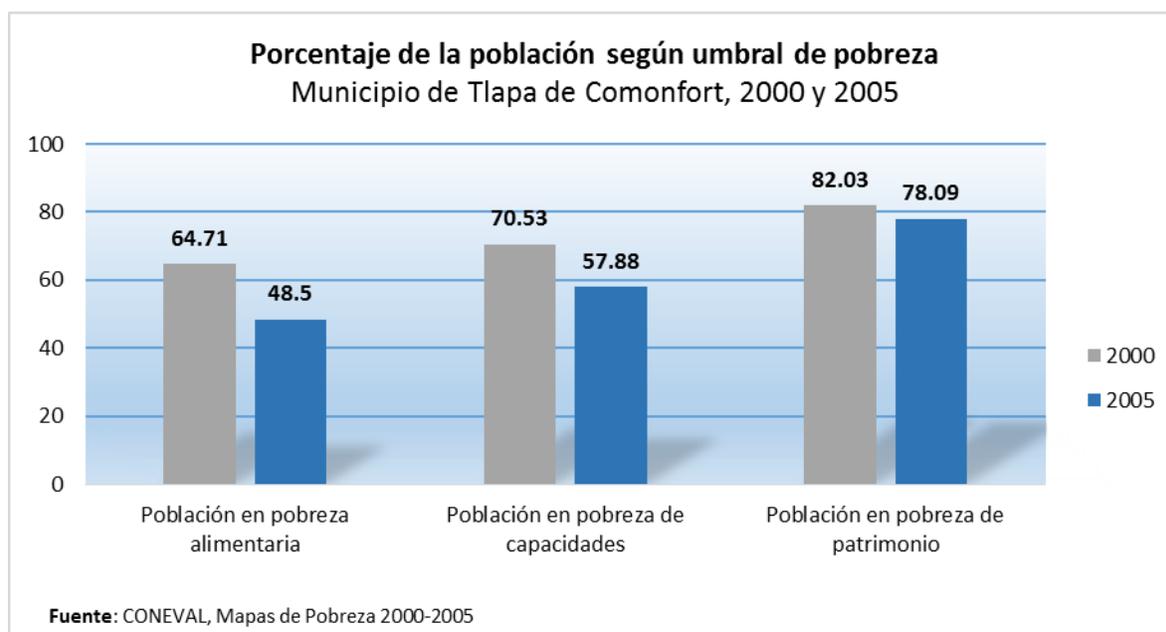
Las condiciones de salud, dificultan el aprendizaje escolar, es una situación que pone en franca desventaja a los niños de Tlapa de Comonfort, frente a niños de otros niños del país y del mundo.

⁸⁵ UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. "Nutrición para el desarrollo de una nación". [28-06-2015]. Disponible en: http://www.unicef.org/lac/media_28184.htm

⁸⁶ Instituto Nacional de Nutrición, Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, CRAC, 2011.

3.1.3 Pobreza multidimensional

En México, se concibe que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, así como si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades⁸⁷.



A partir de estos datos, podemos señalar el hecho de que el 76.6% de la población total del municipio de Tlapa de Comonfort, 63,828 personas, se encontraban en situación de pobreza. O bien, no menos alarmante es el hecho de que el 45.8% de la población, 38,122 personas, se encontraban en situación de pobreza extrema, es decir, su ingreso total es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y además sufrían tres o más carencias sociales⁸⁸. Por otra parte, el porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a la línea de bienestar mínimo, según las estimaciones del 2010, es de 52.2% de la población, es decir alrededor de 43,522 personas.

⁸⁷ PNUD, "México en breve". Pobreza multidimensional. [30-06-2015]. Disponible en: [http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/countryinfo/#Pobreza multidimensional](http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/countryinfo/#Pobreza%20multidimensional).

⁸⁸ Ibíd

Para potenciar un desarrollo incluyente en México, es prioritario atender a los municipios con mayor rezago, las cifras expuestas en este capítulo evidencian el escaso desarrollo social en Tlapa de Comonfort, pues indican por ejemplo que para el año 2005, el 48.5% de la población total del municipio, alrededor de 31,895 personas se hallaba en incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria aun si hubieran hecho uso de todo el ingreso disponible en el hogar para ese propósito.

3.1.4 Rezago social

El municipio de Tlapa de Comonfort sufre un atraso grave en su desarrollo social, al medirlo, podemos encontrar más posibilidades para implementar políticas sociales y educativas, para mejorar estas necesidades básicas insatisfechas. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, hace esta medición incorporando indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar.

El indicador de la población de 15 años y más con educación básica incompleta, se destaca el hecho de que en 2010 el 57.88% de las localidades del municipio (50 localidades), indicaron que más del 50% de sus habitantes tenían una población de 15 años y más con educación básica incompleta, esta información es indispensable para orientar el rumbo de nuestra política pública.

3.1.5 Marginación

El índice de marginación, establece un parámetro analítico que permite entender cuándo un sector de la sociedad se encuentra en una situación donde no están presentes las oportunidades para el desarrollo, ni la capacidad para encontrarlas.

El valor del índice de marginación calculado para el municipio de Tlapa en el año 2010, es del orden de 0.528, el cual representa un alto grado de marginación, lo cual ubica al municipio en el lugar 54 a nivel estatal y en el 738 a nivel nacional⁸⁹.

El número de localidades con grado de marginación alto fue de 19 en 2005 y de 31 para el 2010, significa que más del 50% del municipio no cuenta con las oportunidades necesarias para su desarrollo, esto puede ser una de las razones que motiven la migración interna de jornaleros agrícolas y toda su familia.

3.1.6 Migración interna

El bajo nivel escolar, se refleja en el analfabetismo de la población indígena. Guerrero es uno de los Estados que generan el mayor número de jornaleros agrícolas migrantes, tiene el 50% de analfabetismo a nivel estatal en su población indígena, y en algunos municipios se eleva al 71%, además que un alto porcentaje es monolingüe⁹⁰.

La migración interna es grave, esta complica la aplicación de políticas públicas y dificulta elevar el nivel educativo. El abandono de los pueblos se hace cada vez más evidente en Tlapa de Comonfort, en donde cada vez más poblaciones del municipio se han convertido en pueblos fantasma, producto de la migración masiva de familias empleándose como jornaleros agrícolas en distintos estados.

El ser migrante es una situación de desventaja, pero el ser migrante indígena vuelve su condición más crítica, esto les genera discriminación, abusos, violación de derechos humanos esenciales e irregularidades laborales⁹¹.

⁸⁹ CONAPO. Índice de marginación por Municipio y por Localidad, 2010.

⁹⁰ Centro de Derechos Humanos de La Montaña, TLACHINOLLAN, A.C., Migrantes somos y en el camino andamos, Guerrero, México, 2011, p.32.

⁹¹ TLACHINOLLAN, op. cit. 37.

En la región de la Montaña, desde el 2006 se registra una migración de más de 32 mil jornaleros agrícolas. En temporada alta de migración, que comprende los meses de septiembre 2010 a enero de 2011, emigraron 7 mil 358 jornaleros agrícolas de la Montaña, de los cuales, 3 mil 858 son hombres, y 3 mil 500 mujeres; de estos, 3 mil 309 jornaleros son menores de 15 años y 459 de cero a un año, siendo Tlapa de Comonfort una de las poblaciones que más jornaleros agrícolas expulsa.⁹²

3.1.7 Población indígena

El ser indígena es una condición que minimiza las posibilidades de desarrollo humano, el municipio de Tlapa de Comonfort es considerado como un municipio con población predominantemente indígena; de hecho, el 75% de la población se caracteriza por tener una calidad de vida muy baja⁹³.

En el municipio de Tlapa de Comonfort, la población indígena representa el 92% de la población analfabeta, esto es 10,556 personas. Así mismo, por instrucción escolar, la población indígena representa el 91% de la población total sin instrucción. La población indígena no sólo tiene los peores niveles de instrucción educativa, su vulnerabilidad también se ve reflejada en la falta de acceso al trabajo. Así, del total de población desocupada del municipio, el 80% son indígenas⁹⁴.

Debido a sus numerosas carencias, la mayor parte de las poblaciones de Tlapa de Comonfort, se sitúan en el más amplio subdesarrollo. Sus niveles económico, social y cultural son apenas perceptibles.

Esta es la realidad del contexto en la que desempeñan su labor los docentes de Tlapa y sobre la que se pretende que los alumnos tengan un mejor aprendizaje. Resulta necesario hacer una propuesta de política educativa integral que pueda mejorar varios aspectos que impactan la calidad en la educación.

⁹² *Ibíd.*

⁹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Población y Vivienda, 2010.

⁹⁴ *Ibíd.*

3.2 Oferta educativa para formar docentes en Tlapa

En el municipio los servicios educativos se ofrecen a través de 200 escuelas, a las que asisten 30,510 alumnos que son atendidos por 1,304 maestros en 1,311 grupos. Para el ciclo escolar 2009-2010 la relación alumno/maestro, fue de 25 alumnos a nivel preescolar, 23 alumnos a nivel primaria, 26 alumnos a nivel secundaria y de 34 en los centros de capacitación para el trabajo, 22 en el nivel medio superior, 6 en la Escuela Normal Regional de la Montaña, y 15 en el Instituto Tecnológico Superior de la Montaña⁹⁵.

En el nivel de primaria se cuenta con 92 escuelas a las que asisten 14,809 alumnos atendidos por 618 maestros en 745 grupos. El índice de retención en el ciclo escolar 2009 – 2010 fue del 97.0%, en tanto que el índice de aprobación fue del 90.6%. La educación indígena se imparte en 58 escuelas con una matrícula de 7,356 alumnos atendidos por 327 maestros en 434 grupos⁹⁶.

Los futuros docentes que atenderán las primarias de Tlapa de Comonfort, cuentan con pocas instituciones de formación inicial, que además han disminuido su eficiencia. La que corresponde a su región es la Escuela Normal de la Región de la Montaña, en la que se podría hacer una modificación profunda, desde su aspecto legal, administrativo y pedagógico para aumentar su nivel pedagógico. La segunda opción que tienen para formarse debido a su cercanía, es la Escuela Rural Isidro Burgos, que está sumida en conflictos político-sociales, otra opción sería la Normal de Guerrero que se encuentra en constantes paros y suspensión de clases por el tema de la evaluación de los docentes y por último la Universidad Pedagógica Nacional que no forma docentes para primaria.

⁹⁵ Secretaría de Educación Guerrero. Subsecretaría de Planeación Educativa. Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación; Colegio de Bachilleres, (COBACH). Universidad Autónoma de Guerrero (UAG).

⁹⁶ *Ibíd*

3.2.1. Escuela Normal Regional de la Montaña José Vasconcelos

El profesor Gabriel Pérez Rivero, director general del entonces Instituto de Educación Básica y Normal (INEBAN), presentó un proyecto que consistía en la creación de dos módulos de educación normal, uno de ellos como la extensión de la Escuela Normal Urbana Federal de Chilpancingo.

El 27 de septiembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial del Estado, el Acuerdo por el que se crean los módulos de Educación Normal en Tlapa de Comonfort y en Arcelia, Guerrero. La Secretaría aprobó este espacio académico para fortalecer la educación en la Región de la Montaña y con el propósito de preparar docentes en su medio socio-cultural, para atender a los alumnos de esa zona y al mismo tiempo evitar la concentración en la capital del Estado.

Es hasta el 26 de mayo de 1998 que la institución deja de ser módulo y se convierte en Escuela Normal Regional de la Montaña, a la que oficialmente se le asignó nomenclatura y la clave del centro de trabajo 12DNP0007Z.

A esta escuela asisten 346 alumnos atendidos por 54 maestros en 16 grupos. El índice de retención en el ciclo escolar 2009 – 2010 fue del 95.3% y el índice de aprobación fue del 100.0%⁹⁷.

Planes de estudio:

Lic. Educación Primaria

Lic. Educación Primaria con enfoque intercultural bilingüe

La institución cuenta con una biblioteca que en forma periódica recibe dotación bibliográfica actualizada para la formación integral de los docentes, un centro de cómputo y la instalación de la Red Edusat para apoyar las actividades pedagógicas

⁹⁷ *Ibíd*

de los maestros y alumnos con la asignación de material necesario. El Gobierno del estado la dotó de un microbús para que maestros y estudiantes lo utilicen en sus prácticas docentes a grandes distancias.

Durante el ciclo escolar 2000–2001 se integró el Consejo Estudiantil como órgano representativo del estudiantado y como apoyo en la gestoría de todas las acciones que lleven a la institución a niveles de calidad y prestigio. También se formó el Consejo Técnico Consultivo Institucional, como órgano colegiado encargado de analizar, proponer y evaluar todo tipo de actividad académica, cultural, de proyección social y de funcionamiento armónico en el trabajo de la escuela.

La única posibilidad de que los futuros docentes de primaria se formen en Tlapa, es dentro de la Normal de la Región de la Montaña. Escuela que comparte los problemas de las otras Normales; sufre de constantes conflictos político-sociales, como paros indefinidos y toma de instalaciones, todo esto como resultado de la nociva relación SNTE-SEP.

3.2.2 Escuela Normal Rural

Las escuelas normales rurales en México están lejos de tener la relevancia de hace cincuenta años⁹⁸, en la actualidad estos centros reciben poca atención, o incluso cierran a causa de factores políticos, económicos y culturales, por ello enfrentan grandes dificultades para tener recursos y esto ha llevado a docentes y estudiantes a involucrarse en la problemática social.

Dentro de los planes de la SEP no se encuentra ninguno para fortalecer estos centros. Son escuelas donde se atiende a personas en situaciones muy precarias y sin embargo muchas de éstas tienen una condición física deplorable. Esto invita a

⁹⁸ Dirección General de Educación Superior para profesionales de la Educación (DGESPE).

reflexionar sobre la urgente necesidad de contar con una alternativa que resuelva los problemas educativos en las comunidades rurales e indígenas.

Las escuelas normales rurales salen todos los años a exigir a los gobiernos estatales que, primero, abran la convocatoria de nuevo ingreso para seguir operando, y, después, más recursos y materiales didácticos para dar clases a sus alumnos. Presionan a la Secretaría de Educación del estado de Guerrero para que lance la convocatoria para las becas para la Escuela Normal Rural ya que si no se abre la convocatoria, se declara desierta la escuela y en dos años puede cerrarse

La asignación de plazas ha sido también motivo de inconformidad en algunas normales, hasta 2003, los egresados normalistas de Guerrero tenían asegurada su plaza automática, pero con la crisis financiera se rompió el acuerdo tradicional para el ingreso de normalistas al servicio educativo y se inició la etapa de las movilizaciones para demandar plazas a la Federación⁹⁹.

De las 36 normales rurales que existían en sus inicios, hoy sólo hay 15, cifra lejana a las 253 escuelas normales públicas que hay actualmente.¹⁰⁰ Su número contrasta con la necesidad de docentes que enseñen en medios rurales.

Un 45% de las escuelas de educación básica son rurales¹⁰¹ y requieren de un normalista que sepa y quiera trabajar en ese entorno.

Las Normales Rurales tienen también muchas áreas de oportunidad ensimismas pero hay que reconocer que atienden al sector de los más pobres entre los pobres.

Los maestros de las Normales Rurales están dispuestos a trabajar en condiciones que no son las más idóneas. Muchos de ellos viven en las mismas condiciones que

⁹⁹ Sistema de Información Básica de la Educación Normal (SIBEN). "Información" [14-09-2015]. Disponible en: <http://www.siben.sep.gob.mx/busquedaEscuelas/busqueda>

¹⁰⁰ Ibid.,

¹⁰¹ Op.cit. 106

sus alumnos y los pobladores donde dan clases. Una de las fallas más graves del sistema educativo nacional es la inequidad, que se agudiza alarmantemente justo en las zonas y situaciones en las que más se necesita el aporte de la educación pública.

En las comunidades urbanas, se cuenta con una variedad de factores que contribuyen a la formación de los estudiantes, además de la escuela, tienen a su alcance museos, librerías, bibliotecas, cines, teatros, revistas, periódicos y una extensa variedad de cursos que complementan el aprendizaje escolar. En cambio en las comunidades rurales e indígenas, tienen una oferta cultural limitada que puede apoyar el desarrollo de competencias cognitivas; incluso sus escuelas carecen de la infraestructura indispensable. Esto significa un arranque educativo disparado, donde el factor que puede nivelar la balanza es un docente muy bien preparado. El problema de una desigual distribución de la calidad educativa se vincula fuertemente al problema de la desigual fortaleza del cuerpo de docentes en las regiones de México.

Las escuelas de más prestigio, las mejores ubicadas, las de mejor infraestructura y equipamiento son invariablemente ocupadas por los docentes más antiguos, con mejores sueldos, con más influencias y más oportunidades de formación permanente; todo esto se traduce en que a la escuela más lejana de la capital, la más precaria y la más necesitada, llega por lo general el docente de reciente formación con poca o nula experiencia y que desde un inicio llega buscando un cambio de plaza a la brevedad¹⁰².

La realidad es que paradójicamente los niños más pobres, con padres o tutores con niveles escolares casi nulos, son precisamente los que reciben los servicios educativos de más baja calidad. Entonces son las mismas escuelas quienes a través de sus docentes propician el aumento de la brecha educativa.

¹⁰² Bustos Jiménez, Antonio. La escuela rural. España. Octaedro Recursos, 2011. pp. 29-34.

La calidad docente se puede ver disminuida debido a diversos factores como la falta de preparación, la corrupción, programas académicos obsoletos dentro de las Normales, falta de capacitación de quienes forman a los docentes, las condiciones precarias de mobiliario y equipamiento en las Normales (especialmente en las Normales Rurales) y la inapropiada distribución del gasto educativo. Todo esto dificulta la modernización del sistema educativo nacional.

Existen fuertes diferencias entre las entidades federativas respecto a los resultados obtenidos por los egresados de normales y universidades. Esto revela una enorme desigualdad en la calidad de las instituciones formadoras de maestros a nivel superior. Otra problemática enfrentada por los docentes es la mala distribución de salarios que afecta principalmente a los de comunidades indígenas. La actividad docente fue atractiva en el pasado por motivos como la protección del salario y la seguridad laboral de la docencia frente a mercados cambiantes; sin embargo, en la actualidad, las condiciones laborales no permiten asegurar la obtención de un puesto de jornada completa y la distribución de los salarios es desigual, contexto que afecta a maestros en zonas marginadas como lo es Tlapa de Comonfort, Guerrero.

En la mayoría de las zonas de pobreza, las escuelas son de Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE, son telesecundarias o escuelas que atienden indígenas. Así que las recomendaciones para las escuelas en general, no aplican aquí, lo que conocemos como escuela, aquí se materializa en algo muy distinto. Los maestros de CONAFE no tienen la preparatoria terminada, pero si hablan la lengua. Las escuelas son multigrado, el reconocer todo esto como una realidad de un mundo casi paralelo, nos ayuda a plantear un modelo alternativo, con más recursos, con nuevas tecnologías y con un enfoque de interculturalidad para las zonas indígenas.

En Tlapa de Comonfort, la lógica es que si ya lograste terminar la primaria, migres de esa comunidad a donde se encuentre la secundaria o la preparatoria y así hasta

que encuentres donde terminar una licenciatura, en el caso poco probable de llegar a ese nivel de formación. Así entonces, las comunidades se van vaciando por falta de oportunidades educativas y laborales, se quedan solamente los niños muy pequeños y los ancianos. Se tiene que pensar en una estrategia que desde lo local, articule la primaria, secundaria, preparatoria y universidad para entornos regionales, para así dar una respuesta a este tipo de comunidades.

3.2.3 Universidad Pedagógica Nacional, UPN

En 1978, la UPN se convirtió en otra de las fuentes que se encargan de formar maestros para las aulas del país. La UPN cuenta con 76 unidades alrededor de la República Mexicana y 208 subsedes con cerca de 5,000 académicos¹⁰³. Sin embargo, la UPN es un proyecto poco exitoso desde su creación por su papel múltiple y ambiguo; es un Instituto público de educación superior con carácter desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Fue creada por decreto del presidente José López Portillo, derivado de una promesa de campaña para atender las demandas sindicales. La UPN se ha visto inmersa en conflictos, por un lado el Sindicato buscaba que diera atención masiva a todo el magisterio nacional e impartiera una nivelación-actualización con repercusiones escalafonarias inmediatas, por el otro, la SEP pretendía un cambio que influyera en la calidad de formación inicial de los profesores, incorporar universitarios a la formación de maestros y lo más importante, sustraer a la institución de la influencia del sindicato, punto que no se ha resuelto.

Los programas ofrecidos se centraron en la nivelación, así ofrecían a los maestros en ejercicio la oportunidad de obtener el grado de licenciatura, mediante programas

¹⁰³ Universidad Pedagógica Nacional, UPN. "Conoce la UPN". [09-08-2015]. Disponible en: <http://www.upn.mx/index.php/conoce-la-upn/conoce-la-upn>.

semi-escolarizados o abiertos. Más del 90%¹⁰⁴ de la matrícula de la UPN corresponde a licenciaturas abiertas o a distancia.

Los datos sobre la baja eficiencia terminal, muestran los problemas de la universidad y de los maestros en ejercicio para titularse. La unidad central ubicada en Ajusco, se ha centrado en el diseño de planes y programas de estudios, para ponerlas a disposición de los maestros de todo el país.

Se imparten licenciaturas y posgrados, en distintos campos de las ciencias de la educación. Las licenciaturas actuales son: Pedagogía, Psicología educativa, Sociología de la educación, Administración educativa y Educación indígena¹⁰⁵.

La UPN no ofrece carreras para la formación inicial de maestros de educación básica, sino de otras especialidades del campo educativo; no obstante se especializan allí en cuanto a su formación continua. Los egresados de la UPN, cuando son contratados por la SEP es para desempeñar funciones profesionales, pero no como maestros de preescolar o primaria, pero si en educación media y superior¹⁰⁶.

3.3 Las Escuelas Normales, un modelo que debe ser reformado

En México las Escuelas Normales son las encargadas de la formación inicial de los maestros de Educación Básica. La educación normal está regulada por el Estado, de acuerdo con el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los planes y programas de la educación normal serán nacionales.

¹⁰⁴ Latapí Sarre Pablo, Un siglo de Educación en México. México, Fondo de Cultura Económica y CONACULTA, 1998. p-p. 260-262.

¹⁰⁵ Op. cit. 27

¹⁰⁶ Universidad Pedagógica Nacional, UPN. "Estudiar en la UPN". [09-08-2015]. Disponible en: <http://www.upn.mx/index.php/estudiar-en-la-upn>

Las escuelas normales forman parte del sistema de educación superior del país desde 1984, cuando se decretó que para efectuar los estudios de formación de maestros se requería haber cursado el bachillerato. Sin embargo, en el ámbito federal, las escuelas siguieron vinculadas, administrativa, financiera y políticamente a las estructuras de la educación básica. Así entonces, las normales se convirtieron en instituciones de educación superior acotadas por las políticas de la educación básica¹⁰⁷. A partir de entonces, las Escuelas Normales de México pueden conceder títulos de licenciatura (educación superior). Las licenciaturas que se imparten en las Escuelas Normales son: en Educación Preescolar, Primaria, Secundaria con especialidad en Español, Matemáticas, Biología, Química, Física, Geografía, Historia y Lengua Extranjera (Inglés y Francés), así como en Educación Especial, Educación Física y Educación Preescolar y Primaria Interculturales Bilingües (para maestros indígenas).

A partir de 1996, las escuelas normales se incorporan al proceso de reformas destinadas al mejoramiento de la calidad de la educación básica. El instrumento político que se estableció a finales de ese año fue el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales¹⁰⁸. Con estos cambios se tuvieron algunos logros, aunque estos no eran homogéneos entre las escuelas, incluso al interior de las mismas, se argumentan entre otras causas; los distintos perfiles profesionales de los docentes, así como a su disposición, su compromiso y las distintas formas de organización de cada escuela: y a la falta de vinculación entre las normales y las escuelas de práctica.

En el año 2006, las escuelas normales, comenzaron una nueva etapa como instituciones educativas, a partir de febrero de ese año, las normales aparecen bajo la coordinación de la Subsecretaría de Educación Superior, al mismo tiempo que se cedía espacio institucional al Sindicato Nacional de Trabajadores de la

¹⁰⁷ Camacho Buenrostro, Benita y Reyes Pérez Martín Gabriel. Formar Docentes. México. CONACULTA 2009. pp. 26-28.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p.31

Educación¹⁰⁹. Gradualmente se fueron abandonando elementos académicos, ya no hubo continuidad en el proceso de desarrollo curricular, se dejaron de distribuir materiales de apoyo a los alumnos y quedaron sin aplicar varios acuerdos del proyecto “Hacia una política nacional para la formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica”. El normalismo mexicano se fue quedando sin el apoyo, asesoría y acompañamiento de la Secretaría de Educación Pública.

El modelo de Escuela Normal, funcionó muy bien en su época de creación y años posteriores, es un modelo del que han surgido los mejores docentes del país; sin embargo hoy, ya no cubre las necesidades de formación inicial docente que requiere la sociedad. Si bien se han realizado modificaciones curriculares así como transformaciones estructurales a lo largo de los años, los resultados de la evaluación de los docentes son no idóneos. Resulta un tanto irresponsable pedirle resultados nuevos a los docentes cuando se les sigue formando en un modelo que no corresponde al entorno globalizado en el que México está inmerso.

En el tema curricular por ejemplo, en el ciclo escolar 2011-2012 se presentó una reforma importante para el sistema normal en México, en el cual se planteó un incremento de cuatro a cinco años en la licenciatura de primaria; donde noveno y décimo semestres serían para prácticas profesionales; un perfil de egreso, así como la recuperación de un fundamento teórico-metodológico en las asignaturas.

En 2013 se crea la Ley General de Servicio Profesional Docente, donde se establecen los lineamientos para la selección, el ingreso, la evaluación, la promoción, la retroalimentación y el desarrollo continuo de los maestros.

En el 2014 se hizo la publicación de un perfil docente y directivo para la educación básica y media superior, con rasgos claros que son ya de conocimiento público y observancia obligatoria, y se realizaron concursos para el ingreso a la docencia.

¹⁰⁹ Op.cit.114 p.32

Dos de cada cinco normalistas obtuvieron resultados insatisfactorios en el Examen General de Conocimientos de la Licenciatura en Educación Primaria y tres de cada cinco sustentantes, en el Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica, resultaron no idóneos. Estos resultados evidencian un sistema fallido para los aspirantes a ser maestros. Se tiene que crear un modelo educativo desde el sistema de educación superior para formar a los nuevos docentes.

El problema de las escuelas normales no sólo es curricular, también lo es su relación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE, creado en 1943, este ha obtenido al amparo de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la facultad de intervenir, por medio de comisiones mixtas, en el ingreso, la movilidad, la permanencia y las promociones de los profesores del sistema público. Entonces la formación de los maestros, no es una condición de ingreso, sino que queda supeditada a otros intereses y procesos.

El Estado debe reservarse la decisión con respecto a la admisión y permanencia de los docentes en las escuelas y no el Sindicato.

Pareciera que en México existen dos autoridades educativas con la misma fuerza, pero contrapuestas, una es la Secretaría de Educación Pública y la otra es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Es por ello que cualquier proyecto de mejora del magisterio termina estrellándose con los intereses del SNTE así como del magisterio en servicio, formado o capacitado por las instituciones establecidas. Esa contradicción explica la razón por la cual varios proyectos e instituciones forjados con ese fin, terminan convirtiéndose en programas masivos y de bajo impacto modernizador o de cambio, como ocurrió con la UPN.

La corrupción dentro de las normales imposibilita el éxito de la formación inicial del docente, hay casos donde con el objetivo de garantizar un control político y administrativo en las escuelas normales públicas, funcionarios institucionales

cercanos a los dirigentes del SNTE, son colocados en cargos directivos sin importar que no tengan alguna formación pedagógica.

La urgencia de atender al sector educativo la muestran los números rojos del sector. México ocupa la última posición entre 34 países que son evaluados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en las áreas de matemáticas, lectura y ciencia

El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, PISA, advierte que de continuar con los pobres resultados en las escuelas, México tardaría hasta 65 años en lograr el promedio en la calidad de lectura de los países que examina, mientras que alcanzaría la media educativa en matemáticas dentro de 25 años.

Con la información de este capítulo se advierte la necesidad urgente de reformar las escuelas normales. Por otro lado, no se puede pasar por alto que en Tlapa de Comonfort, no es sólo una necesidad a cubrir, sino una suma de condiciones críticas que se interrelacionan y le impiden a su población el ejercicio pleno de sus derechos humanos, entre ellos el acceso a una educación de calidad. Es necesaria la intervención de distintas instituciones que conforman el Estado, así como organismos nacionales e internacionales, para desarrollar políticas públicas diversas que ayuden a construir una población con educación equitativa y de calidad.

La creación de un programa especial de becas para docentes rurales, así como la reforma de las normales que fortalezca la formación inicial de docentes, bajo un enfoque educacional descentralizado que facilite la elaboración de proyectos locales, brindará la oportunidad de formar docentes comprometidos con su profesión y con una excelente formación inicial.

CONCLUSIONES

El reto de mejorar la calidad educativa en México se vuelve algo extraordinario, es encomiable que aún con la complejidad de nuestro sistema educativo se hayan tenido en el país importantes logros como lo es la cobertura de casi el 100% de egresados a nivel primaria en el territorio, incluido el municipio de Tlapa de Comonfort. A pesar de estos logros, pudimos advertir en los apartados anteriores que los alumnos de primaria a nivel nacional, están reprobados en habilidades lectoras y matemáticas, por lo que se infiere que uno de los temas a resolver es la calidad educativa, donde el punto crucial está en la formación inicial de los docentes.

El análisis de las políticas educativas implementadas en los últimos años, da cuenta de la brecha enorme entre el ideal pretendido y la realidad. Una característica que comparten las políticas de los últimos sexenios, es el objetivo de elevar la calidad educativa; sin embargo éste aún no se logra.

Las causas son diversas, que van desde el escaso análisis y corrección de los errores de las implementaciones pasadas, la falta de investigación en el diseño de las nuevas políticas, la pobre comunicación entre los diseñadores de la política y los implementadores; hasta la ausencia de voluntad política y consenso entre sus actores; pasando por la falta de continuidad de los programas y la corrupción que permite el desvío de recursos.

Pudimos advertir también, que la mayoría de las políticas educativas, están dirigidas a la formación continua del docente. Cuando la experiencia nos dice que es en la formación inicial donde debemos centrar los esfuerzos. Es ahí donde se construyen los pilares sólidos del docente, no podemos pretender tener evaluaciones con perfiles idóneos si éstos tienen una formación inicial endeble.

Dentro de las políticas educativas analizadas, no se encontró alguna destinada a las escuelas normales para que se sistematicen sus estrategias y acciones; y se plasmen en documentos específicos las directrices que permitan fortalecer la capacidad interna de renovación académica y administrativa.

Es necesario hacer más atractiva la oferta académica de las normales, para revertir la tendencia a la baja en su matrícula. Esto obliga a renovar las plantas docentes y replantear la injerencia que tiene en las decisiones internas, el SNTE.

Los rasgos del perfil de egreso del docente, no se han logrado homologar, ni las estrategias de enseñanza que aplica el docente. No se han aprovechado los resultados de las evaluaciones para hacer mejoras en la enseñanza. También hay que decirlo, falta pleno dominio de los contenidos y nuevos programas por parte de los estudiantes que se forman para ser docentes, como incluso de los profesores que dentro de las normales los forman.

Se infiere que en las escuelas normales no se aplican varias políticas destinadas al mejoramiento de la educación superior.

Las escuelas normales, están sujetas a las decisiones del Estado, en cuanto a sus objetivos, funciones, planes institucionales, planes curriculares, programas de estudio y número de alumnos. Además del ejecutivo federal, sólo el SNTE tiene influencia en las decisiones importantes como negociar las condiciones de ingreso, permanencia y promoción del profesorado afiliado.

El Estado requiere delimitar las atribuciones del sindicato en la política educativa, con el propósito de retomar la autonomía del Estado en la conducción y coordinación del sistema educativo, además de establecer un nuevo marco institucional que garantice que la autoridad educativa se conducirá con apego a la legalidad y de conformidad a estándares nacionales e internacionales de calidad académica. Será necesario también modificar las bases normativas

constitucionales, reglamentarias y operativas del sistema que regula la formación inicial tanto en las normales como en las Instituciones de Educación Superior, que ofertan licenciaturas relacionadas con la educación primaria.

Ahora bien, en el caso de estudio que es Tlapa de Comonfort, los docentes no solamente se enfrentan a los problemas arriba descritos; sino que tienen que hacerle frente a problemas sociales, familiares, nutricionales, de pobreza y marginación que limitan el aprendizaje de sus estudiantes; tienen que lidiar con la deserción escolar y la falta de infraestructura tanto en la normal como en la escuela donde ejercen la profesión docente.

Este escenario se complica más, cuando los docentes tienen que negociar con burócratas que piden, impiden y toman más de lo que dan; con cúpulas sindicales politizadas, exigentes y, por lo general, corrompidas; y con padres de familia muchas veces pasivos y complacientes.

Se deben diseñar e implementar políticas acordes a la realidad que en cada lugar, municipio y estado se presenta, por ejemplo, reformar curricular e institucionalmente la formación inicial de maestros, haciendo adecuaciones a las necesidades de la región. Focalizar la atención de los problemas de calidad compromete a cada entidad federativa a mirar las especificidades regionales, que van desde las cuestiones demográficas, hasta los diagnósticos puntuales de la situación que guardan los diferentes tipos y modalidades de escuelas, de manera que se desarrollen las mejores estrategias y prácticas para favorecer la calidad.

El papel del docente se debe reivindicar, para que vuelvan a ser la figura de respeto y autoridad que antes eran. Es necesario diseñar políticas que apoyen a quienes a pesar de esto, estudian por vocación y están dispuestos a realizar su trabajo, en estas condiciones. Es una obligación no seguir reflejando las limitaciones de su contexto, sino proyectar un mejor futuro para ellos y por ende para la sociedad.

RECOMENDACIONES

Propuesta de formación inicial para docentes de primaria, en Tlapa de Comonfort

Los resultados de los exámenes de concurso muestran hasta un 77% de docentes no idóneos en el Estado de Guerrero, incluido el municipio de Tlapa de Comonfort.

Además de los pobres resultados en las evaluaciones de docentes, la Normal de la Montaña se ha visto inmersa en problemas políticos, partidistas, y sindicales que la han hecho apartarse de su compromiso público. Por otro lado su apoyo a los problemas de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa, han hecho que los docentes en formación participen en paros y conflictos estudiantiles; todo lo anterior ha ocasionado una baja considerable en su matrícula.

Por otro lado, los docentes formados ahí buscan una plaza fuera de la región por la falta de oportunidades: esto da como resultado una oferta muy baja de número de docentes idóneos que puedan atender la demanda de educación primaria en los poblados de Tlapa, lo que influye en calificaciones no aprobatorias en capacidades lectoras y matemáticas de los alumnos que egresan de las primarias de esa región.

Es preponderante atender la formación inicial de los docentes; para ello mi propuesta es reformar el Acuerdo de septiembre de 1994 (Anexo 1), publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, con el que se crean los módulos de educación que dieron origen a la Normal Regional de la Montaña; en su artículo segundo se estipula que dichos módulos operarán como extensiones de las Escuelas Normales. El fin de dicha modificación es para aportarle viabilidad a mi propuesta para elevar la calidad de la educación primaria en Tlapa.

La propuesta va en cuatro sentidos, todos interdependientes, que atienden las necesidades de los principales actores que intervienen en el proceso de la enseñanza-aprendizaje.

1. Propuesta para la Escuela Normal de la Montaña:

La creación de una Ley General de Formación Inicial Docente, similar a la Ley de Servicio Profesional Docente (que sólo refiere la formación continua). Esto con el fin de establecer una norma para las escuelas normales y las Instituciones de Educación Superior, que ofertan licenciaturas relacionadas con la educación primaria; misma que incluya los siguientes aspectos:

- Crear un vínculo permanente entre la investigación pedagógica y la práctica educativa.
- Retomar el papel del Estado en la educación, delimitando las funciones académicas de las sindicales.
- Mejorar la eficacia y transparencia del gasto educativo.
- Fortalecer la cooperación entre estados y federación en la gestión de los recursos humanos y financieros en apoyo de la normal
- Modernizar la infraestructura, los servicios básicos y el equipamiento de las escuelas normales
- Reconstruir la relación oferta-demanda
- Crear una oferta educativa de calidad al servicio de los maestros, que genere su propia demanda.
- Formar nuevos docentes con una perspectiva basada en la práctica.
- Uso de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- La enseñanza de la lengua indígena de más uso en la región.
- Cursos diseñados e impartidos bajo el enfoque de competencias.
- Incrementar la capacidad de innovación educativa (convenios entre la escuela normal y las instituciones de investigación y centros de conocimiento).

- Fortalecer la investigación educativa, articular una relación entre ciencia-tecnología y formación inicial docente.
- Renovar la infraestructura de la escuela y los apoyos tecnológicos para su operación.
- Dotar a la Normal de mayor autonomía, para decidir el ingreso y permanencia de Docentes, su organización administrativa y el diseño de su plan y programa de estudios con base en estándares nacionales pero regionalizados a las necesidades de Tlapa.
- Un programa de estudios equivalente a los universitarios en cuanto a exigencia y evaluación.
- Dotarla de recursos vigilados y fiscalizados por la auditoría federal y local.
- Dar continuidad en el tiempo y el espacio a las políticas orientadas hacia la formación inicial.

Referente normativo: Ley General de Servicio Profesional Docente¹¹⁰

2. Propuesta laboral para el docente de primaria en servicio, que atenderá la zona de Tlapa de Comonfort:

- Que el gobierno otorgue 150 becas educativas para el ingreso de nuevos docentes a la reformada Normal de la Montaña.
- Esta beca incluye, 2 alimentos diarios dentro de la Normal, transporte, material didáctico y su formación inicial como docente.
- La beca estará condicionada a los resultados que arrojen las evaluaciones anuales internas que se les realice a los docentes en formación.
- Condiciones de trabajo a la altura de un desarrollo académico con un modelo renovado y de vanguardia.

¹¹⁰ Diario Oficial. "Ley General de Servicio Profesional Docente". [18-12-2015]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

- Incentivos con base el desempeño académico y la capacidad de innovación educativa.
- Garantizar su plaza, a través de un acuerdo con la Secretaría de Educación Pública.
- El compromiso del docente mediante la firma de un contrato en el que se estipule que su función como docente, la desarrollará dentro de su comunidad Tlapa de Comonfort durante el mismo número de años que duró su formación inicial como docente en la Normal. Posteriormente podrá solicitar su cambio de plaza si así lo desea.
- Garantizarle un sueldo similar al de los docentes urbanos del mismo nivel educativo.
- Formalizar la evaluación periódica docente con el propósito de mejorar su desempeño.
- Incluir observadores ciudadanos en las evaluaciones obligatorias a docentes de educación básica que realiza el Estado, con el fin de favorecer la apertura y rendición de cuentas.
- Disminuir la participación del sindicato tanto en las relaciones laborales como en la currícula de formación inicial, apoyado con la creación de un Consejo de Evaluación Institucional.

Referente Normativo: Programa Nacional de Becas. Reglas de operación 2015¹¹¹.

¹¹¹ Secretaría de Educación Pública, SEP. "Programa Nacional de Becas". Reglas de operación 2015. [22-12-2015]. Disponible en: <http://www.becas.sep.gob.mx/>

3. Propuesta para las escuelas primarias donde darán clases los docentes que estén en este programa:

- Ampliar el Programa de Escuelas al Cien, a 25 escuelas primarias de los poblados más marginados de Tlapa; (actualmente este programa contempla 10 primarias de las 49 de educación básica) para dotarlas de los mínimos indispensables para su funcionamiento:
 - Pupitres
 - Pizarrones
 - Iluminación
 - Ventilación
 - Bebederos de agua potable
 - Áreas recreativas
 - Salones con piso, paredes y techo de cemento, con capacidad máxima para 25 alumnos
 - Baños para niñas y baños niños en condiciones higiénicas
 - Accesos a la escuela dignos y seguros

Referente Normativo: Programa Escuelas Dignas¹¹²

4. Propuesta de compromiso para los padres de familia de los niños que atenderán este programa

Los padres se comprometen a:

- Que sus hijos atiendan clases regularmente

¹¹² Secretaría de Educación Pública, SEP. "Programa Escuelas Dignas". Lineamientos de operación 2015. [27-12-2015]. Disponible en: <http://www.inifed.gob.mx/>

- Atender las juntas de padres y docentes para evaluar los avances educativos de sus hijos
- Participar en la formación de valores de sus hijos
- Evitar de forma absoluta el trabajo infantil, que no solamente está prohibido y sancionado constitucionalmente sino que dificulta considerablemente el aprendizaje.
- Evitar el maltrato infantil en cualquiera de sus formas.
- Promover la equidad.

Referente normativo: Acuerdo 717 Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar¹¹³.

Con la atención a esta propuesta de política pública, donde se contempla la creación de la Ley General de Formación Inicial Docente, que de viabilidad al resto de los puntos; se estaría dando origen a un nuevo perfil de escuela normal comprometida con la sociedad y donde se revalore el papel del docente.

Esto tendría un impacto positivo en la calidad educativa de 3,750 estudiantes de primaria de Tlapa de Comonfort que representa el 25% del total de alumnos de tipo educativo; además de contribuir a la igualdad de oportunidades, al establecer un despegue educativo similar en las escuelas rurales y las escuelas urbanas.

El tener una base de educación primaria sólida y de calidad, fomenta el ingreso y permanencia en los siguientes niveles educativos, esto genera un círculo de desarrollo educativo y por ende económico en la región de Tlapa.

¹¹³ Diario Oficial de la Federación, DOF. "Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar". [28-12-2015]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014

La educación de calidad no sólo eleva el nivel de instrucción de los individuos, sino además contribuye al fortalecimiento de la democracia, al permitir el ejercicio pleno de los derechos humanos.

La propuesta de este trabajo de investigación, es abrir amplias oportunidades para los miembros de la comunidad de Tlapa de Comonfort, Guerrero, a través de la educación y romper con la idea fatalista de que origen es destino.

Fuentes de información

Libros

1. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, México, 1993. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
2. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., La Hechura de las Políticas, México, 1992, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
3. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., La implementación de las políticas. México, 1993. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
4. BARDACH, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, un manual para la práctica. México, CIDE, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 1998.
5. CAMACHO BUENROSTRO, Benita y REYES PÉREZ, Martín Gabriel. Formar Docentes, Miradas desde la Escuela Normal Superior de Jalisco y otros contextos educativos. México, CONACULTA, 2009.
6. CIBOTTI, Ricardo, El Sector Público en la planificación del desarrollo. México, 2005. Ed. Siglo XXI.
7. DAVINI, María Cristina. La formación docente en cuestión: política y pedagogía.
8. FLORES-CRESPO, Pedro. Análisis de Política Pública en Educación. México, Universidad Iberoamericana 2008.
9. FRANCESC, Pedró y PUIG, Irene, Las Reformas educativas. Una perspectiva política y comparada. España, Paidós 1998.
10. GUADARRAMA SÁNCHEZ, Gloria Jovita. Políticas educativas y agenda de gobierno, equidad y calidad pendientes. Zinacantepec, Estado de México, 2012, El Colegio Mexiquense, A.C.
11. GUEVARA NIEBLA, Gilberto. México 2012: La Reforma Educativa. México. Ediciones Cal y Arena.

12. LATAPÍ SARRE, Pablo, Un siglo de Educación en México. México, Fondo de Cultura Económica y CONACULTA, 1998.
13. PLASENCIA DÍAZ, Adriana. La Federalización de la Educación Básica en el Distrito Federal. Una tarea pendiente. México, INAP, 2009. p.11.
14. PRAWDA, J. y FLORES, G., México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo, México, Océano, 2001.
15. PRESSMAN, JEFFREY L. y WILDAVSKY AARON, Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1998.
16. REIN Martin y RAVINOVITZ Francine F., La implementación una perspectiva teórica, Entre la Intención y la Acción.
17. BUSTOS JIMÉNEZ, Antonio. La escuela rural. España. Octaedro Recursos, 2011.

Documentos Institucionales

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2015 Ed. SISTA.
2. Ley General de Educación, 2014. Editorial ISEF.
3. Ley General del Servicio Profesional Docente.
4. Acuerdo 717, Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar.
5. Programa Nacional de Becas
6. Programa Escuelas Dignas

7. Periódico Oficial del Estado de Guerrero, septiembre 1994.

Hemerografía

1. Del Castillo Alemán, Gloria. Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública, gobernabilidad y gobernanza. Colombia. Magis. Revista Internacional en Educación. 2012.
2. UVALLE BERRONES, Ricardo. La relación profesional entre las políticas públicas y la Administración Pública. México, Perspectivas Teóricas.
3. UVALLE BERRONES, Ricardo. La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana. Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003.
4. HAUSMANN Ricardo, *El Mito de la educación*, México, D.F., Diario Reforma, 12 de junio, 2015.
5. ANDERE, M. Eduardo, Educación, ¿por qué?, México, Diario Reforma, 26 de junio, 2015.
6. BAPTISTA, Diana. Acotan a los estados en servicio docente, México, D.F. Diario Reforma, 27 de septiembre, 2015.
7. DEL VALLE, Sonia. Nueva prueba, viejos resultados. Confirma fracaso educativo. Revela PLANEA pésimo nivel en primaria y secundaria. México D.F., Diario Reforma, 11 de noviembre, 2015.
8. Uribe Claudia, López Córdova Ernesto, Mancera Carlos y Barrios Martha. BID, Banco Interamericano de Desarrollo. México: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018. Octubre 2012.
9. CONAPO. Consejo Nacional de Población. Índice de marginación por Municipio y por Localidad, 2010.
10. Calderon, David y L. O'Donoghue Jennifer. Mexicanos Primero, A.C., Mal Gasto. Estado de la educación en México,
11. Fernández Marco Antonio. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Saldo de la Reforma Educativa. Avances, deudas y desafíos pendientes.

12. OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo. México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente, 2012.
13. TLACHINOLLAN, A.C., Centro de Derechos Humanos de La Montaña, Migrantes somos y en el camino andamos, Guerrero, México, 2011.
14. UNESCO, Modelos innovadores en la formación docente. Oficina Regional de Educación para Latino América y el Caribe. Casos de formación de Docentes 2006.

Mesografía

1. Auditoría Superior de la Federación, “Evaluación a la Política Pública de Educación Básica, 2000-2011”. *Informes y Publicaciones*. [14-06-2015]. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/46_Informes_y_publicaciones.
2. Auditoría Superior de la Federación, “Informes de Labores 2006 y 2012” con base en información de la SEP. *Calidad de la educación media superior*. [14-06-2015]. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0396_a.pdf.
3. Banco Mundial. “La inversión en educación, una de las claves para reducir la desigualdad en México. 2013”. *Noticias*. [17-07-2015]. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/01/23/investment-in-health-and-education-key-to-inequality-decline-in-mexico>.
4. Cámara de Diputados. “El marco teórico conceptual de la evaluación de las políticas públicas”. *Servicio de Investigación y Análisis, político social*. [22-07-2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>.
5. Ordaz, Juan Luis. “Impacto de la Educación en la pobreza rural, 2009”. *Estudios y perspectivas*. CEPAL, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. México. [26-07-2015]. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4883-mexico-impacto-de-la-educacion-en-la-pobreza-rural>.
6. CNN México. “60% de los aspirantes a maestros de educación básica es no idóneo”. *SEP. Nacional*. [04-08-2015]. Disponible en:

<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/04/60-de-los-aspirantes-a-maestro-de-educacion-basica-es-no-idoneo-sep>.

7. Avilés, Karina. “Segunda generación de pruebas para sustituir ENLACE, 2014”. *Diario La Jornada*. [28-06-2015]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/02/03/anuncia-sep-segunda-generacion-de-pruebas-para-sustituir-las-de-enlace-2892.html>.
8. “Acuerdo 259”. Normatividad/Acuerdos. DGESEPE, Dirección General de Educación Superior para profesionales de la Educación. [04-08-2015]. Disponible en: <http://www.dgespe.sep.gob.mx/normatividad>.
9. Gobierno de la República. “Reforma Educativa”. *Reformas en Acción*. [20-06-2015]. Disponible en: <http://reformas.gob.mx/reforma-educativa/que-es>,
10. INEE, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. “Panorama Educativo 2011 y 2012”. *Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. [06-08-2015]. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/sala-deprensa/notas-informativas/1829-conferencia-de-prensa-panorama-1>.
11. INEE, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. “Guerrero en cifras 2012-2013”. Cifras Básicas. [06-08-2015]. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/mapa2013/pdfestados/Guerrero.pdf>.
12. INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Censo de Población y Vivienda, 2010”. *Principales resultados por localidad*. [10-08-2015]. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx.
13. Fernández Martínez, Marco Antonio. “Censo Educativo: Radiografía del dispendio presupuestal”. México Evalúa. *Centro de Análisis de Políticas Públicas*. [13-07-2015]. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/>
14. O'Donoghue, Jennifer. “Apoyo todavía insuficiente”. *Un recuento de la profesionalización docente. Mexicanos Primero, A.C., 2014*. [28-07-2015]. Disponible en: <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/nuestra-opinion/item/apoyo-todavia-insuficiente-un-recuento-de-la-profesionalizacion-docente-en-2014>.
15. OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo. “Education at a Glance”. *Indicators 2011 y 2012*. [12-07-2015]. Disponible en: [http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book EN 200912.pdf](http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf).

16. OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo. "PISA Informe 2012". *Resultados México*. [12-06-2015]. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf>.
17. PND, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018". Cinco metas nacionales. Presidencia de la República. [19-06-2015]. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>.
18. PNUD, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. "México en breve". *Pobreza Multidimensional*. [30-06-2015]. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/countryinfo/#Pobreza multidimensional>.
19. SEG, Secretaría de Educación Guerrero. Subsecretaría de Planeación Educativa. Gobierno del Estado de Guerrero 2015-2021. [28-07-2015]. Disponible en: <http://www.seg.gob.mx/micro/subsecretaria-de-planeacion-educativa/>.
20. SEP, "Principales cifras 2010-2011". Secretaría de Educación Pública.. [15-08-2015]. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/3/images/principales_cifras_2010_2011.pdf.
21. SEP, "Cobertura en primaria". Secretaría de Educación Pública.. [15-08_2015]. Disponible en: <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/resultados?q=Cobertura%20del%20100%25%20en%20primaria>.
22. SEP, "Educación Básica". Secretaría de Educación Pública. [24-06-2015]. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/>
23. SEP, "Estadística e Indicadores principales 2013-2014". Secretaría de Educación Pública. Planeación, [22-06-2015]. Disponible en: http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014.pdf
24. SEP, Secretaría de Educación Pública. "ENLACE". *Estadísticas por resultados 2008-2014*. [28-06-2015]. Disponible en: http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/estadisticas_de_resultados/
25. UN, Naciones Unidas. "Lograr la enseñanza primaria universal". *Objetivos del Milenio*. Objetivo 2. [20-06-2015]. Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/education.shtml>
26. UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación. "El desarrollo sostenible comienza por la educación". *La Ciencia y la Cultura*.

Objetivos 2015. [16-07-2015]. Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002305/230508s.pdf>.

27. UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. “Nutrición para el desarrollo de una nación”. [28-06-2015]. Disponible en:
http://www.unicef.org/lac/media_28184.htm

28. UPN, Universidad Pedagógica Nacional. Conoce la UPN. [09-08-2015]. Disponible en:
<http://www.upn.mx/index.php/conoce-la-upn/conoce-la-upn>.

ANEXOS

CONTENIDO

(CONTINUACION)

SECCION DE AVISOS

Segunda publicación de extracto de primera inscripción del predio urbano, ubicado en Calles 5 de Febrero y Emiliano Zapata en Tlapehuala, Gro..... 11

Segunda publicación de extracto de primera inscripción del predio urbano, ubicado en Unión y Progreso en Chilpancingo, Gro..... 11

Tercera publicación de edicto exp. No. 187/94.-I, relativo al Juicio Hipotecario, promovido en el Juzgado 1/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Chilpancingo, Gro..... 12

Tercera publicación de edicto exp. No. 1266/992, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Iguala, Gro..... 12

Tercera publicación de edicto exp. No. 182-2/94, relativo al Juicio Ordinario Hipotecario, promovido en el Juzgado 2/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 13

Tercera publicación de edicto exp. No. 596-II/993, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado 2/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Chilpancingo, Gro..... 15

Tercera publicación de edicto exp. No. 1150-2/993, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado 4/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 15

Tercera publicación de edicto exp. No. 147/989, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Iguala, Gro..... 16

Segu
pr
Ac
G:

Segu
r
J
A

Segu
r
C
A

Seg

Seg

Seg

Se

CONTENIDO

(CONTINUACION)

SECCION DE AVISOS

<p>publicación Guerrero y 11</p> <p>publicación resolución en 11</p> <p>1994.-I, en el Civil en 12</p> <p>relativo Juzgado o..... 12</p> <p>2-2/94, promovido Civil 13</p> <p>II/1993, vuelto en Civil en 15</p> <p>2/1993, vuelto en Civil en 15</p> <p>relativo en el Iguala, 16</p>	<p>Segunda publicación de Convocatoria para remate en primera almoneda de bienes inmuebles, emitida por la Administración Fiscal Estatal No. 1 de Acapulco, Gro..... 18</p> <p>Segunda publicación de edicto exp. No. 160-1/94, relativo al Juicio Hipotecario, promovido en el Juzgado 5/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 19</p> <p>Segunda publicación de edicto exp. No. 376-2/1993, relativo al Juicio Hipotecario, promovido en el Juzgado 4/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 21</p> <p>Segunda publicación de edicto exp. No. 1145-3/92, relativo al Juicio Sumario Hipotecario, promovido en el Juzgado 4/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 22</p> <p>Segunda publicación de edicto exp. No. 1097-1/1993, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado 1/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 22</p> <p>Segunda publicación de edicto exp. No. 1024-3/93, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado 1/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 23</p> <p>Segunda publicación de edicto exp. No. 1151-1/92, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado 5/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 23</p>
--	---

HEMEROTECA

CONTENIDO

(CONTINUACION)

SECCION DE AVISOS

- Segunda publicación de edicto exp. No. 611-3/992, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado 2/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro. 25
- Primera publicación de edicto exp. No. 643-2/992, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado 2/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 26
- Primera publicación de edicto exp. No. 19/90, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Iguala, Gro..... 27
- Primera publicación de edicto exp. No. 178-3/93, relativo al Juicio Sumario Hipotecario, promovido en el Juzgado 4/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 28
- Primera publicación de edicto exp. No. 793/992, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Iguala, Gro..... 28
- Primera publicación de edicto exp. No. 326/992-II, relativo al Juicio Ejecutivo Mercantil, promovido en el Juzgado 1/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Chilpancingo, Gro..... 29
- Primera publicación de edicto exp. No. 414-3/94, relativo al Juicio Ordinario de Prescripción Positiva, promovido en el Juzgado 4/o. de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Acapulco, Gro..... 30
- Primera publicación de Aviso Notarial de Sucesión Testamentaria radicada ante la Notaría Pública No. 1 de Iguala, Gro..... 31

CONTENIDO

(CONTINUACION)

SECCION DE AVISOS

/1992,
 do en
 il en
 25

 /1992,
 do en
 il en
 26

 vo al
 do de
 27

 3/93,
 do en
 il en
 28

 ativo
 zgado
 28

 -II,
 do en
 il en
 29

 /94,
 titi-
 a del
 30

 sión
 No. 1
 31

Primera publicación de Aviso Notarial de Sucesión Testamentaria radicada ante la Notaría Pública No. 11 de Acapulco, Gro..... 31

 Primera publicación de extracto de primera inscripción del predio rústico, ubicado al lado Norte de Mazatlán, Gro..... 32

 Primera publicación de extracto de primera inscripción del predio urbano, ubicado en la Calle 7 Oriente No. 2201 del Barrio de San Juan en Chilapa, Gro..... 32

 Primera publicación de extracto de primera inscripción del predio urbano, ubicado en Calle Valerio Trujano No. 36 en Tepecoacuilco, Gro..... 33

 Primera publicación de extracto de primera inscripción del predio urbano, ubicado en Melchor Ocampo No. 17, Cuartel 2/o. de Iguala, Gro..... 33

 Primera publicación de extracto de primera inscripción del predio rústico, ubicado en el punto denominado "HORNO DE LOS MORADITOS", ubicado en Coatomatitlán, Gro..... 34

 Primera publicación de extracto de primera inscripción del predio urbano, ubicado en Calle de Insurgentes s/n. en Tixtla, Gro..... 34

 Publicación de edicto exp. No. 332/993-II, relativo a las Diligencias de Información Ad-Perpetuam, promovidas en el Juzgado de 1/a. Instancia del Ramo Civil en Tecpan de Galeana, Gro..... 35

 Primera publicación de extracto de primera inscripción del predio urbano, ubicado en la Calle de Santa Teresa, Mpio. de Coyuca de Catalán, Gro..... 36

ARTICULO SEGUNDO.- El presente Acuerdo deberá ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad, del Comercio y Crédito Agrícola.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Dado en la residencia oficial del Poder Ejecutivo, en la Ciudad de Chilpancingo, Capital del Estado de Guerrero, a los ocho días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro.

El Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero.

C. LIC. RUBEN FIGUEROA ALCOCER.
Rúbrica.

El Secretario General de Gobierno.

C. LIC. JOSE RUBEN ROBLES CATALAN.
Rúbrica.

ACUERDO POR EL QUE SE CREAN LOS MODULOS DE EDUCACION NORMAL EN TLAPA DE COMONFORT Y EN ARCELIA, GRO.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero. - Poder Ejecutivo.

RUBEN FIGUEROA ALCOCER, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE ME CONFIERE EL ARTICULO 74, FRACCION IV DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO Y CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 5º, 10 Y 26 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, Y

CONSIDERANDO

Que la Educación es medio eficaz para elevar la calidad de vida del ser humano; y por ello el Gobierno del Estado otorga especial prioridad al servicio educativo, haciendo el máximo esfuerzo para que todos los niños y jóvenes reciban educación oportunamente, particularmente quienes residen en áreas marginadas, rurales y urbanas;

Que es necesario que la formación de docentes en educación básica sea realizada, en lo posible, directamente en los lugares en donde sean más requeridos sus servicios;

cabal cumplimiento de las políticas de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra, en el marco de lo anteriormente se ha considerado necesario al Instituto de Suelo Urbano de Guerrero, que lleve a cabo acciones legales y demás que conlleven a regularización de la tenencia de la tierra.

Anteriormente existía un acuerdo, tengo a bien referirme a él.

**ACUERDO POR EL QUE SE
CREAN LOS MODULOS DE
EDUCACION NORMAL EN TLAPA
DE COMONFORT Y EN
ARCELIA, GRO.**

Se faculta al Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que lleve a cabo los trabajos relativos a la regularización de la tenencia de la tierra a través del predio que se considere necesario, considerando el presente Acuerdo, con el fin de dar cumplimiento a las acciones de operación.

Que siendo conveniente, para una más adecuada distribución de los servicios educativos, que los docentes de educación básica reciban su formación profesional en sus regiones de origen, en atención a su arraigo natural, he tenido a bien expedir el siguiente:

**ACUERDO POR EL QUE SE
CREAN LOS MODULOS DE
EDUCACION NORMAL EN TLAPA
DE COMONFORT Y EN
ARCELIA, GRO.**

ARTICULO PRIMERO.- Se crean dos Módulos de Educación Normal: uno en la región de La Montaña y otro en la de la Tierra Caliente, con sedes en Tlapa de Comonfort y Arcelia, Guerrero.

ARTICULO SEGUNDO.- Ambos Módulos de Educación Normal operarán como extensiones de Escuelas Normales, de conformidad con lo que al respecto sea indicado por la Secretaría de Educación de Guerrero, y su existencia será temporal, en tanto son satisfechas las necesidades del Estado en formación de docentes de Educación Básica.

ARTICULO TERCERO.- Los estudios que sean impartidos en los citados módulos, se apegarán estrictamente a los planes y programas de estudio establecidos por la Secretaría de Educación Pública para el nivel respectivo.

ARTICULO CUARTO.- Los alum-

nos de los Módulos de Educación Normal realizarán sus estudios según las modalidades que señale la Secretaría de Educación de Guerrero, pudiendo ser, entre otras, escolarizada, y semiescolarizada.

ARTICULO QUINTO.- Los Módulos iniciarán sus labores escolares en el transcurso del mes de septiembre de 1994.

T R A N S I T O R I O

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Dado en la residencia oficial del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a los diecinueve días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cuatro.

El Gobernador Constitucional del Estado.

C. LIC. RUBEN FIGUEROA ALCOCER.
Rúbrica.

El Secretario General de Gobierno.

C. LIC. JOSE RUBEN ROBLES CATALAN.
Rúbrica.

El Secretario de Educación.

C. Dr. AMIN ZARUR MENEZ.
Rúbrica.

**SECO
DE AV**

EXTE

Extracto pa
el Periódico Of
y en dos perió
len en la ubica
por dos veces c

El C. Cleto
solicita la ins
primera de ur
ubicado en Cal
y Emiliano Zapa
Gro., Distrito
con las sigui
colindancias.

AL NORTE,
el Vendedor; y
Ventura; AL SU
con Templo Eva
maní; AL ORIEN
con Raúl Seg
Maricela Díaz
10.00 metros
Febrero.

Chilpancingo
Agosto de 1994

Lo que se
publica en lo
Artículo 160 d
Registro Públi
dad.