



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

TÍTULO

**LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ESTADO DE
GUERRERO, PERÍODO 2004-2005**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

FRANCISCO FARÍAS FUENTES

A S E S O R

LIC. MICAELA VELÁZQUEZ TORRES

Abril del 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Con profundo agradecimiento para mis padres Juvenal y Julia: por su amor, por su cuidado y el apoyo incondicional que me dieron para mi desarrollo, pero fundamentalmente, por los valores universales que me heredaron.

A todos mis maestros que han sido mi guía, por su paciencia y por dotarme de conocimientos y las herramientas para hacer frente a los desafíos de la vida, y para ser un mejor ciudadano.

A mí amada esposa, por su gran amor, por su apoyo incondicional y por ser mi alma gemela con quien comparto este importante anhelo y por los logros de la vida hasta que ella nos alcance.

A mi entrañable amigo Pedro, que gracias a su insistencia, perseverancia y gran apoyo, fructificaron en el logro de este importante reconocimiento profesional.

A Micaela, amiga y asesora de este logro profesional: maestra entusiasta y una ejecutiva de la Facultad de Estudios Profesionales Acatlán que entiende la complejidad del proceso administrativo de titulación, pero que con su apoyo y paciencia simplifica los procedimientos para todos aquellos que buscan titularse y que no se queden en una frustración universitaria.

A mis tutores, gracias por su tiempo, por sus orientaciones y recomendaciones y por su alta sensibilidad para lograr que los universitarios egresados puedan alcanzar su sueño de titulación.

Finalmente, gracias a Dios y a la Virgen de Guadalupe por su providencia.

A TODOS, MUCHAS GRACIAS!

	ÍNDICE	Página
	Introducción	1
Capítulo 1.	La educación una función principal del Estado	6
	1.1 Repensar el papel del Estado en la educación	7
	1.2 Los retos de la educación nacional	8
Capítulo 2.	Análisis de la problemática marco del Estado de Guerrero	9
	2.1 Contexto geográfico y demográfico	9
	2.2 Contexto sociocultural	10
	2.3 Contexto económico	11
Capítulo 3.	El sistema educativo del Estado de Guerrero y su contexto socioeconómico	12
	3.1 Antecedentes de la educación en el Estado	12
	3.2 Principales problemas en el sistema educativo	14
	3.3 Indicadores educativos en el nivel básico	15
	3.4 Nuevas demandas para mejorar la calidad educativa	21
	3.5 Mejorar los indicadores del subsistema de educación primaria	22
Capítulo 4.	Propuesta para mejorar la eficiencia terminal en Educación Primaria del Estado de Guerrero, reduciendo el índice de reprobación. Un estudio de caso	25
	4.1 Análisis y objetivos de la propuesta para reducir la reprobación	25
	4.2 Descripción y explicación de la propuesta	29
	4.3 Definición de políticas, estrategias y acciones	44
	4.4 Plan de acción. Coordinación, dirección y gestión institucional de los actores	51
	4.4.1 Monitoreo y evaluación	54
	Conclusiones	56
	Enlace de página web	61
	Bibliografía	62
	Hemerografía	66

Introducción

Como egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México de la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, asumo el compromiso y la responsabilidad social, no solo como universitario sino como profesionista y servidor público de un tema como la educación que debiera ser el de mayor interés para todos: padres de familia, profesionistas, universidades, gobiernos, sociedad y medios de comunicación.

José Ángel Gurría, Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), asegura que la educación debe ser la prioridad número uno del Gobierno Federal, porque es la principal fuente de crecimiento económico y de progreso social, al hacer entrega de los resultados de un diagnóstico sobre la educación en México 2010.

El estado de Guerrero, es una de las entidades más pobres del país y con los mayores rezagos entre ellos el educativo. Fui servidor público en la Secretaría de Educación Pública del estado de noviembre de 2002 a mayo de 2005, lo que me permitió tener mayor conocimiento de aquellos factores que inciden en la baja calidad educativa, razón por la que elegí este tema como opción de titulación. El sistema educativo es una de las áreas donde hay escasos diagnósticos estatales y donde persiste una gran opacidad de información sobre diversos indicadores que nos aproximen a la realidad de la educación que impera en la mayoría de las entidades federativas.

El análisis sobre la educación y el sistema educativo en México, es un tema de la mayor relevancia. Durante el Gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006), se empiezan a manejar cifras y datos de diagnósticos e indicadores de evaluación de la educación del país y se retoma como un asunto del mayor interés para todos. Tanto en el Gobierno Federal como los gobiernos estatales veían a la educación como el eje fundamental del desarrollo económico, político y social para transformar al país, a las entidades federativas y a sus municipios.

En este escenario, el presente trabajo de tesina está estructurado en cuatro capítulos en donde se reflejan los resultados del análisis y el diagnóstico de la situación marco del Estado, caracterizado por un atraso histórico en materia económica, social y cultural, y donde el sistema educativo enfrenta serios desafíos para abatir rezagos ancestrales. También nos permite analizar los indicadores que más afectaban la eficiencia terminal del nivel primaria en el periodo 1999-2005.

La importancia y diversidad de los factores analizados a lo largo del segundo y tercer capítulo obligaron a recuperar, por un lado, las observaciones de mayor interés y, por otro, las aportaciones, algunas de las cuales, sirvieron como propuestas de recomendaciones para que se consideren factibles de ser

sometidas al juicio de los responsables de la Secretaría de Educación Guerrero, y decidir su adopción e incluso su perfeccionamiento o adecuación.

El trabajo se inscribió en el compromiso de una política prioritaria del gobierno estatal y federal para asegurar un alto nivel de eficiencia terminal, que acercara al sistema educativo del estado con los promedios nacionales. En este contexto, la Secretaría de Educación Pública Federal implantó en el año 2003-2004, una serie de seminarios y talleres para que los funcionarios contaran con la capacitación necesaria para instrumentar un Plan de Mejora en la Calidad Educativa, y así fortalecer el desempeño en las instituciones educativas.

Entre los objetivos generales de este plan, se buscaba por una parte, satisfacer las necesidades de formación de los cuadros directivos de la administración educativa del estado; ampliar y consolidar la formación de los funcionarios educativos para la elaboración de diagnósticos, el diseño de ofertas y proyectos innovadores en el marco de los procesos de la política y la gestión educativas.

En cuanto a los objetivos específicos, se pretendía definir esquemas básicos de análisis para la interpretación de las modalidades de intervención del Estado en la sociedad y en la educación. Esto, en el marco de las transformaciones mundiales, regionales y nacionales, y profundizar en la capacidad para el análisis de indicadores políticos, organizacionales, educativos, sociales y culturales, para el diseño, implantación y evaluación de la política y la gestión de los sistemas educativos. Asimismo, para identificar las nuevas demandas sociales de la educación en el contexto de las necesidades de equidad, competitividad y nueva ciudadanía. Establecer marcos de análisis e interpretación sobre los procesos de planeación y organización, identificando la relación entre los procesos técnicos, las variables de los contextos, la participación de los actores y las decisiones gubernamentales respecto a la política y la gestión educativa.

Por su parte, la Secretaría de Educación del Estado venía haciendo esfuerzos para implantar el Plan Educativo Rector (PER) una estrategia que buscaba disminuir los rezagos educativos y marchar en sintonía con los propósitos y prioridades establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2005. Sin embargo, los resultados de los primeros análisis reflejaron el predominio de graves desfases de los diversos actores responsables en el mejoramiento del sistema educativo.

De igual manera, que las condiciones prevaletientes en el servicio educativo estatal, no respondían en su totalidad a las aspiraciones, intereses ni requerimientos de los usuarios, por lo que se puso en operación una estrategia integral con el objeto de atender varios frentes al mismo tiempo: intensificación de campañas de alfabetización, el incremento de la cobertura en las zonas rurales e indígenas, la coordinación con los programas compensatorios y la atención a las movilizaciones y conflictos político – laborales del sector magisterial.

El reto del gobierno estatal y de los actores del sistema educativo fue mayúsculo para encontrar las realidades que evidenciaban la dimensión del rezago educativo, y entender el peso de la desigualdad social, la marginación económica, la pobreza, la diversidad étnica y cultural, así como la demanda de mayores y variados servicios educativos, factores que eran determinantes en la frágil calidad educativa.

Se agregaba a ello, la opacidad y la escasez de la información, la ausencia de análisis y de investigación de campo de los indicadores educativos que tenían mayor peso en las regiones de más atraso en Guerrero y que hacía más difícil la comprensión de la problemática real que viven los alumnos, maestros, padres de familia, autoridades y los centros escolares en esas regiones.

También era una constante la ausencia de evaluación de los principales indicadores del rezago educativo, y el ocultamiento de las cifras del área responsable que manejaba estos datos, lo que impedía que otras aéreas pudieran conocerla, analizarla y con base en ella, reencauzar o alinear sus programas y acciones para la disminución de estos rezagos en las zonas y escuelas que lo necesitaban.

Fallaba la planeación estratégica y una evaluación efectiva de las condiciones que influían en la baja calidad educativa, así como la articulación y alineación de las áreas responsables y los esfuerzos conjuntos de impacto para optimizar recursos.

En ese contexto, la reprobación en educación primaria fue un indicador importante considerando su carácter articulador y sus efectos multiplicadores potenciales, por lo que se visualizó un plan integral para disminuirlo.

Para estos propósitos se tomó en cuenta el marco normativo vigente y las oportunidades que ofrecen las diferentes coyunturas políticas, sociales e institucionales.

También fueron considerados otros factores que se enmarcan en: a) una perspectiva de planeación estratégica, relacionada con los espacios, los tiempos y los movimientos; b) un enfoque de factibilidad, que implicaba diseñar un vínculo al mismo tiempo realista y creativo; c) sensibilidad al cambio educativo, lo que conlleva a percibir los alcances y efectos, tanto directos como indirectos, así como las repercusiones que tiene sobre la acción política y la gestión del sistema educativo y, d) una conceptualización e identificación con los factores educativos (el gobierno estatal, la escuela, los maestros, los alumnos, los padres de familia), sus interacciones y manifestaciones, así como las necesidades, ideales, acciones, proyectos y realizaciones educativas.

El Proyecto de mejora tenía como sustento el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, particularmente en los puntos de apoyo del Gobierno Federal a través de programas compensatorios, para brindar apoyo económico y técnico a los Estados con el mayor índice de marginalidad, a fin de

elevar la calidad educativa, así como el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB).

También se analizó la descentralización educativa como una política que paulatinamente se estaba instrumentando y que reflejaba las disparidades socioeconómicas y culturales de las diversas entidades de la Federación y más aún, en aquellas como Guerrero, que estaban exentas de la participación de las principales tareas educativas. Por lo que, no solo se analizó el desarrollo educativo nacional, sino también el sistema educativo estatal. Como resultado del análisis, se desprendieron los problemas reflejados en la falta de *articulación* y *vinculación* de las acciones en los diferentes sectores, niveles y modalidades educativas, mismas que adolecen de una estructura organizacional acorde a las exigencias actuales y a un marco jurídico vigente, sin olvidar claro, las desigualdades socioeconómicas que afectan al Estado.

Se comprendió que los rezagos históricos en el sistema educativo estatal se debían principalmente a la falta de una visión de largo plazo del gobernante en turno, así como de la ausencia de voluntad política para comprometerse realmente por la calidad educativa.

La propuesta del documento de mejora se inscribió para el período 2004-2005, específicamente en el nivel de primaria en donde se diseñaron las estrategias para abatir y reducir el índice de reprobación, y con ello acortar la brecha con la media nacional al proponer diversas acciones para articular la planeación, coordinación y evaluación de los actores del sistema educativo estatal.

En el primer capítulo, se aborda la educación como una función principal y prioritaria del Estado; del nuevo rol que debe jugar el Estado mexicano para mejorar la calidad de la educación, y de los nuevos retos que tiene la educación nacional.

El segundo apartado, es un análisis marco de los contextos económico, geográfico y cultural de la entidad sureña para comprender la complejidad de la situación ancestral de esta entidad. El capítulo tercero, se avoca al análisis de manera particular del sistema educativo estatal, desde las diversas etapas educativas que ha tenido el estado, hasta los retos actuales del gobierno por mejorar la calidad educativa con más equidad; así como el análisis y evaluación de los principales indicadores del Subsistema de Educación Primaria, y de las nuevas exigencias por mejorar la calidad educativa.

El cuarto y último capítulo, contiene la elaboración de la propuesta que se hizo a la Secretaría de Educación de Guerrero para reducir la reprobación en primaria y con ello mejorar la eficiencia terminal en este subsistema. También se describe, el análisis, la evaluación de la propuesta y su diseño, el desarrollo y la explicación del proyecto y la definición de políticas, estrategias y plan de acción a desarrollar.

Esta investigación consideró que uno de los deberes institucionales de la Secretaría Educación en Guerrero es optimizar esfuerzos y recursos para elevar la calidad de la educación y que ésta se reflejará, entre otras dimensiones, en abatir el *rezago educativo*, por lo que fue importante enmarcar los trabajos en este subsistema y, particularmente en el nivel de educación de primaria, razón por la que nos avocamos a identificar los problemas asociados con él, a efecto de identificar los indicadores y proponer alternativas de solución.

CAPÍTULO 1. La educación una función principal del Estado

En toda sociedad moderna la educación es considerada como un asunto de la mayor importancia para el desarrollo de un país. En México, el Artículo Tercero Constitucional deposita el tutelaje y responsabilidad del derecho a la educación universal, al Estado y a los distintos niveles de gobierno al señalar que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria...”.

En la fracción tercera del mismo artículo, precisa que para dar pleno cumplimiento, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

Mientras que la fracción octava señala que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.¹

En tanto que la Ley General de Educación reglamenta la educación que imparte el estado. En su artículo primero establece que: “Esta Ley regula la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y que es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social”.

Por su parte el Artículo Segundo de esta misma Ley, especifica que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables”.²

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo Tercero, Legislación vigente 2011. Págs.8-10, Leyes Federales de México. (www.senado.gob.mx.)

² Ley General de Educación, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada (DOF 28-01-2011).

1.1 Repensar el papel del Estado en la educación

Sin duda, hoy en día debemos pensar si las responsabilidades del Estado en materia educativa son las mismas en comparación con otros tiempos. Estamos obligados a reflexionar si no ha habido o es necesario un cambio sustantivo en las áreas de intervención estatal, en la definición de los actores y en los criterios o propósitos que habrían de orientar tal intervención. También a pronunciarnos sobre los tres grandes compromisos con la educación que en la actualidad se le atribuyen al Estado: la definición de prioridades mediante mecanismos de concertación democrática con otros actores de la sociedad; la evaluación de resultados y su amplia difusión entre los usuarios; y la protección especial a los grupos socialmente vulnerables.³

La socialización del saber (saber conocer, saber hacer y saber ser) tiene potencialidades democratizadoras. Se argumenta que el Estado democrático debería tener un solo tipo de “monopolio” y este es la capacidad de viabilizar las decisiones tomadas en el seno de la sociedad; su rol de garante del derecho al saber es una de sus mayores responsabilidades.⁴

Otros especialistas como el Profesor P. Krishna ha dicho que “La educación es el motor principal de la transformación social, ya que ella determina la clase de individuos que estamos produciendo”⁵, y que los Gobiernos, legislaturas, y agencias encargadas de aplicar las leyes son únicamente organizaciones para controlar al individuo, pero no de transformarlos, por lo que el verdadero cambio social es la responsabilidad principal de la educación, no meramente la producción de personal entrenado. La prueba de la correcta educación hoy es si se están produciendo buenos ciudadanos planetarios.

Importante es destacar que la educación es un derecho humano fundamental, por lo que para hacerlo efectivo se requiere de la garantía y responsabilidad no solamente del Estado, sino también de la sociedad, de la familia y de otros actores como los medios de comunicación.

³ Eleazar Narváez, Artículo: Estado, sociedad y educación, Ex Vicerrector Académico, Universidad Central de Venezuela. Publicado por la Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação (ISSN: 1681-5653).

⁴ Cinthya Vanessa Días, artículo Derecho a la Educación. Una responsabilidad compartida, publicado en la Revista Iberoamericana de Educación, Nº 1. Madrid: OEI. (<http://www.campusoei.org/oeivirt/rie01a01.htm>).

⁵P. Krishna, La Educación Correcta para el Siglo XXI. (Basada en una plática que ofreció ante el XXII Congreso Internacional Montessori que se realizó en la Universidad de Uppasala, Suecia, del 22 al 27 de julio de 1997)

1.2 Los retos de la educación nacional

La política educativa nacional de acuerdo a la Ley de Planeación, establece que cada administración federal debe formular su planeación sexenal con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), del cual se derivan los programas sectoriales. Para el sector educativo, se formuló el Programa Nacional de Educación 2001-2006, que señala los lineamientos generales que regirán las prioridades y acciones del sector, y donde se especifican tres grandes ejes estratégicos: Ampliar el sistema educativo privilegiando la equidad. Proporcionar una educación de buena calidad, para atender las necesidades de todos los mexicanos e impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión institucional y la participación social.⁶

Conviene destacar que tanto en el diagnóstico del PND como del Plan Sectorial de Educación Federal se reconoce que el círculo vicioso de la pobreza esta bien identificado: que quienes la padecen sufren rezagos y precariedades en sus necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda, y con frecuencia se ven en la necesidad de trabajar a edades tempranas, todo esto contribuye a reducir drásticamente sus oportunidades de acceso y permanencia en el sistema de educación, por lo que los resultados que obtienen en materia de aprendizaje son con frecuencia limitados y reduce sus posibilidades de superar las condiciones de pobreza y marginación en que viven.

También se reconocía que los factores internos del sistema educativo lejos de representar un contrapeso a los factores externos que son adversos a la asistencia y éxito escolares los refuerzan y reproducen: el ausentismo de los profesores, la insuficiencia en el abasto de infraestructura e insumos, una atención inadecuada o insuficiente contribuyen a las elevadas tasas de reprobación y deserción que se concentran en la población en situación de marginación y pobreza extrema.

El punto central del Programa Sectorial hace hincapié que alcanzar la equidad en la educación básica –en el acceso, la permanencia y el logro– es un imperativo de justicia y constituye el propósito central del Gobierno Federal en materia de educación básica.⁷

⁶ Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Páginas 7 y 8, 2000, SEP.

⁷ Programa Nacional de Educación 2001-2006, Subprogramas Sectoriales, 2000, SEP.

CAPÍTULO 2. Análisis de la problemática marco del Estado de Guerrero

2.1 Contexto Geográfico y Demográfico

Guerrero tiene una superficie de 63,794 kilómetros² que representa el 3.2 por ciento del territorio nacional, y ocupa el 14° lugar en extensión. Cuenta con una población de tres millones 388,768 habitantes y ocupa el 12° lugar a nivel nacional, de los cuales.⁸

- Un millón 645,561 son hombres y un millón 743,207 mujeres.
- Con una densidad promedio de 51.8 kms cuadrados por habitante
- Está dividido en 81 municipios y tiene 7, 452 localidades.⁹
- De las 7,452 localidades, 7,344 (98.4%) son rurales y en ellas habita el 44.7% de la población estatal, mientras que en sólo 117 localidades (1.6%) habita el 55.3% restante. Lo que se traduce en desequilibrios en la demanda educativa y la necesidad de redoblar esfuerzos para responder a la triple dinámica de dispersión, concentración y migración.
- La fisiografía es atravesada horizontalmente por la cordillera costera del sur (o la sierra madre) que ocupa prácticamente la mitad de la superficie, en tanto que al norte se localizan las sierras y los valles guerrerenses y en el otro extremo, se encuentran las costas del sur del Estado.
- La esperanza de vida se elevó a 71.6 para los hombres y a 76.4 para las mujeres en el año 2002.¹⁰
- La tasa de fecundidad es una de las más altas del país, sin embargo, CONAPO estima que ha ido decreciendo: en 1999 fue de 3.13 por ciento, para el año 2000 fue del 3.03 por ciento y para 2003 bajo hasta el 2.84 por ciento.
- La migración para el año 2000 representa el 19.7%.
- Las cifras destacan que Guerrero cuenta con una *población joven*: el 12.12% son niños de 0 a 4 años; de 5 a 14 años el 24.85%; de 15 a 34 años el 35.9%; de 35 a 64 años el 22.33% y solo el 4.8% es población de 65 años en adelante. Hay una población de casi dos terceras partes que *son menores de 30 años*.¹¹

⁸ INEGI.- Censo de Población y Vivienda 2010.

⁹ INEGI.-Cifras del II Censo Nacional de Población y Vivienda efectuado del 10 de octubre al 3 de noviembre de México, 2005.

¹⁰ CONAPO 2000, estimaciones del periodo México, 2000-2001.

¹¹ CONAPO 2003, Cifras estimadas del periodo, México, 2004.

2.2 Contexto Sociocultural

Desde su conquista, Guerrero sigue siendo un estado étnico y culturalmente plural. Su diversidad social, étnica y cultural está compuesta principalmente por mestizos y cuatro grupos indígenas predominantes: nahuas, N'u savi (mixtecos), me'phàà (tlapanecos) y Nn'anncue ñomndaa (amusgos). Sus relaciones sociales y coexistencia con inmigrantes europeos, africanos y asiáticos; sus formas de organización y de expresión han edificado una importante variedad de identidades que hacen del estado una de las culturas más ricas y diversificadas del México de hoy, y de otros indicadores importantes que se enuncian.

- **Analfabetismo.** En el año 2000 la población analfabeta mayor de 15 años era del 21.6% (395, 623), cifra muy superior a la media nacional que era del 9.5%. Para 2004 se redujo a 19.3%, según datos del gobierno del estado al informar sobre los resultados de la IV Etapa de Alfabetización 2003-2004 donde se atendieron a 11, 025 adultos con lo que la cifra real bajó de 413, 869 a 396, 498. Para el 2005 el porcentaje se redujo a 18.3 por ciento, colocándose en el penúltimo lugar nacional.¹²
- Las regiones con mayor población analfabeta son: la Montaña, Costa Chica y zona Centro.
- **Grupos Indígenas.** La población que habla alguna lengua indígena asciende a 389, 775, el 12.6% de la población total y está representada en 4 etnias: el Náhuatl con 158, 876 habitantes (40.5%), el Mixteco con 110, 344 (28.1%), el Tlapaneco con 87, 101 (22.2%) y el Amusgo con 33, 454 (8.5%); los municipios con importante presencia de indígenas son 21, cifras dadas a conocer en el primer informe de gobierno en 2005.
- **Religión.** En el año 2000, Guerrero tenía una población de dos millones 646, 132, de los cuales el 92.8% eran católicos. Este porcentaje, comparados con los que se registran nacionalmente, señalan al estado arriba del promedio nacional en lo que refiere al catolicismo y que sus índices son menores en las otras religiones.
- **Medios de comunicación.** La información que se tiene sobre los medios de comunicación (prensa y electrónicos), señala que estaban registrados 22 diarios y 6 semanarios de circulación estatal, regional y municipal, así como 42 radiodifusoras locales en toda la entidad.¹³

¹² Zeferino Torre blanca Galindo, Primer Informe de Gobierno, México, 2005.

¹³ Elaborado por el Grupo Guerrero, Proyecto de Innovación "Escuela nueva", para la especialidad en Política y Gestión Educativa. FLACSO 2005. Subsecretaría de Planeación Educativa Secretaría de Educación Guerrero. Con datos Estadísticos. Secretaría de Educación Pública. Perfil de la educación en México SEP, México 2000.

2.3 Contexto Económico

Predomina en la entidad una economía con profundos problemas estructurales: el PIB estatal está por debajo de la media nacional; existe atraso y descapitalización del campo; alto porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) ubicada en el sector informal o en actividades agropecuarias de baja productividad y deficiente desarrollo del sector secundario. Persisten rezagos y desigualdades sociales que se expresan en altos grados de pobreza, desnutrición, mortalidad infantil, analfabetismo, subempleo y desempleo, informalidad económica y actividades ilícitas.

- De 2001 a 2006, la producción estatal contribuyó solamente el 1.7% en promedio anual al Producto Interno Bruto (PIB) nacional¹⁴. (INEGI, 2005), insuficiente para generar oportunidades de ahorro, inversión y empleo al total de la población demandante.
- La población económicamente activa en el 2000, fue de 2 millones 075,739 personas. El sector primario ocupó 14, 276 personas que representa el 5.6% de la población económicamente activa (PEA), el secundario ocupó a 47,471 personas el 18.72% de la PEA y el terciario ocupaba 184,869 personas el 72.92 por ciento. En este último rubro se ocupó la mayor parte de la población debido a que el estado basa su economía en el turismo y el comercio.¹⁵
- El Índice de Desarrollo Humano que utiliza el Programa de las Naciones Unidas, retomado en el Informe Anual del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación 2005, con datos del 2000, indican que Guerrero, junto con Oaxaca y Chiapas aparecen con el ingreso per cápita más bajo del país.

Juan María Alponente, opina que el problema principal en México y por supuesto Guerrero, no es el de la pobreza, sino el de la desigualdad.¹⁶

¹⁴ INEGI, México II Conteo del 2005.

¹⁵ Instituto Nacional del Federalismo.- Economía de Guerrero, México, 2004.

¹⁶ Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, (PNUD, 2008). Véase también a Juan María Alponente, México y el Mundo, artículo aparecido el 7 de enero de 2007, El Universal.

CAPÍTULO 3. El sistema educativo del Estado de Guerrero y su contexto socioeconómico

3.1 Antecedentes de la educación en el Estado

Para comprender la evolución y el funcionamiento del actual sistema educativo en Guerrero, es imprescindible hacer una breve reseña de las distintas etapas por las que ha atravesado hasta llegar a la descentralización educativa, operada por el Gobierno Federal en 1992 o también llamada federalización de la educación y de la Ley General de Educación (1993).

El Gobierno del Estado, en el terreno de la educación tuvo diferentes aprendizajes agrupados en tres momentos básicos: centralismo educativo (1921-1970); desconcentraciones administrativas (1970-1992) y hasta culminar en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN, en mayo de 1992), denominación que asume el proyecto de la Descentralización Educativa en México. Pero es hasta 1995, con la publicación de la Ley de Educación del Estado de Guerrero Número 158 y posteriormente la Ley de Reestructuración del Sector Educativo (1996), cuando el gobierno estatal asume con mayor plenitud la responsabilidad educativa.¹⁷

En su momento, se llegó a considerar a la descentralización educativa como la reforma de Estado necesaria para mejorar la calidad de la educación, haciendo a los profesores y directores de las escuelas –con el apoyo de la comunidad y de las autoridades educativas– los responsables directos del rendimiento de los alumnos¹⁸, (*Carnoy 2001: pág.112*). Por tanto, con la transferencia de los recursos de la Federación a los gobiernos estatales, también se les responsabilizó de garantizar la calidad educativa, como un proceso complejo y de impacto para garantizar: aprendizaje, condiciones de educabilidad para todos los niños, actualización de los docentes, liderazgo de los directores y compromiso de las comunidades. Sin embargo, el especialista en materia educativa, Gilberto Guevara Niebla opina que:

En ese ciclo expansivo sólo hubo un esfuerzo por realizar “cambios estructurales”, cambios que modificaban la distribución de facultades (poderes) entre los actores educativos. Este esfuerzo fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de mayo de 1992 firmado por los poderes ejecutivos (presidente y gobernadores) con el SNTE. El acuerdo se proponía: a) desmontar el centralismo y darle mayor poder a las entidades federativas, municipios y escuelas; b) hacer intervenir a la sociedad en la gestión del sistema educativo mediante Consejos de Participación Social en las escuelas; c) corregir el exceso de protagonismo del SNTE y disminuir su intervención en asuntos propiamente académicos.

¹⁷ Max Arturo López Hernández.- La descentralización educativa en México. La experiencia del gobierno subnacional del Estado de Guerrero 1995-2005, Foro Universitario, STUNAM, Número11, Época IV, mayo 2007.

¹⁸ CARNOY Martín. “La articulación de las reformas educativas en la economía mundial”, *Revista de la educación*, Madrid, España 2001, pag.112.

Sin embargo, por presión del SNTE en 2002, se tomó la decisión absurda de hacer obligatorios tres años de educación preescolar (con lo cual el sindicato aumentó en 200 mil sus efectivos).¹⁹

Con la federalización educativa se redistribuyeron las atribuciones a los estados y municipios respecto a la educación básica y normal; los gobiernos estatales enfrentaron nuevos retos que les han exigido importantes esfuerzos. Entre ellos se encuentra la tarea de llevar a cabo estudios de planeación y evaluación de sus subsistemas escolares, que les permitan regular su desarrollo y atender eficazmente sus problemas.²⁰

Asimismo, se estableció en este acuerdo, el compromiso de la transferencia de recursos de la Federación a los gobiernos estatales, pero también la obligación de garantizar la calidad educativa, como un proceso complejo y de impacto para garantizar el aprendizaje, las condiciones de educabilidad para todos los niños, la actualización de los docentes, el liderazgo de los directores y el compromiso de las comunidades.²¹

Sin embargo el gobierno federal siguió manteniendo las características centralistas y continua con el esquema del desarrollo educativo fincado en la intervención del individuo: “El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo”. Y a la escuela se le concibe exclusivamente como el local físico.

Este problema local fue trasladado por la Federación a los gobiernos locales, porque la escuela no aparece como el elemento nuclear de la política educativa, sino que gira sobre el centralismo federal y el profesor, contrastando con las propuestas contemporáneas donde la escuela es la construcción del ambiente de aprendizaje, con intervenciones protagónicas del director, profesores, alumnos, padres de familia y comunidad, lo que permite que éste núcleo organizacional, tenga capacidad de gestión externa y desarrollo interno de las habilidades de aprendizaje.²²

En esta política centralista, el contexto legal en Guerrero para impulsar el modelo descentralizador de educación fue estrecho desde su fase inicial donde predominó la ruta del ejercicio político, pues le trasladaron responsabilidades sin una visión innovadora, con limitaciones normativas, sin capacidad financiera para garantizar decisiones autónomas y atender los asuntos educativos en su territorio e impulsar la capacidad de gestión y fortalecimiento de las unidades escolares.

¹⁹ Gilberto Guevara Niebla.- El Rumbo Perdido. Revista Nexos. 5 de mayo de 2011.

²⁰ Ley General de Educación, SEP, México, arts. 14, VII; 25 y 26; 29,30 y 34-36.

²¹ Juan Carlos y Néstor López.- TEDESCO, Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina. Documento para discusión –versión preliminar. Instituto de Planeamiento de la educación. Buenos Aires Junio 2002.

²² Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, (LLECE). Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos. UNESCO Santiago de Chile, 2002.

En estas condiciones, la descentralización sólo transfirió compromisos sin alterar la cultura burocrática, caracterizada por lealtades y sumisiones a la Federación y con los grupos de poder local. Por lo tanto, ante el reto de la modernización educativa y la propuesta de un nuevo modelo de gestión pública, el gobierno estatal respondió con instituciones obsoletas, escasez de recursos, sin visión sobre los nuevos compromisos educativos y con limitaciones normativas. Y tampoco se pudo desprender de la inestabilidad en sus niveles de gobierno educativo.

3.2 Principales problemas en el sistema educativo

Otros problemas que incidieron en la ineficacia del servicio fueron: uno a nivel interno, la falta de *articulación y vinculación* de las acciones de los diferentes sectores, niveles y modalidades educativas, ya que bajo su responsabilidad se adolecía de una verdadera organización acorde con las exigencias actuales y de un marco jurídico actualizado, y que se requería con urgencia de una verdadera reestructuración administrativa.

- De igual manera, en el proceso de toma de decisiones, la representación sindical tiene una participación preponderante que se estructura a través de “acuerdos políticos” que reducen las facultades de los funcionarios educativos y en la mayoría de las veces se convierten más que en solución, en un obstáculo para avanzar en la aplicación de los programas educativos.
- La administración central estatal de la educación no cuenta con suficientes apoyos tecnológicos, financieros y de profesionalización del personal para mejorar su eficiencia.
- En la educación básica existe un desequilibrio en la aplicación del presupuesto, ya que aproximadamente el 97.0% se utiliza para el pago de sueldos, quedando únicamente el 3.0% para los apoyos de operación del servicio. En el rubro de los recursos humanos, principalmente en los niveles de educación básica, se pagan plazas docentes y directivas que no se requieren y un número elevado de profesores se encuentran “comisionados” en otras áreas desempeñando actividades diferentes a las de estar frente a grupo. Adicionalmente, un porcentaje significativo, no posee el perfil profesional requerido para la función que desempeña.²³
- El *seguimiento y la evaluación* del proceso educativo prácticamente son inexistentes. Las evaluaciones, tanto nacionales como estatales son sólo *cuantitativas*, solo miden los resultados educativos de conocimientos y de algunas habilidades.

²³ Comparecencia del Secretario de Educación del Estado ante los Diputados del Congreso Local, septiembre de 2003.

- También prevalecía una gran opacidad de las cifras oficiales de los indicadores educativos, lo que dificulta que se conozcan las escuelas y grados de mayor rezago escolar.

3.3 Indicadores educativos en el nivel básico

La matrícula estatal de educación primaria – al igual que en el ámbito nacional-, ha comenzado a decrecer; la de secundaria sigue aumentando y en preescolar se registran incrementos importantes, tanto de la matrícula como de los maestros y las escuelas como resultado de su reciente definición como nivel obligatorio.

La educación pública sigue siendo mayoritaria en todos los tipos y niveles. Por su parte, la educación privada es menor en educación básica, aumenta su participación en el nivel de preescolar y disminuye ligeramente en secundaria, disminuye también la proporción de la matrícula privada en educación media superior.

Las cifras del Panorama Educativo de México (Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2003) y los propios datos de la Subsecretaría de Planeación Educativa de la Secretaría de Educación del Estado 2004-2005, indican que la cobertura y la matrícula de los servicios educativos arrojan un sensible incremento, pese a las condiciones socioeconómicas y culturales diversas, principalmente en los niveles preescolar, medio superior y superior.

El Sistema escolarizado estatal creció en más del 28% de 1980 a 2003. En el ciclo escolar 2003-2004 estaban inscritos un millón 083,974 alumnos en 10,343 escuelas, mismas que eran atendidas por 51,118 docentes.²⁴

- La **educación primaria** se imparte en tres modalidades: primaria general, primaria indígena y cursos comunitarios a cargo del CONAFE. En este nivel educativo se concentra el mayor número de alumnos, docentes y escuelas de todo el sistema escolarizado.

Sin embargo, debido a los cambios en la pirámide poblacional tanto a nivel nacional como estatal, la atención a la demanda de este servicio es y seguirá siendo a la baja, por lo que en los próximos años habrá que ajustar los mecanismos de atención a las necesidades de este servicio.

Para el ciclo escolar 2003-2004, se atendieron a 559,934 alumnos lo que representó el 53.3%.

En el siguiente cuadro se resume la posición de la educación estatal respecto a la nacional.

²⁴ Subsecretaría de Planeación Educativa de Guerrero.- Estadística de fin de cursos 2003-2004.

Posición educativa de la entidad con respecto al nacional en 2005

Indicador	Guerrero	Media Nacional	Posición Nacional
Analfabetismo	18.3 %	8.0 %	30
Grado promedio de escolaridad	7.01 años	8.17 años	29
Reprobación en primaria	8.3 %	5.0 %	30
Eficiencia terminal en Primaria	81.7 %	89.2 %	31
Cobertura de Educación Secundaria	78.9 %	88.2 %	31
Eficiencia terminal en Secundaria	65.7 %	78.8 %	31

Fuente: Quinto Informe de Gobierno, SEP. 2005. Programa Sectorial de Educación 2005 – 2011, SEG.

Otros indicadores educativos históricos se aprecian en la siguiente tabla.

Indicadores Educativos en Primaria Periodo 1999-2005

Indicador	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Retención	95.4	95.6	96.2	96.4	96.4	96.3
Deserción	4.7	4.4	3.8	3.6	3.6	3.7
Aprobación	88.5	89.4	90.0	90.7	91.4	92.2
Reprobación	11.5	10.7	10.0	9.3	8.6	7.8
Eficiencia Terminal	75.1	74.2	81.0	81.5	78.0	81.2

Fuente: SEG, Departamento de Estadística. Fin de curso 2004-2005

- **Preescolar.** En el periodo escolar 2003-2004, el 42.6% de infantes no asistían al jardín de niños pero ingresaban al nivel primaria sin haberlo cursado por lo menos un año. Este porcentaje ubicaba a Guerrero en el antepenúltimo lugar a nivel nacional solo arriba de Tlaxcala y Chiapas.
- **Secundaria.** La tasa neta de cobertura para el ciclo escolar 2002-2003 fue del 57.3% con lo que nos ubicamos en el penúltimo lugar en el comparativo nacional. Se atendieron a 179,971 jóvenes, el 16.6% del total de la matrícula de educación básica en el año escolar 2003-2004.

La reprobación fue del 18.28%, lo que implica que la transición entre los grados presenta a su vez una alta deserción de aproximadamente el 6.0%. La eficiencia terminal fue de 67.34%.

De acuerdo con la distribución por modalidad, las telesecundarias representaron el 54.6% del total de escuelas del nivel educativo, con 753; las secundarias técnicas

con 288, equivalente al 20.9%; las secundarias generales con 266 significan el 19.3%, mientras que la modalidad CONAFE con 71 alcanzó el 5.2%. Cabe mencionar que la telesecundaria fue la modalidad con mayor crecimiento de escuelas, 31 más respecto al ciclo escolar anterior.

Durante el ciclo escolar 2005-2006 operaron 1,312 secundarias públicas, es decir, el 95.2% del total de escuelas del nivel educativo; éstas tuvieron un crecimiento del 3.8% respecto al ciclo 2004-2005. Por otra parte las secundarias particulares fueron 66 y representaron el 4.8% y no registraron incremento alguno, manteniéndose la misma cantidad que en el ciclo anterior.²⁵

Formación y Actualización Docente

Sobre la formación y capacitación del maestro, el número ha aumentado: La cobertura de los profesores inscritos a los Cursos Nacionales de Actualización creció significativamente. En el ciclo escolar 2002-2003 estaban inscritos el 34.3% del total de los maestros.

- La acreditación en los cursos nacionales respecto al número de profesores inscritos, fue de 17,612 y de esta cantidad acreditaron sólo 4,193 para el año 2003, lo que representó apenas el 23.8% y con lo que se ubica al Estado en el último lugar del comparativo nacional.
- En cuanto a la actualización del docente, los centros de maestros brindan asesorías permanentes pero el impacto en la acreditación no alcanza los niveles esperados. El Programa Nacional de Actualización Docente brinda talleres generales y cursos estatales a todos los maestros de Educación Básica a través de diversos proyectos, pero sin contar con una agenda que le dé un enfoque preciso a esos esfuerzos, además, la planeación inadecuada y dispersa dificulta la evaluación y seguimiento de los resultados educativos.
- El Programa de Carrera Magisterial está identificado como un sistema de promoción horizontal con el objetivo de elevar la calidad de la educación a través del reconocimiento e impulso de la profesionalización magisterial, pero ha tenido relativo impacto en el nivel de la calidad educativa.

A nivel local, en forma sucinta se podría afirmar que los resultados del aprovechamiento escolar de carrera magisterial, tanto en el caso de primaria como el de secundaria se encuentran por debajo de la media nacional.

- Los resultados del factor preparación profesional para docentes frente a grupo, los índices de aciertos se encuentran debajo de la media nacional. La mejoría de este factor de 1996 al 2003 ha representado, en los diferentes niveles educativos, un aumento de tan solo 1.8 puntos.

²⁵ Estadística Educativa 2004-2005, Departamento de Estadística de la SEG.

- En el indicador de los directivos en escalafón, los resultados tampoco son mejores, situándose por debajo de la media nacional con un 78.3% en el 2003.
- La negociación en la comisión paritaria SEP-SNTE, establece los límites de los puntajes, de tal forma que éstos se ajustan al presupuesto y no a los probables resultados en cuanto a calidad. La inversión en dicha etapa significó un considerable incremento con relación a las anteriores, pero esta relación costo-beneficio pone de manifiesto que los esfuerzos en política educativa han sido importantes pero no corresponde al bajo nivel de calidad alcanzado.

Equidad y Calidad

En un estado como Guerrero, los Programas Federales Compensatorios y los programas de lucha contra la pobreza, como Oportunidades, buscan equilibrar las distribuciones tanto del lado de la oferta como de la demanda de servicios educativos. Los programas compensatorios se ejecutan desde el Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE) en coordinación con los gobiernos de las 31 entidades federativas.

De igual manera, el Programa de Escuelas de Calidad (PEC)²⁶, ha logrado incorporar, en los últimos 3 años a 791 escuelas pasando de 59 en 2002 a 850 en el 2004.

En cuanto a los objetivos propuestos para revertir el rezago del universo de atención, se han cumplido en forma parcial. Los datos que se manejan son contradictorios; los ofrecidos por la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE, reflejan mejores indicadores, en relación con los datos estatales, emitidos en el informe de término medio del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo.

Ante la falta de uniformidad en las cifras de las fuentes de consulta citadas, se optó por omitir los porcentajes, circunscribiéndonos a la afirmación de que hay todavía una enorme brecha entre los indicadores educativos de las escuelas de niños de comunidades de extrema y mediana pobreza, por lo que se tendrían que recrear las acciones de cada uno de los componentes.

Gasto público

En la Educación Básica y Normal, el análisis presupuestal del gasto público destinado a la educación Básica en el estado de los últimos 5 años (1999-2004), muestra una creciente participación estatal, que alcanza el 12.3% en promedio, en relación al total del gasto operativo. Mientras que la participación federal que es mayoritaria representa una media del 81.7%. Sin embargo, respecto al componente de inversión en infraestructura educativa, el índice de participación

²⁶ Programa Escuelas de Calidad (PEC).- referente para el diagnóstico de la situación de la Educación en el Estado Guerrero, análisis de cifras y comparativo.

estatal es de casi la tercera parte del presupuesto federal asignado al Estado, según cifras del Cuarto Informe de Gobierno 1999-2005.

Estas cifras son contundentes: el acceso de la población a los servicios educativos se condiciona también por el gasto que el Estado destina a la educación. Un análisis de la distribución de los recursos públicos –federales y estatales– por entidad federativa permite observar que ésta no guarda correspondencia con los niveles de eficiencia terminal ni de marginación, lo que significa que, salvo en el caso particular de las escuelas y regiones que reciben apoyos compensatorios, el gasto público no ha sido un instrumento para la búsqueda de la igualdad o la justicia educativa y que el peso de otros factores en la distribución del gasto es mayor que el criterio de igualdad de oportunidades.²⁷

Algunos analistas señalan que México es uno de los países que más gastan en educación en proporción al tamaño de su economía o de presupuesto gubernamental. El problema no es de dinero –señalan–, sino de usar esos recursos con eficiencia para construir una mejor educación.²⁸

Situación político administrativa

Guerrero era una entidad caracterizada como un “estado problema”, debido a la inestabilidad gubernamental y política de algunas épocas, sin embargo en la década de los 80 se logró la estabilidad política y con ello generar proyectos de gran aliento. Para este logro, influyeron las crisis nacionales y la apertura política para un mayor incremento de la participación social lo que originó a una sociedad estatal con mayores reclamos por alcanzar una verdadera educación de calidad, aunado a una nueva pluralidad política en la entidad.²⁹

Además de lo anterior, el funcionamiento de dos subsistemas de educación básica (el estatal y el federalizado) de manera paralela e independiente, surgen al interior de las dos estructuras, competencias y rivalidades, duplicidad de funciones e incluso diversidad. En tanto que cada una de las unidades responsables del desarrollo institucional, trabajan la modernización y la simplificación administrativa separadamente, es decir, según sus propios criterios.

En este nuevo contexto, independientemente de lo que se encuentra establecido en la norma jurídica en cuanto a las atribuciones de la Federación y del Gobierno del Estado sobre la rectoría educativa, en la política educativa y en la administración intervienen de manera decisiva los sindicatos que agrupan a los trabajadores que laboran en los diferentes niveles educativos.

²⁷ Programa de formación de funcionarios de los sistemas educativos estatales. Posgrado en política y gestión educativa (nivel de especialidad). Diseño del proyecto de innovación en política y gestión de los sistemas estatales de educación. Elaborado por el Grupo Guerrero. FLACSO Junio 2004.

²⁸ Sergio Sarmiento.-, Jaque Mate, 16-05-2011, Periódico Reforma.

²⁹ López Hernández, Max Arturo y et. al.- La formación del poder en el Estado de Guerrero, UAG México, 1997.

- Las plazas docentes y administrativas por jubilación, renuncia, interinatos y defunciones tienen derecho de propuesta sindical en un 100%. Sólo se participa directamente en las plazas de nueva creación y éstas son propuestas por la institución y generalmente adjudicadas de acuerdo a los niveles de aprovechamiento de los alumnos egresados.
- El funcionamiento escolar se rige por el calendario escolar oficial y por los lineamientos y normas rectoras de la federación. La operación del servicio educativo es ineficaz y la supervisión escolar generalmente no responde a los propósitos que tiene marcados.
- El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación “SNTE” por un lado y la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación “CETEG” por el otro, ostentan la representación laboral del magisterio guerrerense. Cada sindicato mantiene sus espacios de influencia y sus agremiados; cada uno negocia de manera independiente y cada cual presiona políticamente sobre las estructuras organizacionales de educación estatales.

El alto nivel de politización de Guerrero, la falta de una visión educativa y la incorporación protagónica de las secciones sindicales del SNTE, impusieron el ritmo de prioridad en los asuntos educativos y la *cuestión* educativa quedó desplazada ante las movilizaciones político-laborales, en donde la agenda de gobierno no atendió la *necesidad* educativa de la población, sino empezó a actuar ante la demanda socialmente problematizada.³⁰

Además, en el periodo de análisis la posibilidad de incorporar a los gobiernos municipales en el proyecto de apoyo a las escuelas por mandato Constitucional, se complicó por la intervención de la presión sindical manifestada en la resistencia a la intervención de este nivel –a pesar de que cuenta con recursos del Ramo 33 para el sector educativo– y el Gobernador René Juárez Cisneros (1999-2005) acordó con el SNTE no a la municipalización de la educación. Esto limitó aún más el *desdoblamiento* de la descentralización a nivel local.³¹

Escasa participación institucional, escolar y social

Otra de las limitaciones en el ámbito institucional son las dependencias públicas federales y estatales, así como las asociaciones de padres de familia que tienen una participación muy escasa. En el ámbito municipal, a pesar de la responsabilidad constitucional directa en la educación, los ayuntamientos y otras instituciones públicas con representación en esos territorios tienen una escasa o nula participación.³²

³⁰ López Hernández Max Arturo.- La descentralización educativa en México. La experiencia del gobierno subnacional del Estado de Guerrero 1995-2005, Max Arturo López Hernández.

³¹ López Hernández Max Arturo.- La descentralización del poder, Ibid.

³² Plan Estatal de Desarrollo y Programa Sectorial de Educación 2000-2005.

- Los Consejos de Participación Social son representados por un Organismo Estatal de Participación Social en la Educación y han sido estructurados conforme a lo establecido en la Ley General de Educación y en los propios reglamentos del caso, pero en la práctica están dedicados únicamente a apoyar los esfuerzos que se realizan para fortalecer el aspecto material y de equipamiento de las escuelas.
- Las Asociaciones de Padres de Familia en el ámbito de educación básica operan de manera similar.
- Los consejos técnicos de las escuelas han tenido un fuerte impulso en los últimos años con los cursos de actualización impartidos nacionalmente, lo cual ha contribuido a propiciar el ambiente colegiado y de intercambio entre los docentes y directivos al interior de los centros de trabajo aunque habrá que reconocer que los resultados son todavía exiguos.

3. 4 Nuevas demandas para mejorar la calidad educativa

Presiones para una mejor educación

A finales de los años noventas, tres factores presionaban a los países hacia la construcción de sistemas de indicadores para dar respuesta a los imperativos actuales, más allá de solo requerir indicadores aislados. En primer lugar, la complejidad y riqueza de los objetivos educativos va más allá de alcanzar la *cobertura universal* de la educación obligatoria o de aumentar el logro educativo de la mayoría de los alumnos, especialmente cuando dicha cobertura es prácticamente universal —o lo es muy cercanamente— en muchos países, y se reconoce que la educación persigue formar en los individuos no sólo habilidades cognoscitivas sino también destrezas y actitudes para insertarse adecuadamente en una sociedad más globalizada, democrática y expuesta al cambio tecnológico.

En segundo lugar, existen progresos en la comprensión del papel de la escuela y del contexto social en la conformación de los resultados educativos, lo cual obliga a considerar dentro de un mismo esquema analítico indicadores de ambos dominios.

En tercer lugar está la demanda social por información y rendición de cuentas acerca de la educación, mismas que pueden ser satisfechas parcialmente por los sistemas de indicadores.

El referente internacional más exitoso e influyente sobre estos sistemas es el impulsado por el proyecto INES (*Indicators of National Educational Systems*) que pretende brindar una imagen comparada del desempeño de los sistemas educativos nacionales de la OCDE (*Bottani y Tuijnman, 1994*). Iniciado en 1987 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2003, 2004 y 2005) y replanteado a mediados de los años noventa, sus avances están

teniendo gran influencia en el diseño y construcción de sistemas de indicadores regionales, como es el que promueve la UNESCO en Iberoamérica y el Caribe y en los de algunos países en particular; por ejemplo, el caso de España y el que desarrolla el INEE en México.

Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005

El Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 y el Programa Sectorial de Educación (2000-2005), establecían como política prioritaria del gobierno de Guerrero una mejor eficiencia terminal y que los principales indicadores se aproximaran a los promedios nacionales y que ello fuera el reflejo de una mejor calidad educativa.

En cuanto a la equidad, las líneas centrales del Programa Sectorial asumían el compromiso de garantizar el derecho a la educación gratuita de calidad y en condiciones de equidad.

Se puntualizaba que la educación en el estado debía de ser de excelencia, más comprometida, participativa, eficiente y de mejor calidad para enfrentar los rezagos existentes en la prestación del servicio y satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad, por lo que era necesario fortalecer los diversos factores que intervienen en el desarrollo de la misma; alcanzar metas y enfrentar los retos de carácter económico, político, social e intelectual que requieren de una estructura renovada en lo normativo, sustantivo y adjetivo.³³

3.5 Mejorar los Indicadores del Subsistema de Educación Primaria

Marco conceptual y definición

Existen diversas definiciones de indicadores, por ejemplo la proporcionada por (Shavelson 1989), ha sido particularmente importante en el trabajo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) quien señala que

“un indicador es un estadístico simple o compuesto relacionado a un constructo educativo y útil en el contexto de las políticas públicas”, o la relacionada con la de (Oakes 1986), quien identifica a un indicador con una estadística relevante para la política educativa que proporciona información sobre el estado o situación, la calidad o el producto del sistema educativo”.³⁴

Entre las principales funciones de los indicadores están la descripción de las condiciones de la educación y de su evolución; el diagnóstico de su estado general y de sus problemáticas centrales; la definición y el seguimiento de grupos de interés, por ejemplo de los indígenas y de poblaciones vulnerables así como la justificación y base de políticas educativas. Sin embargo en Guerrero y en la

³³ Programa Sectorial de Educación “Oportunidades para la superación” gobierno del Estado de Guerrero, SEG. 1999 – 2005).

³⁴ La Calidad de la Educación Básica en México, 2005. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación INEE.

mayoría de los estados, el análisis de los indicadores educativos como debiera ser, era casi nulo.

Los primeros antecedentes sobre indicadores se dieron en la Secretaría de Educación Pública en los años ochentas, pero fue hasta el 2001 cuando el *Programa Nacional de Educación 2001- 2006* (PNE) le da la condición de política pública.

A mediados de los años ochenta (SEP, 1986) la entonces Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP impulsó la discusión sobre indicadores educativos fundamentalmente relacionados con el *acceso, la permanencia* y la trayectoria de los alumnos en los subsistemas educativos; posteriormente en la misma SEP, se formuló un primer anteproyecto de lo que sería un Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Más recientemente, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (desde 2003) ha emprendido el desarrollo de un sistema de indicadores para evaluar la calidad de la educación básica considerando una noción multidimensional de la misma.³⁵

Para el análisis de este documento propuesta solo se consideran los indicadores cuantitativos más comunes y utilizados por la SEP y la Secretaría de Educación de los Estados.

- **Eficiencia terminal**, expresa la capacidad (del sistema educativo nacional o estatal) para lograr que *quienes inician un nivel educativo determinado se gradúen satisfactoriamente en el mismo periodo* (Muñoz, C, 1973: “Evaluación del desarrollo educativo de México y factores que lo han determinado”).³⁶

Otros lo definen como el porcentaje de alumnos que terminan un nivel educativo de manera regular (en el plazo ideal establecido para ello: 6 años para primaria y 3 para secundaria), es decir, la proporción de alumnos que terminan un nivel educativo, respecto a los que ingresaron de la misma cohorte.

- **Absorción**. Relación porcentual entre el número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de un nivel educativo y ciclo escolar determinado, respecto al número de alumnos egresados del nivel de enseñanza y ciclo escolar inmediato anterior.³⁷
- **Cobertura**. Matrícula total en un nivel educativo, independientemente de la edad, expresado como porcentaje de la población en edad típica de cursar dicho nivel educativo en un ciclo escolar determinado.

³⁵ La Calidad de la Educación, Ibid

³⁶ Muñoz, C, 1973: “Evaluación del desarrollo educativo de México y factores que lo han determinado”.

³⁷ Muñoz C, 1973, Ibid.

- **Deserción.** Total de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de concluir algún grado o nivel educativo, expresado como porcentaje del total de alumnos inscritos en el ciclo escolar.³⁸
- **Reprobación:** alumnos que al no obtener una calificación aprobatoria, no fueron promovidos al siguiente grado o nivel educativo.
- **Egresado.** Alumno que ha aprobado el cien por ciento de créditos.
- **Analfabetismo.** Se incluye este indicador en el análisis por su impacto en el proceso educativo, y se define como la relación porcentual de la población de personas mayores de 15 años o más que no saben leer ni escribir ni comprenden un texto breve y sencillo sobre un tema relativo a su vida cotidiana, respecto a la población total del mismo grupo de edad.³⁹

³⁸ Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2004-2005.

³⁹ Tiana, y Teddlie, 2000; SEP, 2001; Indicadores de Evaluación internacionales de educación. Congreso de la Unión, 2002).

CAPITULO 4. Propuesta para mejorar la eficiencia terminal en Educación Primaria del Estado de Guerrero, reduciendo el índice de reprobación. Un estudio de caso

4.1 Análisis y objetivos de la propuesta para reducir la reprobación

Se elaboró una propuesta partiendo de la investigación metodológica para resolver uno de los problemas más preocupantes y que persiste a pesar de los esfuerzos que en conjunto han realizado el gobierno del estado y la Secretaría de Educación, referente al rezago educativo.⁴⁰

En Guerrero prevalecen problemas de rezago educativo que se reflejan en los indicadores de manera preocupante, y que motivan reflexiones profundas, particularmente los relacionados con el analfabetismo, la deserción, la eficiencia terminal, el bajo promedio de aprovechamiento y fundamentalmente, el alto índice de **reprobación** en prácticamente todos los subsistemas y niveles.

Partiendo del diagnóstico realizado, focalizando y limitando el área de investigación en donde se manifestaron otros problemas que debieran ser objetos de otros proyectos, pero que por ahora, se trata de abordar sólo uno para el caso del trabajo de tesis para convertirlo en el eje vertebral de acuerdo a los alcances y prioridades educativas del Estado, bajo el criterio de que su impacto es vital, tanto para el desarrollo integral de los educandos que asisten a las escuelas públicas, así como para el total de las escuelas de la Entidad en general.

El documento se enfoca a la variable de **Reprobación en Educación Primaria**, que busca mejorar la eficiencia terminal estatal, considerando su carácter articulador, sus efectos multiplicadores potenciales y porque en la coyuntura de participación laboral se observó la posibilidad de intervenir en la disminución de dicho problema.⁴¹

Para ello, se analizaron los contextos, los intereses de los actores y la posibilidad de contar con los recursos humanos, materiales y financieros para el logro de los objetivos. Además se tomó en cuenta el marco normativo vigente y las oportunidades que ofrecían las coyunturas políticas, sociales e institucionales.

También se consideró la revisión e información en este periodo de elementos tales como: a) una perspectiva estratégica, relacionada con los espacios, los tiempos y los movimientos; b) un enfoque de factibilidad que implica diseñar un vínculo al mismo tiempo realista y creativo; c) sensibilidad al cambio educativo, lo que conlleva percibir los alcances y efectos, tanto directos como indirectos, así

⁴⁰ Bottani y Tuijnman, 1994. Estudio iniciado en 1987 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2003, 2004 y 2005).

⁴¹ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (www.sep.gob.mx/work/appsite/acuerdo/acu6.htm). Programa de formación de funcionarios de los sistemas educativos estatales. Posgrado en política y gestión educativa (nivel de especialidad) Diseño del proyecto de innovación en política y gestión de los sistemas estatales de educación. Elaborado por el Grupo Guerrero. FLACSO Junio 2004.

como las repercusiones que tiene sobre la acción política y la gestión del sistema educativo y, d) una definición de convergencia, que significa una identificación con los factores educativos (la escuela, los maestros, los alumnos, los padres de familia), con sus interacciones y manifestaciones, con sus necesidades, ideales, acciones, proyectos y realizaciones educativas.

El análisis y la propuesta, sustentó su factibilidad en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, particularmente en los puntos donde se establece el apoyo del Gobierno Federal, a través de programas compensatorios, para brindar apoyo económico y técnico a los Estados con mayor índice de marginalidad a fin de elevar la calidad educativa, así como en el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), considerando los siguientes elementos metodológicos del proceso de investigación:

Objetivos

- **General**

Reducir la **reprobación** en Educación Primaria y mejorar la eficiencia terminal y la calidad educativa en el estado.

- **Específicos:**

- ✓ Propiciar mejoras de calidad en la Educación Primaria que permitan abatir gradualmente el rezago educativo en la Entidad a partir de enfoques regionales.
- ✓ Establecer estrategias técnico-pedagógicas y administrativas en el marco de la descentralización educativa para el progreso del sector en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal.
- ✓ Introducir estrategias y acciones específicas en la Educación Primaria para cumplir con los propósitos esenciales de la SEP atendiendo inicialmente a los educandos que viven en zonas vulnerables o de mayor marginación.
- ✓ Promover la participación de los directivos escolares, docentes y comunidad en general en actividades escolares orientadas a resolver los problemas de rezago educativo.
- ✓ Inducir un cambio significativo en la forma de interpretar el aprendizaje de acuerdo a la visión de este proyecto, a través de una enseñanza auto dirigida, activa y democrática.
- ✓ Impulsar la autonomía en los centros escolares y el establecimiento de Programas micro-regionales.
- ✓ Avanzar en la profesionalización de la labor docente.

- ✓ Fortalecer el ejercicio democrático escolar con la toma de decisiones locales.
- ✓ Mejorar la articulación entre las áreas operativas y las normativas de la SEG.
- ✓ Impulsar el sistema de evaluación educativa.

Análisis, selección del problema y toma de decisiones

Uno de los deberes y compromisos institucionales del gobierno estatal y de la Secretaría de Educación Guerrero es la de procurar esfuerzos y recursos para elevar la calidad de la educación y que ésta se vea reflejada, entre otras dimensiones, en el abatimiento del rezago educativo, por lo que se consideró importante enmarcar los trabajos en esta área temática y, particularmente, en el nivel de educación primaria, razón por la que se propuso identificar los problemas asociados a efecto de seleccionar al que sería la base del presente trabajo de investigación y por ende del proyecto.

Después de varias reflexiones, se decidió orientar el proceso de selección, fundamentalmente hacia los indicadores de carácter sustantivo, resultando los siguientes cinco problemas a considerar: **a)** alto porcentaje de analfabetismo, **b)** alto índice de deserción, **c)** bajo promedio de aprovechamiento, **d)** baja eficiencia terminal y **e)** alto índice de reprobación.

Posteriormente, se procedió al proceso de selección del principal indicador a través de un ejercicio de análisis FODA, quien Hugo Esteban Glagovsky lo define:

Como una herramienta que permite conformar un cuadro de la situación actual de la empresa u organización, permitiendo de esta manera obtener un diagnóstico preciso que permita en función de ello tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formulados. El término es una sigla conformada por las primeras letras de las palabras Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (en inglés SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). De entre estas cuatro variables, tanto las fortalezas como las debilidades son internas de la organización, por lo que es posible actuar directamente sobre ellas. En cambio las oportunidades y las amenazas son externas, por lo que en general resulta muy difícil poder modificarlas.⁴²

En la **matriz A** del Cuadro 1, se registró en forma directa la lista de los cinco problemas a considerar y su respectivo ámbito educativo afectado. La capacidad de acción (**CdA**) y la pertinencia política (**PP**) se calcularon tomando como base los valores de: alto =3, medio =2, bajo =1 y nulo =0; y la Fuerza Articuladora (**FA**), la determinamos empleando la **matriz A'** ubicada en la siguiente página (Cuadro

⁴² Hugo Esteban Glagovsky.- Sistemas de Información de las Organizaciones, Facultad de Ciencias. Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

1), de la que extrajimos la suma para incorporarla en la columna (**FA**). Finalmente, sumamos los tres valores relativos a cada problema (**CdA, PP y FA**) y determinar el orden de las prioridades.

Cuadro 1.- Matriz A para la selección del problema

PROBLEMAS	ÁMBITO EDUCATIVO AFECTADO	C d A	P P	F A	(+)	PRIORI DAD
Alto % de analfabetismo(*)	Personas mayores de 15 años	2	3	1	6	4^a.
Alto índice de deserción	Alumnos de educación primaria	3	3	2	8	3^a.
Bajo promedio de aprovechamiento	Alumnos de educación primaria	3	3	4	10	2^a.
Baja eficiencia terminal	Alumnos de educación primaria	3	3	2	8	3^a.
Alto índice de reprobación	Alumnos de educación primaria	3	3	6	12	1^a.

(*) Se incluyó el analfabetismo, aunque en sentido estricto no es parte del nivel de educación primaria formal, aunque es un indicador de alto interés para el gobierno del Estado y para los efectos colaterales que tiene en la educación.

Para ponderar la Fuerza Articuladora utilizamos una matriz de doble vía (vertical y horizontal), ubicando bajo el mismo orden a los cinco problemas asociados al área temática. La pregunta clave para identificar el nivel de incidencia de cada problema sobre los otros, fue: si actuamos sobre el problema “Q”, ¿en qué medida se transformaría el problema “R”, y el “S”, y el “T”, etc., realizando este ejercicio de izquierda a derecha, con los mismos valores anteriores (alto =3, medio =2, bajo =1 y nulo =0). Al final sacamos la suma y procedimos a registrarla en la columna “FA” de la matriz anterior.

Cuadro 2.- Matriz A' para el análisis de la Fuerza Articuladora

PROBLEMAS	Alto % de analfabetismo	Alto índice de deserción	Bajo promedio de aprovechamiento	Baja eficiencia terminal	Alto índice de reprobación	SUMA
Alto % de analfabetismo		0	0	0	1	1
Alto índice de deserción	0		0	2	0	2
Bajo promedio de aprovechamiento	0	1		1	2	4
Baja eficiencia terminal	0	1	0		1	2
Alto índice de reprobación	0	2	2	2		6

Nota. Se somborean las celdas de cruce entre iguales enunciados, puesto que se trata de identificar la Fuerza Articuladora de cada problema en relación con los demás y no consigo misma.

Al término del ejercicio y fijando la atención en la matriz **A**, apreciamos que fue el **alto índice de reprobación** el que sumó la mayor puntuación, por tal razón se convirtió en la prioridad 1 y, en consecuencia, *en el problema seleccionado*.

Por cuanto a su delimitación social y geográfica, no obstante que de acuerdo con información del INEGI, los más altos índices de reprobación en Guerrero se encuentran en los estratos sociales con más bajos niveles de bienestar, particularmente, en las regiones de la Montaña y Costa Chica.

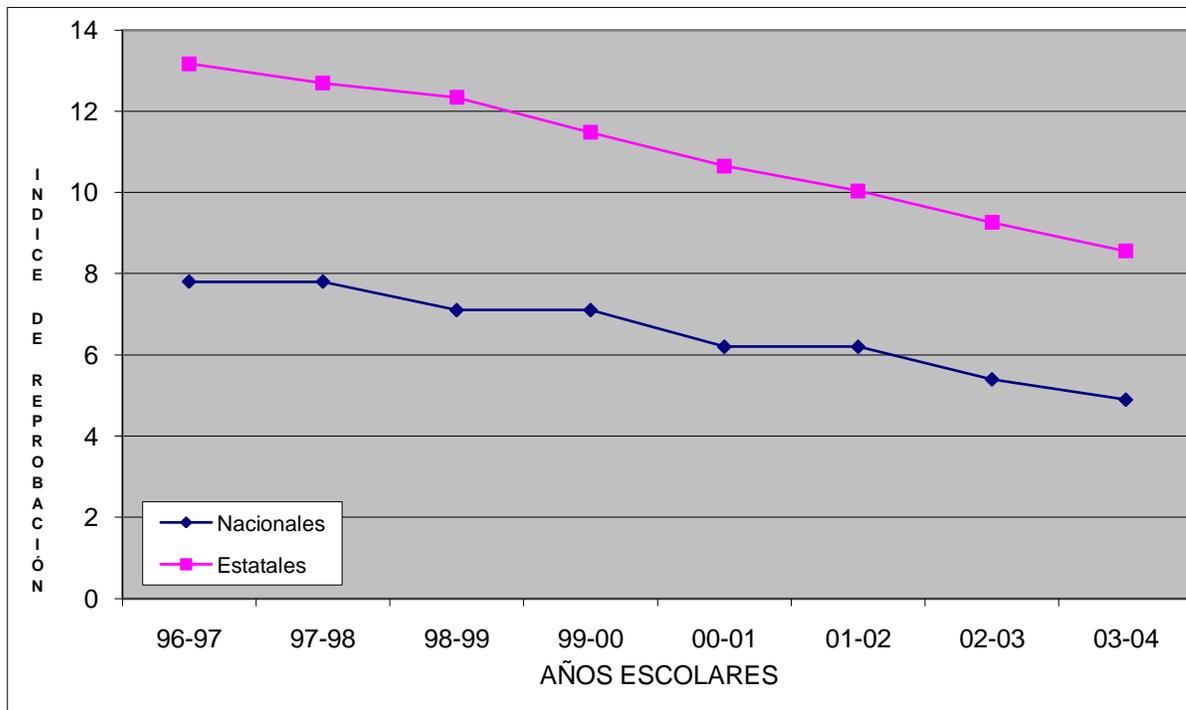
Con base a lo anterior, el enunciado definitivo del problema quedó registrado de la manera siguiente: **“ALTO ÍNDICE DE REPROBACIÓN EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN PRIMARIA DEL ESTADO DE GUERRERO”**.

4.2 Descripción y explicación de la propuesta

Una vez definido y delimitado el problema abordado la tarea fue la de recabar información adicional a la ya contenida en el diagnóstico con el propósito de visualizar el comportamiento histórico de la reprobación en educación primaria en la Entidad y su comparativo con los indicadores nacionales.

No obstante que, en ambos niveles se refleja una tendencia gradual a la baja, Guerrero siempre se ubica muy por encima de la Media Nacional de Reprobación (MNR), como se aprecia en la siguiente gráfica:

Cuadro 3.- Comportamiento histórico de reprobación en Educación Primaria



Notas: Del año escolar 1996-97 al 2003-04, la Media Nacional de Reprobación reflejó cifras de 7.80-, 7.80-, 7.10, 7.10-, 6.20-, 6.20-, 5.40- y 4.90 %. Mientras que a nivel estatal la reprobación fue de 13.70, 12.69, 12.34, 11.48, 10.65, 10.04, 9.26 y 8.56 %. Como referencia particular, durante el ciclo 2003-2004, Guerrero tuvo una inscripción de 577, 820 alumnos, de los cuales reprobaron 49, 461. **Fuente:** Cifras del INEE y del Departamento de Estadística de la SEG.

Durante el análisis de este comportamiento se identificaron algunos factores que han contribuido de manera positiva para disminuir la reprobación, aunque estos no han sido suficientes, entre ellos se destacan:

- La capacitación continua de los docentes,
- La operación y aplicación de los programas compensatorios,
- La pertinencia de los programas curriculares,
- El creciente interés de los padres de familia por la educación de sus hijos,
- La mejora de las condiciones físicas de los inmuebles,
- El aumento del gasto público en educación.

Asimismo, apoyados en la metodología de la “Planificación Prospectiva” (Método Delphi), visualizamos dos escenarios que se podrían dar a futuro: a) Si este Proyecto no se aplicara, probablemente el comportamiento de la reprobación continuaría registrándose a la baja, pero siempre con un sentido de “paralelismo” entre los índices de la Media Nacional y los locales; b) En cambio, si se aplicara, de acuerdo con los objetivos, las estrategias y acciones aquí expuestas, sustituiríamos ese paralelismo por una “convergencia” que nos permitiría en el plazo establecido encontrarnos en el mismo punto de la Media Nacional o un poco menos y avanzar los lugares correspondientes con respecto a nuestra posición actual.⁴³

Para reforzar este punto se consideró el indicador de Aprobación (el inverso de la reprobación) como una estrategia muy importante para la planeación y para la política educativa, por ser éste el resultado esperado del proceso enseñanza-aprendizaje, y por lo tanto, sería otro renglón que impactaríamos directamente con la aplicación del Proyecto. En tal sentido y sólo como referente, mencionamos que de acuerdo al informe del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), la tasa de aprobación en primaria por Entidad Federativa según el grado escolar en el ciclo 2001-2002, del primero al sexto grado, se ubica a Guerrero en los últimos tres lugares, de acuerdo a los datos del cuadro siguiente: (Sobre este indicador se buscaba subir también seis puntos porcentuales para posicionar al estado en la Media Nacional). Ver gráfica siguiente:

⁴³ Alanís Huerta, Antonio.- El ABCD de la Planificación Prospectiva. <http://contexto-educativo.com.ar/2000/6/nota-10.html>

Cuadro 4.- Tasa de aprobación en Primaria por Entidad Federativa

Entidad Federativa	Grado					
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto
Distrito Federal	99.2	96.2	97.4	97.4	97.9	99.4
Nuevo León	96.1	96.5	97.1	97.5	98.1	99.8
Tlaxcala	96.0	95.3	97.0	98.4	98.4	99.8
Coahuila	95.6	96.3	97.3	97.7	98.3	100.0
Sonora	94.9	94.5	96.4	97.1	98.0	99.7
Morelos	94.6	95.1	96.0	96.9	98.3	99.8
Zacatecas	94.6	94.0	95.8	96.3	97.1	99.5
Tamaulipas	94.5	93.8	96.2	97.1	98.0	99.9
México	93.6	94.7	95.9	96.6	97.2	99.7
Nayarit	93.5	95.2	96.4	97.2	98.1	99.9
Aguascalientes	92.9	94.7	96.1	96.7	97.2	99.6
Jalisco	92.8	94.0	95.3	96.2	97.3	99.7
Durango	92.7	93.7	95.5	96.3	97.6	99.8
Baja California	92.4	93.4	95.9	96.6	97.5	99.7
Puebla	92.2	90.5	92.5	93.8	95.4	99.5
Baja California Sur	91.8	94.4	96.2	97.2	98.3	99.7
San Luis Potosí	91.8	91.6	93.0	94.1	94.9	99.7
Hidalgo	91.6	91.0	94.0	95.5	96.4	99.6
Querétaro	91.4	92.2	94.3	95.2	96.4	99.4
Colima	90.6	93.3	96.2	96.8	97.9	99.6
Chihuahua	90.6	93.0	94.4	94.9	95.9	99.7
Guanajuato	90.4	91.9	93.7	94.7	96.0	99.4
Quintana Roo	90.4	90.8	92.8	93.9	95.5	90.3
Tabasco	90.1	90.1	93.0	95.0	96.1	92.2
Michoacán	89.2	89.6	92.8	93.8	95.7	99.3
Sinaloa	88.0	93.0	94.7	95.5	96.4	99.5
Veracruz	87.4	88.0	91.2	93.3	95.2	99.4
Campeche	87.3	88.0	90.4	92.4	94.3	98.6
Yucatán	85.8	88.3	90.5	92.2	93.8	98.3
Guerrero	85.3	85.5	89.1	91.3	94.2	99.3
Chiapas	84.9	86.0	88.1	90.2	93.0	99.3
Oaxaca	83.8	86.4	89.3	91.2	93.1	96.8
Nacional	91.3	92.0	93.9	95.0	96.3	99.5

Fuente: INEE, estimaciones a partir de las bases de datos de la DGPPP, ciclo escolar 2001-2002.

Establecimiento de la Línea Base

Para delimitarlo fue necesario precisar los valores iniciales, es decir, la situación que guardaba el problema, justo antes del inicio de las operaciones, con el objeto de establecer uno de los principales referentes para la evaluación del Proyecto.

Para detallar la Línea Base del análisis de la gráfica en la que aparece el comportamiento histórico de la reprobación, se observó que durante los últimos 7 años en Guerrero bajó 5.14 puntos porcentuales al pasar de 13.70 a 8.56, para un promedio anual de reducción del **.74 %**. Con esta referencia y tomando en cuenta que el índice de reprobación del año escolar 2003-2004 fue del 8.56 %, se planteó la hipótesis de que durante el 2004 pudiera darse un ajuste equivalente a la fracción promedio (.74%), de modo que para el arranque de las actividades (agosto del 2005) tendríamos los valores iniciales que aparecen en el siguiente cuadro:

Matriz para la definición de la Línea Base del problema
(Ciclo escolar 2004-05).

PROBLEMA	INDICADORES	VALORES INICIALES
“Alto índice de reprobación en el nivel de educación primaria del Estado de Guerrero”	Total de alumnos inscritos en los seis grados de educación primaria	580, 000
	Número de alumnos reprobados	45, 356
	Índice de reprobación	7.82 %

Nota: elaboración propia para establecer parámetros e indicadores.

En la propuesta, también se consideraron los rubros: Económico-Financiera, Política, Administrativa y de gestión, así como la Educativa, pretendiendo con ello que se analizara este problema desde distintos ángulos y con una concepción sistémica.

De esta manera, se establecieron conclusiones interesantes que dieron la pauta para la definición de los siguientes apartados:

- Que los recursos aplicados disponibles no se venían reflejando en el servicio educativo en la forma planeada o deseada.
- Que las presiones sindicales y de grupos de poder estaban inhibiendo Programas y Proyectos.
- Que el manejo de la administración es excesivo y obstaculiza la tarea educativa.
- Que las actividades técnico-pedagógicas y de gestión son insuficientes y están impactando negativamente en el aprovechamiento y en la eficiencia escolar.
- Que los perfiles académicos son deficientes y la falta de ética profesional está frenando el quehacer educativo.

En una apreciación muy general de orden cuantitativo, en el siguiente cuadro se pueden observar las dimensiones, los indicadores y los valores iniciales de este problema.

Cuadro 5. Matriz para el Registro de la Línea del Proyecto

Dimensiones del problema	Indicadores del problema	Valores iniciales del problema
ECONÓMICO-FINANCIERA	Los recursos aplicados no impactan en el servicio educativo.	Más del 60% del presupuesto no se orienta a los renglones básicos.
POLÍTICA	Presiones sindicales y de grupos de poder inhiben programas y proyectos.	Más del 80% de las plazas docentes y administrativas son controladas por la parte sindical; un porcentaje similar está en conflicto político-gremial permanente.
ADMISTRATIVA Y DE GESTIÓN	Manejo excesivo de las actividades administrativas y relegación de las técnico-pedagógicas y de gestión.	Más del 75% de los directivos, supervisores, jefes de sector y asesores pedagógicos incumplen sus funciones institucionales.
EDUCATIVA	Inadecuados perfiles académicos, actividades profesionales desfasadas e irresponsabilidad laboral.	Más del 75% del personal tiene deficiencias en cuanto a perfil y actualización profesional; más del 70% se ausenta frecuentemente.
FISICA Y OROGRÁFICA	Las instalaciones son deficientes, falta material y equipo y existe una elevada dispersión de los centros escolares por una orografía accidentada.	Más del 50% de las escuelas no cuentan con edificios funcionales y más del 70% tiene dificultades de comunicación.

Nota: Esta información fue proporcionada por los titulares de los distintos niveles administrativos y fue considerada para la elaboración de las políticas, estrategias y acciones que se describen posteriormente.

Identificación y clasificación de factores

Con opiniones de diferentes funcionarios educativos, se elaboró en principio una gran lista de más de 20 factores causantes directos e indirectos de este problema. La relación se depuró en colectivo hasta coincidir en que los factores más significativos fueron los siguientes:

- Elevada tasa de desempleo en el Estado
- Bajo ingreso familiar
- Desnutrición aguda en gran parte de los alumnos
- Insuficiente participación de los padres de familia en la educación de sus hijos
- Ausentismo de los alumnos

- Incumplimiento del calendario escolar por los profesores
- Sobrecarga de trabajo administrativo del personal directivo y de supervisión
- Ineficiente sistema de evaluación
- Altos índices de marginalidad y pobreza
- Déficit de infraestructura educativa
- Limitado equipamiento de las escuelas
- Insuficiente presupuesto asignado a la educación
- Alto grado de politización del sector educativo
- Fuerte peso político del sindicato
- Deficiente formación de los maestros
- Reducido nivel de escolaridad familiar
- Hacinamiento de los hogares
- Remarcada diversidad cultural
- Altos movimiento migratorios
- Falta de liderazgo en las direcciones de escuela y supervisiones de zona
- Desarticulación de los distintos actores del sector

Posteriormente se hizo una clasificación de estos factores, clasificándolos en factores directos, indirectos y estructurales, destacando con negrillas los que pudieran ser objeto de intervención debido a que caen en el ámbito de gobernabilidad de la Secretaría de Educación Guerrero y bajo el supuesto de contar con el poder político y los recursos organizativos y económico-financieros para incidir en ellos, quedando de la siguiente manera:

Cuadro 6. Matriz para la clasificación de los factores

FACTORES ESTRUCTURALES	FACTORES DIRECTOS	FACTORES INDIRECTOS
17. Alta tasa de desempleo	1. Deficiente formación de los maestros	7. Sobrecarga Administrativa del personal directivo y de supervisión
18. Bajo ingreso familiar	2. Ineficiente sistema de evaluación	8. Falta de liderazgo en las direcciones de escuela y supervisiones de zona
19. Insuficiente presupuesto a la educación	3. Incumplimiento del calendario escolar	9. Excesiva centralización del sistema educativo estatal
20. Altos movimientos migratorios	4. Déficit de infraestructura educativa	10. Desarticulación de los diversos actores del sector
21. Remarcada diversidad cultural	5. Limitado equipamiento de las escuelas	11. Desnutrición de alumnos
22. Altos índices de marginación y pobreza	6. Ausentismo de los alumnos	12. Insuficiente participación de padres de familia
		13. Reducido nivel de escolaridad familiar
		14. Alto grado de politización del sector
		15. Fuerte peso político del sindicato
		16. Hacinamiento de los hogares

Nota: Elaboración propia. De acuerdo con esta clasificación en la depuración sólo quedaron **6** factores estructurales, **6** directos y **10** indirectos.

Identificación de los factores críticos

A fin de identificar los factores críticos del problema seleccionado, se hizo el análisis acerca del nivel de incidencia entre los ocho factores remarcados en el Cuadro 6, a través de un mecanismo similar a la matriz **A'** con la misma pregunta clave (si intervenimos en el factor X, ¿en qué medida transformamos el factor Y?, etc.) y la misma escala de valores (3=alto, 2=medio, 1=bajo y 0=nulo), obteniendo el siguiente resultado (cuadro 7):

Cuadro 7.- Matriz de análisis del nivel de incidencia entre factores

FACTORES O CAUSAS	F1 Deficiente formación de los maestros	F2 Ineficiente sistema de evaluación	F3 Incumplimiento del calendario Escolar	F4 Déficit de infraestructura educativa.	F5 Limitado equipamiento escolar	F7 Sobrecarga administrativa del PD y de S	F8 Falta de liderazgo del Director de la escuela	F10 Desarticulación de actores	<i>Sumatoria</i>	<i>Prioridad</i>
F1 Deficiente formación de los maestros		2	1	0	0	0	1	1	5	2
F2 Ineficiente sistema de evaluación	2		1	0	0	1	0	1	5	2
F3 Incumplimiento del calendario escolar	0	0		0	0	1	1	1	3	
F4 Déficit de infraestructura educativa	0	0	0		0	0	0	0	0	
F5 Limitado equipamiento escolar	0	0	0	0		0	0	0	0	
F7 Sobrecarga administrativa del personal directivo y de servicios.	0	0	0	0	0		1	1	2	
F8 Falta de liderazgo del Director de la Esc.	0	0	2	0	0	0		2	4	
F10 Desarticulación de actores	0	1	1	0	0	2	2		6	1
Sumatoria	2	4	5	0	0	1	5	6		

Nota: Elaboración propia. Dado que el ejercicio pretende identificar el grado de incidencia de cada factor sobre los otros, las celdas de convergencia entre los mismos factores se somborean, ya que no son susceptibles de valor alguno al no poder incidirse a sí mismos.

Con el resultado del ejercicio anterior, la lectura horizontal nos dice que los factores críticos o de atención prioritaria por parte del proyecto son:

- El **F10** desarticulación de los actores del sector,
- La **F1** deficiente formación de los maestros y
- **F2** el ineficiente sistema de evaluación, ya que obtuvieron el mayor nivel de incidencia con seis, cinco y cinco puntos, respectivamente.

Sin embargo, el análisis detallado de la matriz nos da, al menos, otras dos lecturas importantes, si observamos detenidamente la sumatoria vertical: la primera, que hay dos factores no prioritarios con alto grado de sensibilidad en función de su incidencia, esto es, que recibirían una gran influencia tendiente a ciertos márgenes

de solución, representando un valor agregado al objeto central del proyecto, siendo estos:

- el **F3**, incumplimiento del calendario escolar y la
- **F8**, falta de liderazgo del director de la escuela, y la segunda, que hay dos factores a los que no incide ningún otro (**F4** déficit de infraestructura educativa y **F5** limitado equipamiento escolar), lo que significa, en términos de la Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados, que en todo caso estos debieran ser motivo de otros proyectos o reforzarse a los ya existentes.

Desde luego que para tener una mayor garantía de éxito, en cuanto al alcance de los resultados esperados, convendría que paralelamente se instrumentaran otras líneas de acción en ese sentido pero, debido a las implicaciones que ello representa para efectos de este Proyecto, se trabajó con los tres factores críticos horizontales seleccionados:

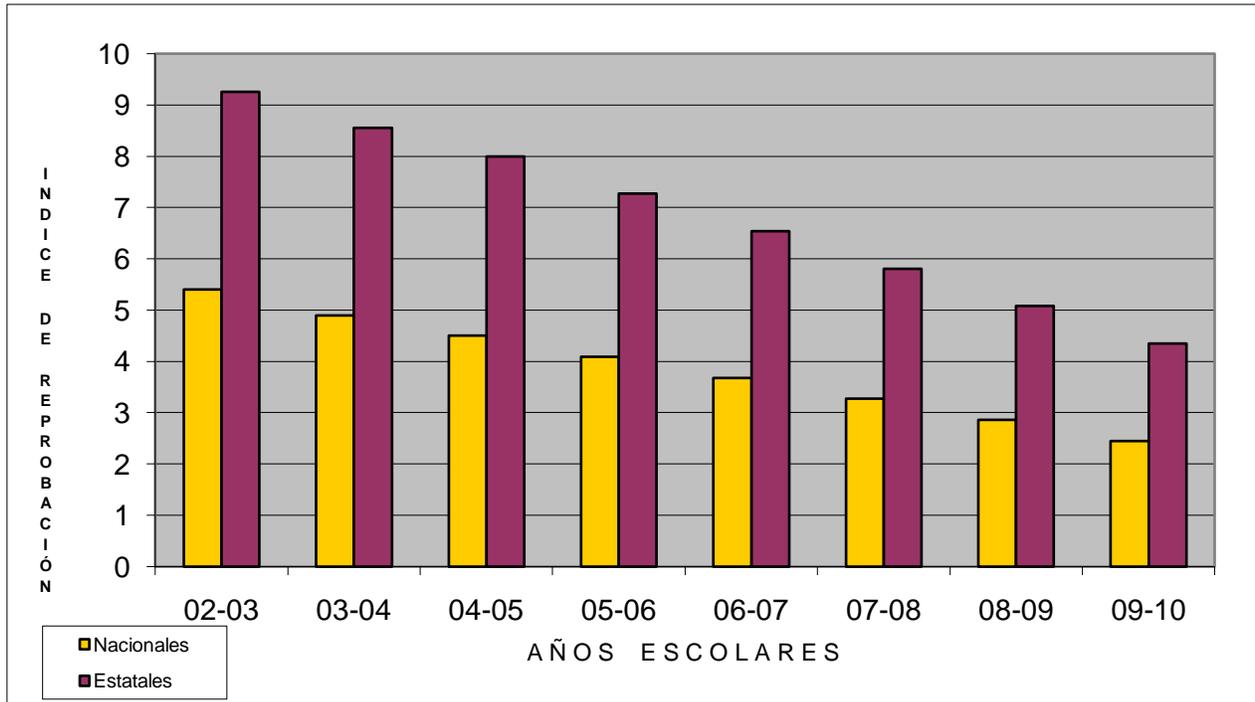
- La desarticulación de los actores del sector, referida tanto a la estructura organizacional de la SEG como a la dinámica cotidiana de los propios planteles educativos.
- La deficiente formación del maestro, en cuanto a valores, capacitación y actualización continua para el mejoramiento de sus competencias pedagógicas.
- El ineficiente o nulo sistema de evaluación; por tratarse de una acción de primer orden para el proceso enseñanza-aprendizaje.

Construcción de la Visión del problema

Si retomamos el **Cuadro 3** (Pág.29), sobre el comportamiento histórico de reprobación en Educación Primaria, tendríamos, entre otras lecturas que en los últimos siete años escolares, la Media Nacional de Reprobación en educación primaria bajó de 7.80 a 4.90 %, lo que significó una reducción de 2.9 puntos porcentuales para un promedio anual del 0.42 %; hipotéticamente si todas las variables se mantuvieran constantes y de conservarse esta tendencia, los datos proyectados al cierre del año lectivo 2009-2010, que es cuando concluiríamos este Proyecto, supondría una media nacional de reprobación del **2.38 %**.

Con estas mismas consideraciones y en el mismo periodo, a nivel estatal la reprobación bajó de 13.70 a 8.56%, lo que significó una reducción de 5.14 puntos porcentuales para un decrecimiento anual promedio de 0.74%. De no implementarse este Proyecto y en función de la Línea Base estimada del 7.82 %, para el año escolar 2004-2005 a junio del 2010 tendríamos un índice de reprobación del **4.12 %**, de acuerdo a la siguiente gráfica de barras.

Cuadro 8.- Gráfica que proyecta la reprobación en educación primaria



Nota: Elaboración propia del proceso de la investigación

La propuesta proyectada se muestra en la siguiente gráfica, tomando como referencia los datos del año escolar 2002-2003 y vaticinando un escenario, año por año, de acuerdo a las tendencias y a la reducción promedio de cada uno de los dos ámbitos.

De esta manera y con base en el análisis del comportamiento histórico el método de extrapolación nos conduciría, de acuerdo a nuestra prospección, a dos escenarios distintos:

a) En el primero, la Media Nacional de reprobación en cinco años estaría en aproximadamente en **2.38%** y en Guerrero, de no implementarse este Proyecto, sería del **4.12%**; lo que significa que necesitarían transcurrir por lo menos **11 años** para que lográramos el objetivo de emparejarnos a la MNR de acuerdo a la proyección mostrada en dicho cuadro.

b) En el segundo escenario y sobre la línea de base 7.82% en el periodo escolar 2004 -2005, si se aplica este Proyecto, el promedio de reprobación se abatiría de la siguiente forma:

Cuadro 9. Alcanzar los niveles de reprobación nacional

Ciclo Escolar	Porcentaje alcanzado	Promedio
Primer año, 2004-2005	1.00 (etapa de inicio)	6.82
Segundo año, 2006-2007	1.00 (etapa de ajuste)	5.82
Tercer año, 2007-2008	1.10 (etapa de consolidación)	4.72
Cuarto año, 2008-2009	1.15 (etapa de consolidación)	3.57
Quinto año, 2009-2010	1.20 (etapa de finalización)	2.37

Nota: Elaboración propia para la investigación.

Es importante destacar que en relación a la matrícula en educación primaria para estos mismos años y bajo dichos criterios, estaríamos reconociendo un porcentaje de reprobación aún muy considerable; en términos absolutos la disminuiríamos sólo en un 5.45%; es decir, en el primer escenario, sin aplicar la Propuesta se llegaría al 4.12% y en el segundo escenario, aplicándolo se disminuiría la reprobación en un 1.75%. Dicho en otra forma, tomando la matrícula del 2004 (580 000 alumnos), sin el Proyecto, el número de reprobados para el ciclo 2009-2010, sería de **23 896** alumnos aproximadamente. Con la aplicación de la Propuesta, la reprobación ascendería a **13 746** alumnos; más de **diez mil alumnos** no tendrían que enfrentar el problema de la reprobación ni de sus graves efectos colaterales.

Ejes de transformación

Dado que el Plan Estratégico Rector de la Secretaría de Educación Guerrero asume como asunto de alta prioridad **reducir el índice de reprobación en educación primaria** como una de las líneas fundamentales para el abatimiento del rezago educativo, y en virtud de las múltiples implicaciones y secuelas que este problema representa para los directamente afectados y para el sistema en su conjunto, el planteamiento de la propuesta va más allá de las anteriores expectativas. Se trata de hacer un gran esfuerzo interinstitucional para que al término de los cinco años de vida del presente Proyecto (a junio del 2010) nos encontremos justo en la media nacional de reprobación MNR o ligeramente por debajo de ella, aún a sabiendas de que existen varios factores estructurales e indirectos en los que nada o muy poco la Secretaría de Educación Guerrero puede hacer, como por ejemplo, los grados de marginalidad y pobreza, desempleo, bajos salarios, etc.

Sin embargo, con la propuesta existe la convicción suficiente para anticipar la más alta probabilidad de enfrentar con éxito el reto planteado, partiendo de la transformación de los tres factores críticos en los términos que se mencionan en el siguiente cuadro:

Cuadro 10.- Matriz para observar los ejes de transformación

PROBLEMA	FACTORES CRÍTICOS	TRANSFORMACIÓN PROPUESTA
Alto índice de reprobación del nivel de educación primaria en el Estado de Guerrero	Desarticulación de los actores del sector educativo	Articular a las áreas de la SEG y a los agentes educativos en torno al centro escolar
	Deficiente formación de los maestros	Fortalecer la formación de los maestros en cuanto a valores y competencias técnicas pedagógicas necesarias
	Ineficiente sistema de evaluación	Eficientar el sistema de evaluación para el proceso enseñanza aprendizaje

Nota: Este ejercicio tiene el propósito de observar a los factores críticos en sentido positivo para seguir acercándonos a la construcción definitiva de la visión.

Análisis FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en el sector educativo.

Una vez identificados los indicadores y valores iniciales del problema, así como los factores que tienen mayor incidencia en el comportamiento de la reprobación, se procedió a construir la imagen-objetivo, a definir las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la realidad educativa estatal y a establecer los valores deseables de la situación esperada para los cinco años que se propone como duración del proyecto.

En el cuadro anterior se empezó a bosquejar el escenario deseable de la situación que implica un nivel adecuado de la solución del problema; pero ya en el modelo de propuesta se explica la **prospección** determinando tiempo, estrategias y acciones que habrán de generar los efectos necesarios para el cambio institucional, político y de gestión deseado.

De igual manera, partiendo del criterio general de que las Fortalezas y Debilidades las identificamos como recursos y condiciones en un contexto institucional interno, las Oportunidades y Amenazas son actividades y factores que están presentes en un contexto externo.

En el modelo de propuesta se fueron agrupando recursos, condiciones, actividades y factores hasta llegar a condensar a los que se consideraban los más relevantes, mismos que se presentan de manera enunciativa:

Fortalezas:

- La SEG cuenta con la estructura humana básica para el cumplimiento y seguimiento de los trabajos; en prácticamente todos los centros escolares se registra una plantilla de personal completa e incluso en algunas escuelas, se tiene personal excedente.

- Existe un avance importante en la capacitación sobre planificación estratégica; los cursos y programas de actualización y capacitación vigentes contienen la flexibilidad necesaria para imprimirles los cambios en su contenido temático para reencauzarlos en torno a los objetivos de este Proyecto.
- Se han identificado a las 388 escuelas con mayores índices de reprobación en las siete Regiones del Estado, y como estrategia general estas escuelas serían motivadas para el inicio de este Proyecto a modo de “centros piloto”.
- La estructura de apoyo técnico-pedagógico y administrativa existente en las siete Regiones denominadas Unidades Regionales de Desarrollo Educativo serían importantes coadyuvantes, tanto para la operación como para el seguimiento y la evaluación de este Proyecto, sobretodo, si consideramos que la mayoría del personal que ahí labora tiene el perfil de docente.
- Los Consejos Municipales y Escolares de Participación Social registran avances significativos pues en muchas escuelas primarias ya se encuentran constituidos y su operación fortalecería este Proyecto.
- Varios programas institucionalizados como: Escuelas de Calidad, APC, Ver bien para Aprender Mejor, ProNAP y Programa Nacional de Lectura, entre otros, a través de convenios de participación podrían ser alineados y sumar recursos a este Proyecto además de que podrían realizar tareas de reforzamiento desde las áreas centrales, regionales y municipales.

Oportunidades

- El papel coadyuvante que podría jugar el recién creado Centro Estatal para la Planeación y Evaluación de los Procesos Educativos de Educación Básica.
- El inicio de una nueva Administración Estatal. En Guerrero tenemos la proclividad a iniciar programas y proyectos a partir de los cambios “sexenales”. En prácticamente todas las instituciones de gobierno y principalmente en los mandos superiores, se realizan bastantes cambios y sus nuevos titulares suelen iniciar con proyectos de este tipo (reconocemos a la vez que esta acción también podría tomarse en sentido negativo por la falta de continuidad programática).
- El apoyo de los programas de “Becas Tradicionales” y “Oportunidades”. Si continuamos acrecentado el factor “aprovechamiento escolar” y reduciendo el criterio “discrecional” que generalmente se utilizaba para la operación de estos programas, iremos construyendo su refuerzo en beneficio de este Proyecto.
- Adicionalmente, se encuentra en proceso de elaboración un modelo organizacional sistémico de la SEG; entre sus puntos vertebrales se encuentra el de avanzar en la descentralización educativa y con ello va implícito un mayor

empoderamiento de las escuelas y un margen mayor de maniobra en su gestión, lo que se podrá traducir en el otorgamiento de mayores recursos para aquellas escuelas que estén participando en este Proyecto.

- Se suma además la buena relación y apoyo interinstitucional de las representaciones estatales de la SEDESOL, el IFE, el CONAFE y el PAREIB; en las últimas dos administraciones federales se ha observado también una articulación creciente de sus programas con relación a los locales. A nivel programático, en la mayoría de las dependencias se advierte una propensión a vincularse cada vez más con el sector educativo. En sus objetivos y metas programáticas van implícitas actividades de apoyo a la educación particularmente, en los renglones de calidad educativa y dentro de éstos, el rezago educativo.
- Los avances de la planeación estratégica en los centros de trabajo, dinamizados a partir de la creación del Programa Escuelas de Calidad.
- La participación ascendente de los ayuntamientos en la tarea educativa; la constitución de asociaciones y organismos de apoyo educativo son un ejemplo, e incluso varios ayuntamientos han ampliado las funciones y atribuciones de las regidurías de educación.

Debilidades

- Prevalece el modelo organizacional tradicional, jerárquico, centralizado y vertical.
- La escasez de recursos económicos en la Secretaría de Educación Guerrero.
- La falta de equipamiento de las instituciones educativas que opera como un obstáculo en el proceso enseñanza-aprendizaje.
- La desarticulación de las áreas educativas en prácticamente todos los niveles organizacionales.
- La prevalencia de un marco normativo obsoleto en materia jurídico-laboral, técnica y administrativa.
- La actitud de resistencia al cambio de la mayoría del personal docente, directivo y de supervisión.
- El funcionamiento irregular en la mayoría de las escuelas unitarias y bidocentes en las áreas administrativas y técnico pedagógicas.

- El elevado ausentismo de los docentes en los centros de trabajo y el consiguiente abandono del proceso enseñanza-aprendizaje.

Amenazas

- La oposición casi por sistema de la dirigencia sindical a cualquier Innovación Educativa, cambio estructural u organizacional.
- La colaboración y participación limitada de los padres de familia.
- Los conflictos laborales e intergremiales; mayoritariamente los registrados entre profesores, padres de familia y autoridades locales.
- La elevada politización al interior de las escuelas como extensión de conflictos sociales, económicos, culturales y religiosos existentes, sobretodo, en localidades rurales.
- La precaria situación económica de la mayoría de las familias guerrerenses.
- Los elevados índices de inseguridad, desnutrición infantil, analfabetismo, desempleo y de emigración en prácticamente todas las Regiones de la Entidad.

Imagen-objetivo

Apoyados en los principios de la planificación prospectiva se buscó visualizar escenarios del futuro posible y deseable que dieran claridad y rumbo al escenario de la realidad presente que se pretende construir con la implementación del Proyecto, a partir del problema y de sus valores iniciales. Por mayoría de opiniones hubo coincidencia en definir la imagen-objetivo, bajo el enunciado que aparece en el cuadro siguiente:

Cuadro 11. Matriz para la construcción de la imagen- objetivo

PROBLEMA	IMAGEN-OBJETIVO
Alto índice de reprobación en el nivel de Educación Primaria del Estado de Guerrero	Reducción del índice de reprobación en el nivel de educación primaria del Estado de Guerrero, del 7.82 al 2.37 %, en un período de cinco años entre los ciclos escolares 2005-2006 al 2009-2010.

Nota: Elaboración propia para construir la matriz de imagen y objetivo.

Estimación de los valores deseables

Considerando la magnitud de la propuesta, el tiempo previsto para alcanzarlo, el análisis de FODA, las experiencias vividas y las incidencias que pudieran presentarse sobre la marcha (cambios al interior de la SEG en los niveles de decisión, incorporación de otros proyectos alternos, modificación de los indicadores y/o de los factores estimados, entre otros), se establecieron los siguientes valores:

Cuadro 12.- Matriz con los valores deseables

PROBLEMA	INDICADORES	VALORES INICIALES O LINEA BASE Año escolar 2004-2005	VALORES DESEABLES				
			05-06	06-07	07-08	08-09	09-10
Alto índice de reprobación en el nivel de educación primaria del estado de Guerrero	Total de alumnos de educación primaria	580, 000					
	Número de alumnos reprobados.	45 356					
	Número de alumnos aprobados	534 644					
	Índice estatal de reprobación.	7.82 %	6.82 %	5.82 %	4.72 %	3.57 %	2.37 %
	Índice estatal de aprobación	92.18%	93.18 %	94.18 %	95.28 %	96.43 %	97.63 %

Nota. Elaboración propia. Para el primero y segundo año se considera el 1.00 % de reducción por ser la fase de inicio (del Proyecto y de la Administración Pública), para el tercer año de vigencia el 1.10% por considerarlo de despegue y reajuste de políticas, estrategias y acciones, para el cuarto y quinto año se estiman las mayores reducciones, 1.15 y 1.20 %, respectivamente, por considerar que serían los tiempos en los que el Proyecto estaría perfectamente comprendido y consolidado.

4.3 Definición de políticas, estrategias y acciones

Con base en el problema seleccionado y en la imagen-visión construida, se propuso abordar este punto iniciando por el análisis de las políticas, después diseñaron las estrategias y por último se plantearon las acciones con miras a lograr los valores deseables en los periodos establecidos y para tratar, al mismo tiempo, de darle sustentabilidad a la intervención, es decir, para establecer las condiciones que permitieran continuar los bajos índices de reprobación, aún después de que haya concluido el periodo de vigencia del presente Proyecto.

Para la definición de las políticas propuestas se ponderaron las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas descritas anteriormente; de igual modo, se reflexionó sobre su factibilidad, capacidad de conducción y garantías de eficacia, tratando de darle la mayor objetividad al análisis sobre las diferentes alternativas.

Quedó muy claro desde su origen que enfrentar este problema, al igual que los demás indicadores educativos adversos, señalados al inicio del presente Proyecto, como, a) el alto porcentaje de analfabetismo, b) el alto índice de deserción, c) el bajo promedio de aprovechamiento y d) la baja eficiencia terminal, no es cuestión de simple voluntad o de deseo, hay todo un entramado adverso y todo un contexto que dificultan mucho avanzar más allá de los estándares históricos. Todas las lecturas nos llevaron a su relación con una problemática “macro” en términos del desarrollo económico, político y socio-cultural, donde y no obstante que la SEG ha tenido una participación importante para contribuir a su solución, aún prevalece esta problemática en dimensiones alarmantes.

Y es aquí donde se centra el gran desafío de enfrentar con éxito las adversidades que representan la carencia de condiciones físicas y económicas, pero con actitudes asertivas de actores públicos, autoridades del sector, maestros y padres de familia y con decisiones de alto y largo alcance y con una política de gestión efectiva, se confía en poder avanzar sistemáticamente en la disminución de esta problemática.

Derivado de lo anterior, se orientó el análisis hacia las líneas de acción que pudieran tener viabilidad económico-financiera, organizativa, política e institucional y que además, nos dieran resultados tangibles en periodos relativamente breves.

En la dimensión económico-financiera, entre otras ponderaciones se plantearon las fuentes, la asignación y utilización de recursos, considerando las restricciones presupuestales que por lo general se dan. Se definieron esquemas para su manejo racional con la pretensión de aprovechar al máximo los que se asignen a este Proyecto en caso de ser aceptado.

En la dimensión organizativa y de gestión, se precisaron las estrategias y las acciones que se utilizarían con el propósito de mejorar las estructuras y los marcos normativos, pretendiendo con ello, garantizar un mejor desempeño administrativo, un mejor funcionamiento de los recursos humanos, tecnológicos y materiales contemplados en el Proyecto.

En la dimensión política, se ponderaron las estrategias y las acciones que se podrían utilizar para persuadir, concertar y orientar las decisiones de los diferentes actores participantes. Se procuró definir acciones que favorecieran y ampliaran la comunicación, así como los mecanismos de participación, diálogo y negociación.

Se partió del supuesto de que en la medida de que se enfrente con éxito los factores críticos se logrará superar la brecha entre la realidad actual y el escenario deseable; fundamentalmente, se puso sobre la mesa las diferentes opciones de

política tendientes a la articulación de los actores del sector educativo, al mejoramiento de la formación de los maestros y a la elevación de los niveles de eficiencia de los métodos y procedimientos de evaluación que emplean los maestros de educación primaria.

Importante es destacar también que durante el análisis situacional se descubrió que:

- a)** La desarticulación de actores se da tanto a nivel de las oficinas centrales de la SEG, entre éstas y las oficinas regionales y al interior de los propios planteles educativos; de igual manera, entre los niveles educativos y los programas curriculares, cocurriculares y extracurriculares, incluso entre estos mismos; entre los cuerpos de supervisión y los de dirección, entre los maestros y los padres de familia, etcétera, luego entonces, se trató de definir una política tendiente a la vertebración de todos estos agentes y programas que, de una u otra manera, influían en la ineficacia del sistema educativo y que, aún suponiendo, que cada uno por su cuenta se esmere en cambiar el actual estado de cosas, se requiere de potenciar los resultados a través de un esfuerzo conjunto y sostenido.
- b)** No obstante los esfuerzos institucionales por coadyuvar al mejoramiento de las competencias pedagógicas a través de varios programas federales y estatales de capacitación y actualización del magisterio, lo cierto es que este campo todavía presenta muchas limitaciones en las que hay que intensificar el trabajo tratando de encontrar las estrategias más adecuadas para traducirlas en resultados reales.
- c)** Asimismo, dando por hecho que en muchas ocasiones la reprobación no se debe tanto a la falta de competencias pedagógicas del docente o a las deficiencias en los aprendizajes de los alumnos, sino en los juicios de valor de los maestros para efecto de estimar el grado de aprovechamiento escolar, se opinaba que habría que enfocar determinadas acciones tendientes a mejorar los métodos y procedimientos evaluativos, a fin de que el docente cuente con las herramientas, o que las actualice en su caso, para que le permitan considerar no sólo el aspecto cognitivo, sino a las diversas manifestaciones del desarrollo integral de los educandos.

En razón de lo expuesto, se decidió dar congruencia a las políticas a partir de tres Ejes de Transformación, quedando definidas en la forma siguiente:

- Se inducirá el trabajo procurando la participación de los actores de todos los niveles contemplados directa e indirectamente en este Proyecto en forma articulada y en los marcos de la planificación estratégica así como de la

Gestión Integral de Programas Sociales, desde los niveles de mayor rango hasta los de base.

- Se promoverían programas permanentes de orientación, sensibilización, capacitación y actualización de los docentes, en base a los requerimientos específicos de cada plantel y zona escolar poniendo énfasis en la importancia de convertirlos en actividades y tareas teóricas y prácticas.
- Se impulsaría la cultura de la evaluación, interna y externa, sistemática y objetiva, no como función fiscalizadora, sino como instrumento para realimentar la gestión y favorecer los resultados e impactos de la función educativa.

Definidas todas estas políticas o grandes líneas de acción, se procedió al diseño de las estrategias y acciones, quedando en los términos siguientes:

Inducción del trabajo en forma colectiva como vía para la incorporación y articulación de los distintos actores involucrados en el sector educativo.

Estrategia 1: Sensibilizar a los funcionarios de la SEG para el desarrollo de un trabajo conjunto, bajo el enfoque comunicativo y participativo de *redes*, a fin de lograr los propósitos del proyecto.

- **Acción A:** Integrar un Grupo de Gestión a nivel Estatal, con la participación a la cabeza del Secretario de Educación Guerrero y de los Subsecretarios de Planeación Educativa y de Educación Básica, del Coordinador General de Administración y Finanzas, de los Delegados o Representantes Estatales del CONAFE, la SEDESOL y del IFE; del Coordinador de la Unidad Estatal del PAREIB, del Director General de Educación Primaria, del Director General de Servicios Regionales, del Presidente de la Asociación Estatal de Padres de Familia y de los Responsables Técnicos del Proyecto.
- **Acción B:** Integrar siete Grupos de Gestión Regionales (uno por cada región), con la participación, en cada caso, del Subcoordinador Regional de Servicios Educativos, el Coordinador Regional de Administración y Finanzas, el Jefe de la Unidad de Desarrollo Educativo, los Jefes de Sector de Educación Primaria, los Representantes de las Dependencias Coadyuvantes y los Representantes de los Padres de Familia a nivel regional.
- **Acción C:** Integrar Grupos de Gestión Municipales (por lo menos uno por cada municipio), con la participación, en cada caso, de los Supervisores de Zona, Jefes de Área, Representantes de las Dependencias Coadyuvantes y Representante de los Padres de Familia a nivel municipal.

- **Acción D:** Integrar Grupos de Gestión escolar (uno por cada escuela), con la participación, en cada caso, del Director(a), de los maestros(as) de grupo, los representantes de las dependencias coadyuvantes y el Presidente de los padres de familia. Esta acción, al igual que las anteriores, es fundamental para la articulación del Proyecto. Su conformación será con base en ejercicios democráticos y de inducción motivadora para que cada actor se “identifique” con el Proyecto y lo haga “suyo”.

Estrategia 2: Hacer de la escuela la célula básica del sistema educativo y del Proyecto de Innovación.

- **Acción A:** Capacitar y sensibilizar al personal directivo y de supervisión en la planificación estratégica.
- **Acción B:** Capacitar y asesorar al Grupo de Gestión escolar y a los demás actores coadyuvantes de la comunidad para la operación de este Proyecto, en cada nivel de organización (Estatal, Regional, Municipal y Escolar).

Organizativa y de Gestión: Promoción de un programa permanente de capacitación y actualización de los maestros.

Estrategia 1: Operar a partir de las necesidades planteadas al interior de los propios centros educativos.

- **Acción A:** Detectar necesidades de capacitación, actualización o de otra índole en cada centro de trabajo, sobre asignaturas, áreas o temas específicos, enfocando prioritariamente la atención en los grados y en las asignaturas y áreas que mayor Índice de Reprobación presentan.
- **Acción B:** Realimentar conocimientos a partir del intercambio de experiencias entre el personal directivo y docente de cada institución.

Estrategia 2: Instituir un trabajo coordinado con las diferentes instancias coadyuvantes y encargadas de capacitar y actualizar al personal docente.

- **Acción A:** Integrar Cuerpos Colegiados en las sedes estatales, regionales y municipales del Centro de Actualización del Magisterio (CAM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Programa Nacional de Actualización Permanente (ProNAP), Cuerpos Técnicos del nivel educativo y Unidades de Desarrollo Educativo.
- **Acción B:** Instrumentar un programa de desarrollo profesional con base en las nuevas metodologías y en las necesidades casuísticas detectadas (de acuerdo a grados, asignaturas y áreas).

Organizativa y de Gestión: Impulso de una cultura de evaluación permanente, como instrumento para realimentar la gestión y favorecer el alcance de los resultados e impactos esperados.

Estrategia 1: Implementar un sistema de evaluación continuo con fines preventivos y de reforzamiento curricular.

- **Acción A:** Integrar a la dinámica del Grupo de Gestión escolar el análisis acerca de los avances e incidencias del proyecto.
- **Acción B:** Mantener comunicación con el Programa de Atención Preventiva y Compensatoria (APC) y con los padres o tutores de los alumnos *prospectos* a la reprobación para instrumentar acciones coordinadas de recuperación académica.

Estrategia 2: Mejorar los métodos y procedimientos evaluativos de los docentes.

- **Acción A:** Capacitar a los docentes sobre diversas técnicas de evaluación.
- **Acción B:** Sensibilizar a los docentes para arraigar en ellos un mayor interés por la situación particular de cada alumno y agotar todos los recursos para evitar su probable reprobación.

Organizativa y de Gestión: Impulso de un programa permanente de mejoramiento de las estructuras y marcos normativos para garantizar un mejor desempeño administrativo.

Estrategia 1: Implementar un programa de revisión y actualización continuo con fines de reestructuración del marco normativo para ajustar sus disposiciones y reglamentos al Proyecto.

- **Acción A:** Revisar manuales, reglamentos, leyes y documentos que incidan en las estructuras organizacionales y actualizar contenidos para adecuar la participación de todos los actores involucrados en el Proyecto.
- **Acción B:** Impulsar programas de orientación y consulta a nivel de los centros escolares participantes para armonizar intereses y propósitos.

Estrategia 2: Promover un sistema de gestión que incida en la ampliación de recursos humanos, materiales y tecnológicos que coadyuven al fortalecimiento del Proyecto.

- **Acción A:** Identificar necesidades de los Centros Escolares, analizar y elaborar esquemas de evaluación para satisfacer las necesidades de equipamientos y recursos.

- **Acción B:** Concertar con las Instituciones participantes y coadyuvantes apoyos materiales y tecnológicos para atender las necesidades identificadas y para mantener el incentivo de los educandos participantes.

Económico-Financiera: Promoción de un programa permanente de gestión, asignación y utilización de recursos financieros.

Estrategia 1: Concertar con las Instituciones participantes y coadyuvantes el otorgamiento de recursos ordinarios y extraordinarios, considerando sus respectivos programas financieros y considerando sus restricciones de presupuesto.

- **Acción A:** convenir la utilización racional de recursos federales, estatales y municipales garantizando el procedimiento óptimo de los recursos, la transparencia y legalidad de los procedimientos y de los resultados.
- **Acción B:** Convenir la operación de los recursos con los centros escolares a partir de la definición de sus necesidades y de un calendario adecuado, procurando que las asignaciones correspondan a los avances reales de acuerdo a las metas establecidas.

Estrategia 2: Instrumentar la asignación de recursos a partir de las necesidades económicas planteadas desde el interior de los Centros Educativos participantes del Proyecto.

- **Acción A:** Detectar necesidades de recursos económico-financieros en cada centro de trabajo, de acuerdo al número de educandos en problemas de *reprobación*, por grado asignatura y área.
- **Acción B:** reforzar con recursos adicionales a los centros de trabajo que muestren avances en el renglón de reprobación, impulsando programas y proyectos colaterales que incentiven su participación.

En términos generales se puede destacar que en el diseño y definición de políticas, estrategias y acciones se procuró que existiera una congruencia y sentido de pertinencia, en relación con el objetivo central del Proyecto y con los valores deseables estimados.

De igual manera, ver a la reprobación escolar más allá de un sólo indicador o una cifra que de algún modo refleja la calidad del sistema educativo; que además de una estadística que en sí misma encierra una gravedad, vemos en la reprobación múltiples implicaciones de carácter social, económico y, sobretodo, psicológico que por un lado, alientan la deserción y, por otro, elevan la vulnerabilidad del individuo en su yo interno, en su ámbito personal y familiar y ante la sociedad en su conjunto.

Desde luego hay quienes logran asimilar esa experiencia y en el futuro se convierten en estudiantes o profesionistas exitosos, pero hay también quienes a partir de ahí (y es una mayoría por desgracia) limitan sensiblemente sus expectativas.

Por tal razón, el Proyecto no se agota en la espera única de resultados en términos numéricos, sino que se pretende, además, no dejar de ver la cara humana, sensibilizarnos pensando que tenemos, como servidores públicos, una gran parte de culpa para que en Guerrero continúe en 40 o 50 mil estudiantes reprobando año con año, principalmente, en educación primaria que es la etapa mayormente formativa del individuo.

En este Proyecto siempre está presente que dada la matrícula de este nivel educativo en la Entidad, cada punto porcentual significa de 6 a 7 mil alumnos o un número similar de futuros individuos que no tendrán la oportunidad de incorporarse a la sociedad con las herramientas mínimas indispensables para actuar con mayores posibilidades de triunfo; y lo que es peor aún, 6 o 7 mil personas con problemas de adaptación social. Por ello, cada uno de estos casos se concibió como motivo especial de preocupación para el sistema educativo.

4.4 Plan de Acción. Coordinación, Dirección y Gestión Institucional de los actores

En este apartado se establece la relación de los actores que tendrán bajo su responsabilidad el desarrollo del presente Proyecto, así como los mecanismos de coordinación, de dirección y gestión institucional que habrían de darse para hacer realidad esta propuesta.

Se definieron las tareas que cada actor habrá de desempeñar en los momentos adecuados con base en la programación definida y de acuerdo a las dimensiones en que se agruparon las políticas, las estrategias y acciones señaladas en el apartado anterior.

Aquí se trató de que las decisiones, las relaciones y las vinculaciones intra e inter-organizacionales tuvieran la pertinencia adecuada en las dimensiones política, económico-financiera y organizativa y de gestión. Con estos propósitos esquematizamos las atribuciones y responsabilidades que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 13.- Matriz de Coordinación, dirección y gestión Institucional

Actor	Dimensión Política	Dimensión Económico- Financiera	Dimensión Organizativa y de Gestión.
1.- Secretario de Educación en Guerrero	<p>1.1 Concertación y firma de convenios de coordinación con instituciones participantes y coadyuvantes a nivel estatal.</p> <p>1.2 Verificación de avances con base en el calendario establecido.</p>	<p>1.3 Gestión y autorización de recursos económicos, humanos, materiales y tecnológicos para los centros escolares participantes.</p> <p>1.4 Autorización de entrega de apoyos económicos y recursos a centros escolares participantes.</p>	<p>1.5 Designación de coordinadores y operadores técnicos del Proyecto.</p> <p>1.6 Autorización a centros escolares para participar en el Proyecto.</p>
2.- Subsecretario de Educación Básica	<p>2.1 Organización y operación de convenios de coordinación con instituciones participantes y coadyuvantes.</p> <p>2.2 Supervisión de los sistemas de evaluación y seguimiento del Proyecto.</p>	<p>2.3 Distribución de recursos económicos, materiales y tecnológicos a los centros escolares participantes.</p>	<p>2.4 Reclutamiento de coordinadores y operadores responsables del Proyecto.</p> <p>2.5 Instrumentación de programas de capacitación y orientación para todos los participantes</p>
3.- Subsecretario de Planeación Educativa	<p>3.1 Definición de los esquemas de coordinación de las instituciones participantes y coadyuvantes.</p>		<p>3.2 Elaboración de esquemas de participación de actores en los niveles estatal, regional, municipal y escolar.</p>
4.- Coordinador General de Administración y Finanzas		<p>4.1 Administración de los recursos económicos, humanos, materiales y tecnológicos.</p>	<p>4.2 Designación de Coordinadores administrativos para verificación de aplicación de recursos económicos.</p> <p>4.3 Control y seguimiento de apoyos económicos a los Centros escolares.</p>
5.- Director General de Servicios Regionales	<p>5.1 Concertación y firma de convenios de coordinación con instituciones participantes y coadyuvantes a nivel regional, municipal y escolar.</p> <p>5.2 Verificación de avances regionales con base en el calendario establecido.</p>	<p>5.3 Apoyo a la gestión y autorización de recursos económicos, materiales y tecnológicos para los centros participantes.</p> <p>5.4 Apoyo en la entrega de recursos económicos a centros escolares participantes.</p>	<p>5.5 Apoyo en el reclutamiento de los coordinadores y operadores técnicos del Proyecto.</p> <p>5.6 Apoyo en la instrumentación de programas de capacitación y orientación para todos los participantes.</p>
6.- Director General de Educación Primaria	<p>6.1 Concertación y firma de convenios de coordinación con instituciones participantes y coadyuvantes a nivel regional, municipal y escolar.</p> <p>6.2 Verificación de avances en los centros escolares participantes.</p>	<p>6.3 Participación en la gestión y autorización de recursos económicos, materiales y tecnológicos para los centros escolares.</p> <p>6.4 Coordinar la entrega de apoyos económicos a centros escolares participantes.</p>	<p>6.5 Elaboración de propuestas de los coordinadores y operadores técnicos del Proyecto.</p> <p>6.6 Operar los programas de orientación, sensibilización, capacitación y actualización para todos los participantes.</p>
7.- Delegados, Coordinadores, Directores y Presidentes de las Instituciones y Organizaciones Civiles coadyuvantes	<p>7.1 Participación en la conformación y firma de los convenios de coordinación en los niveles estatal, regional, municipal y escolar.</p> <p>7.2 Coparticipación en la verificación de avances en todos los niveles.</p>	<p>7.3 Colaboración en la gestión y autorización de recursos para los centros escolares participantes.</p> <p>7.4 Colaboración en la entrega de apoyos a los centros escolares participantes.</p>	<p>7.5 Participación en la propuesta de coordinadores y operadores técnicos del Proyecto.</p> <p>7.6 Participación en los programas de orientación, sensibilización, capacitación y actualización para todos los participantes.</p>
8.- Operadores Técnicos del Proyecto	<p>8.1 Colaboración en la conformación, concertación y firma de los convenios de coordinación con todos lo niveles.</p> <p>8.2 Instrumentación de los sistemas de evaluación y seguimiento del Proyecto.</p>	<p>8.3 Instrumentación de la gestión y aplicación de los recursos autorizados a los centros escolares.</p>	<p>8.4 Diseño y operación de los programas de orientación, sensibilización, capacitación y actualización para todos los participantes.</p> <p>8.5 Organización general e instrumentación técnica del Proyecto.</p>

Nota: Elaboración propia del proceso de investigación.

Definición de metas y cálculo presupuestal.

En este apartado se marcaron las metas que se esperan alcanzar de acuerdo a los objetivos del Proyecto y con base en las estrategias y acciones antes definidas. Se formuló además la propuesta presupuestal explicitando los recursos financieros que se requerirán para cada una de las acciones, tareas y metas establecidas. Asimismo, se especificaron las fuentes de financiamiento y los responsables de su ejercicio.

Cuadro 14.- Matriz de Acciones, Metas y presupuesto

Acciones	Metas	Recursos Financieros	Fuente de Financiamiento	Instancia responsable de la asignación
A1. Difusión y Ajuste del Proyecto.	M1 Diseñar y aplicar el Programa de Difusión y Ajuste en todos los niveles.	18, 600.00	Recursos públicos federales y estatales.	Secretaría de Educación en Guerrero./Coordinación General de Administración y Finanzas de la SEG.
A2. Integración de Grupo de Gestión Estatal	M2 Integrar un Grupo multidisciplinario de Gestión.	5, 000.00	Recursos públicos federales y estatales.	Secretaría de Educación en Guerrero./ Coordinación General de Administración y Finanzas de la SEG.
A3. Integración de Grupos de Gestión regionales, municipales y escolares	M3 Integrar 7 regionales, 78 municipales y 100 escolares.	30, 000.00	Recursos públicos federales y estatales.	Secretaría de Educación en Guerrero./ Coordinación General de Administración y Finanzas de la SEG.
A4. Orientación y Sensibilización del personal participante y coadyuvante	M4 Diseñar y operar Programa de orientación y sensibilización al 100% del personal.	100, 000.00	Recursos públicos federales y estatales.	Secretaría de Educación en Guerrero./ Coordinación general de Administración y Finanzas de la SEG.
A5. Capacitación y actualización al personal participante y coadyuvante de nivel regional y municipal.	M5 Diseñar y operar Programa de Capacitación y Actualización al 100% del personal.	100,000.00	Recursos públicos federales, estatales y privados.	Coordinación general de Administración y Finanzas de la SEG. Áreas administrativas de los organismos privados coadyuvantes.
A6. Orientación, sensibilización, capacitación y actualización en cada centro escolar	M6 Diseñar y aplicar Programa de Orientación, Sensibilización, Capacitación y Actualización al personal de cada uno de los 100 centros escolares definidos.	100, 000.00	Recursos públicos federales, estatales y privados.	Coordinación general de Administración y Finanzas de la SEG. Áreas administrativas de los organismos privados coadyuvantes.
A7. Integración de Cuerpos Colegiados con la participación de: CAM, UPN, PRONAP y APC	M7 Integrar un Cuerpo Colegiado Estatal, 7 regionales, 78 municipales y 100 Escolares	40, 000.00	Recursos públicos federales y estatales.	Secretaría de Educación en Guerrero./ Coordinación general de Administración y Finanzas de la SEG. Áreas administrativas de los organismos privados coadyuvantes.
A8. Conformación de la cultura de la evaluación	M8 Instrumentar un sistema y un programa de evaluación permanente en todos los niveles.	30, 000.00	Recursos públicos federales y estatales.	Coordinación general de Administración y Finanzas de la SEG.
A9. Gestión Económico-Financiera. (c/escuela= 10, 000; c/alumno= 100 por trimestre)	M9 Instrumentar estrategias para autorizar asignaciones y utilización de recursos a 100 centros escolares.	3, 000, 000. 00	Recursos públicos federales y estatales.	-Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado. -Secretario de Educación en Guerrero. -Delegado, Director y Coordinador de Instituciones participantes y coadyuvantes.
A10. Actualización de Estructuras, Marco Normativo y Operación del Proyecto	M10 Impulsar programas para mejorar estructuras, actualizar marcos normativos y operar Proyecto.	100, 000.00	Recursos públicos federales y estatales.	Coordinación general de Administración y Finanzas de la SEG.
PRESUPUESTO TOTAL ANUAL		3, 523, 600.00 pesos)	(Tres millones, quinientos veintitrés mil, seiscientos	

Nota: Elaboración propia del proceso de investigación

4.4.1 Monitoreo y evaluación

En este apartado se precisan las acciones que se habrán de desarrollar para monitorear y evaluar este Proyecto. El propósito central es el de conocer con la mayor objetividad posible el cumplimiento de las metas establecidas, el proceso de asignación y aplicación de recursos y sobretodo, el impacto real del Proyecto en la reducción de la **Reprobación en Educación Primaria**.

En el cuadro siguiente se presenta la estructura básica que se pretende utilizar para el cumplimiento de esta actividad.

Cuadro 15.- Para Control, Monitoreo y Evaluación del Proyecto (Estatal)

Aspectos	Especificaciones	Anual	Bimensual	Atendido		Valoración *				Observaciones
				SI	NO	MB	B	R	M	
1.- Presupuesto	1.1 proyectado	3, 523,600	587, 266.	—	—	—	—	—	—	—
	1.2 Autorizado	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	1.3 Ejercido	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2.- Actividades	2.1 Programa: Difusión y Ajuste	18, 600.	3, 100.	—	—	—	—	—	—	—
	2.2 Integración Grupos de Gestión.	35, 000	5, 833.	—	—	—	—	—	—	—
	2.3 Programa: Orientación y Sensibilización.	200, 000	33, 333.	—	—	—	—	—	—	—
	2.4 Programa: Capacitación y Actualización.	100, 000	16, 667	—	—	—	—	—	—	—
	2.5 Integración de Cuerpos Colegiados.	40, 000	6, 667.	—	—	—	—	—	—	—
	2.6 Programa: Cultura de la Evaluación.	30, 000	5, 000.	—	—	—	—	—	—	—
	2.7 Programa: Mejoramiento de Estructuras, Marco Normativo y Operación Proyecto.	100, 000	16, 667.	—	—	—	—	—	—	—
3.- Metas	3.1 Programa: Difusión y Consulta	1	—	—	—	—	—	—	—	—
	3.2 Integración de Grupos de Gestión.	186	—	—	—	—	—	—	—	—
	3.3 Programa: Orientación y Sensibilización.	186	—	—	—	—	—	—	—	—
	3.4 Programa: Capacitación y Actualización.	100	—	—	—	—	—	—	—	—
	3.5 Integración de Cuerpos Colegiados.	86	—	—	—	—	—	—	—	—
	3.6 Programa: Cultura de la Evaluación.	100	—	—	—	—	—	—	—	—
	3.7 Programa: Mejoramiento de Estructuras y Marco Normativo.	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	3.8 Centros escolares beneficiados.	500	—	—	—	—	—	—	—	—
	3.9 Alumnos beneficiados.	25, 000	—	—	—	—	—	—	—	—

*Valoración: MB, Muy bien. B, Bien. R, Regular. M, Mal.

NOTA: A este cuadro se le harán los ajustes necesarios para transformarlo en "Fichas de Control y Seguimiento", mismas que tendrán aplicación en cada nivel (Regional, Municipal, Escolar) y en cada institución participante y coadyuvante. El propósito será el de llevar un control puntual de todas y cada una de las actividades y metas planteadas.

Cuadro 16. Calendario para Monitoreo y Evaluación

Año	Mes	Acciones
2004	Julio-Agosto	Diseño, difusión, identificación de centros escolares/alumnos y organización general del Proyecto.
	Sep./Octubre	Inicio del Proyecto y entrega de primer apoyo escolar.
	Nov./Diciembre	Primera evaluación, ajuste/corrección de acciones y entrega de segundo apoyo escolar.
2005	Enero/Febrero	Segunda evaluación y entrega de tercer apoyo escolar.
	Marzo/Abril	Tercera evaluación y entrega del cuarto apoyo escolar.
	Mayo/Junio	Evaluación final, entrega de quinto apoyo escolar y del beneficio a la Institución.

Nota: Elaboración propia del proceso de investigación.

El impacto de este Proyecto en el renglón social, económico, cultural y político es difícil de estimar como lo es el hecho educativo en general; lo que si se puede destacar, con los riesgos de quedar cortos en otras estimaciones, es el beneficio de orden individual y familiar que les traerá a los 25 000 estudiantes que se calcula podrán ser atendidos y que en relación con el universo total de alumnos que conforman la matrícula Estatal (580 000), representarán el **4.31%**. Que las 500 escuelas que habrán de mejorar sus índices de aprovechamiento y de calidad educativa, además de beneficiarse con algún otro programa compensatorio, representan el **10.18%** del total, considerando un total de 4 mil 914 centros escolares de educación primaria.

Finalmente se subraya, que esta es la visión y la misión de la presente propuesta; que esta es la estructura, la organización, la estrategia y las acciones para enfrentar el gran desafío que significa ***Abatir la Reprobación en Educación Primaria.***

La actual propuesta nos lleva a la reflexión de las múltiples y diversas limitantes, debilidades y amenazas que estarán siempre latentes durante el desarrollo, incluso, desde el inicio mismo de las actividades; sin embargo, hay plena convicción de que es este un problema que urge abordarlo con toda responsabilidad, ya que al combatir la reprobación estaremos, al mismo tiempo abonando las expectativas de bienestar, progreso y desarrollo de un gran número de guerrerenses.

Retomamos además, las declaraciones del secretario general de la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE), José Ángel Gurría, quien recomendó a la Secretaría de Educación Pública (SEP), que el mejor momento en materia de educación en México, es ahora, en lugar de rasgarnos las vestiduras y estar quejándonos de que hemos perdido competitividad, que hemos perdido oportunidades, lo que hay que hacer es tomar el toro por los cuernos y de inmediato ponernos a trabajar en estas cosas de las cuales hemos dejado que otros nos tomen la delantera.

CONCLUSIONES

El análisis elaborado sobre la situación del sistema educativo en el Estado de Guerrero, expresa que a pesar de las reformas de los últimos 20 años, si bien se mejoró el acceso a la escuela, más del 65 por ciento de los jóvenes en México entre 15 y 29 años sigue fuera del sistema. Asimismo, el desempeño de los estudiantes es insuficiente y, a los 15 años más de la mitad, no cuenta con niveles básicos de aprendizaje, según la prueba PISA. Fallas del sistema educativo nacional y de los estados.

Por lo que se concluye que el análisis de las condiciones estructurales del sistema educativo no favorecen la mejora del aprendizaje y que los días escolares son muy cortos, 150 días de 200 de acuerdo al calendario escolar 2005; el tiempo de enseñanza insuficiente, otros países han incrementado sus horas de clase y su posición mundial ha cambiado, ejemplo de ello, Corea; la calidad de la enseñanza y el liderazgo de los directores es bajo y el apoyo institucional débil, ya que los resultados de evaluación de los maestros y directivos son ubicados en los últimos lugares del sistema educativo nacional. Se coincide además, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que exhorta a someter a concurso las plazas de directores de los planteles de educación básica.

Se critica, que aunque la política educativa y su gestión están reguladas por las atribuciones que la Constitución y las leyes asignan a la Federación y al gobierno del Estado, son los sindicatos que agrupan a los trabajadores que laboran en los diferentes niveles educativos y los que tienen una decisiva y determinante intervención en el proceso educativo. Estas condiciones que prevalecen en la educación pública, tienen su origen en esquemas corporativos creados desde varias décadas gubernamentales y que han impactado, la mayoría de las veces, de manera negativa en el desarrollo del sistema educativo estatal.

Los resultados del 2005, muestran que el Estado de Guerrero sigue sin mejorar su posición nacional en indicadores educativos básicos y que también al aplicar reactivos nacionales el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE- 2002), se encontró que la entidad sigue apareciendo en los últimos lugares en lectura (comprensión) y matemáticas (solución de problemas).

Sin embargo, a pesar de los compromisos de la Secretaría de Educación Pública federal y estatal, el Gobierno del Estado de Guerrero durante los periodos de 1999-2005, no desarrolló un modelo de política pública educativa que permitiera ser evaluado cualitativa y cuantitativamente con base en la propuesta de Descentralización Educativa, pues ello se reflejó en la continuidad de los bajos niveles de la calidad educativa, déficit financiero y carencia de acuerdos para la mejora educativa.

La integración de la estructura administrativa y la normatividad de la educación estatal no estuvo diseñada para integrar los mecanismos propuestos en la descentralización educativa, tampoco se incorporaron al proyecto a los nuevos actores sociales surgidos de la crisis del Estado centralista, quienes son parte de una nueva configuración de sociedad civil más participativa para intervenir en actividades horizontales, generando redes y nuevos compromisos.

En Guerrero existe todavía una gran distancia, respecto a la calidad y cobertura, entre la educación urbana y la rural; no obstante, en cuanto a la educación dirigida a los grupos indígenas, la distancia es todavía mayor. Los índices de expulsión siguen siendo muy altos entre los segmentos poblacionales de más bajos ingresos y la capacidad de los alumnos para recorrer todo el sistema educativo sigue siendo desigual ya que, en promedio, 15% de la población que accede a la primaria no la concluye, 37% abandona la secundaria sin finalizarla y sólo seis de cada 10 alumnos que logran ingresar al bachillerato lo terminan.

Según los resultados y el análisis al sistema educativo de Guerrero, la propuesta diseñada para mejorar la eficiencia terminal especialmente para abatir la reprobación en educación primaria, es un esfuerzo colectivo inicial de un grupo de funcionarios comprometidos, pero que de este modelo pueden ser abordados otros temas, como se expone en el trabajo de investigación. Pero lo más importante que aporta el trabajo como lección, es *la ausencia del servicio civil de carrera en la educación estatal*, ya que de aquellos funcionarios que se capacitaron con nuevas herramientas para elaborar diagnósticos y hacer propuestas para mejorar indicadores, la mayoría quedó fuera del sistema. No es posible que el Estado-gobierno gaste recursos de toda índole para capacitar a sus funcionarios y posteriormente sean desechados. No existen comisiones para evaluar el desempeño y el compromiso de los mejores servidores públicos que no estén sujetos a los vaivenes de la política y de los cambios sexenales.

En cuanto a la acción y a los resultados de las políticas educativas en Guerrero, se considera que en términos absolutos han sido significativos el impulso a la cobertura educativa, sobretodo en la educación básica y en los programas compensatorios, sin embargo, han sido insuficientes en los otros indicadores, por lo que los retos más importantes que se consideran son:

- Introducir en el sistema escolar guerrerense el servicio civil de carrera y se evalúen aquellos mandos medios y superiores para que puedan dar continuidad a los programas y políticas de mediano y largo alcance.
- Garantizar la continuación de los estudios a los egresados de educación Básica ya que aunque se accede al nivel de secundaria, sólo unos pocos la continúan.
- Elevar los niveles de la calidad en educación básica, media superior y superior. Ya se comentó que los nuevos y futuros maestros deben ser

sometidos a exámenes más rigurosos para acceder a los centros educativos (normales), y los maestros en activo, deben ser capacitados y evaluados periódicamente y colocarlos en los centros escolares que más los necesitan.

- Abatir los indicadores educativos de rezago, principalmente la reprobación en la educación primaria, fundamentalmente en los primeros grados. Está comprobado que la reprobación se da principalmente en los primeros grados y esto motiva que los niños no quieran continuar sus estudios; además, la estrategia que debiera tomar la autoridad federal es que la prioridad del proceso escolar sea el alumno. En Finlandia, es un país donde las desigualdades consiguen ser corregidas mejor por la educación. En su inicio en ese país de Reforma educativa, la polémica comenzó con la pregunta: ¿qué era necesario poner en el centro de su sistema escolar, el alumno o los conocimientos? Finlandia eligió sin discusión la primera alternativa. Parece incluso que un fino y profundo análisis de las necesidades reales de cada alumno es lo que está detrás del asombroso éxito del sistema. (La educación en Finlandia, José Blanco, artículo publicado en la Jornada de Guerrero).
- Elevar los índices de aprovechamiento, principalmente en el medio rural a través de estudios de caso de manera particular en los municipios más vulnerables.
- Reorientar la normatividad operativa de la Secretaría de Educación Guerrero.
- Mejorar los servicios educativos en general y muy especialmente en las poblaciones dispersas y minoritarias bajo un esquema de planeación estratégica.
- Mejorar los niveles de preparación y evaluación profesional de los docentes.
- Incrementar la infraestructura y el equipamiento escolares.
- Diversificar las fuentes de financiamiento entre los sectores público y privado.
- Desburocratizar la gestión en las escuelas.
- Ampliar y hacer más eficientes los programas compensatorios.
- Instituir la aplicación de los recursos con base en resultados.
- Sistematizar la rendición de cuentas públicas, así como la evaluación institucional.
- Avanzar en el impulso a la investigación educativa.

- Valorar para adecuar la diversidad de servicios en cada uno de los niveles educativos.
- Coordinar y vertebrar esfuerzos tanto en los niveles educativos como al interior de los mismos.

Desafíos actuales

A diferencia de lo que ocurre en Corea del Sur, en donde el principal problema de las autoridades es que los padres son “demasiado exigentes” con el sistema educativo, en México, y en Latinoamérica en general, hay “complacencia” de la sociedad. Por su calidad, por la cantidad de estudiantes que desertan y por la falta de oportunidades para muchos otros jóvenes, lo que ocurre en México es más bien una “tragedia”, asegura el periodista y analista político Andrés Oppenheimer.

Oppenheimer se ha colocado en la corriente internacional de presión social para exigir mejores resultados a los sistemas educativos, y afirma que: “La educación es demasiado importante como para ser dejada solamente a los gobiernos”.

Sugiere establecer metas de largo plazo con una “mirada hacia adelante”, hacer de la educación una tarea de todos con un pacto nacional, desarrollar indicadores de inversión y de rendición de cuentas con impacto social: un PIB educativo, *invertir en la educación inicial*, forjar una cultura de la educación, atraer inversión en tecnología, dejar la complacencia y centrarse en la formación y en los estímulos a maestros.

También asegura que en el caso de México, la única solución para mejorar la calidad del sistema educativo es si se pone la educación en el centro de la política y para eso hace falta un movimiento ciudadano unido... Éste, tiene que ser un tema de política de Estado, un tema de supervivencia del país”.

Con estas propuestas contundentes, coincido que para transformar la realidad educativa, la mejora de la calidad debe ser una prioridad política y social de todos. Las elevadas tasas de pobreza, las marcadas desigualdades y el aumento de la criminalidad han hecho que el desarrollo de una educación pública equitativa y de buena calidad se convierta en una prioridad.

Hace falta voluntad política del gobierno federal y de los gobiernos estatales para poner a la educación en el centro de la política. La educación tiene que ser un tema de política de Estado, un tema de supervivencia del país. No es posible que a muchos años de la descentralización educativa, predomine el centralismo hasta el núcleo principal, la escuela, y esto se refleje en la mediocridad de los resultados y de la mayoría de los actores educativos.

A la educación se le debe de poner una especial atención alejada de fines políticos, no es posible que no se pueda buscar a los mejores hombres con talento, capacidad y visión para dirigir los destinos de las Secretarías de

Educación tanto federal como estatales, ya que la mayoría de los seleccionados responden más a proyectos político-electorales de tres y seis años.

El gobierno federal y los gobiernos estatales deben de buscar aliados con la sociedad, medios de comunicación y las organizaciones sindicales del magisterio para formalizar **un verdadero acuerdo nacional y estatal para refundar la educación nacional**. Una política pública transparente y donde se de a conocer a todos, los compromisos, tiempo de cumplimiento y sanciones para aquellos que no lo cumplan. Un acuerdo para una educación libre de chantajes y de componendas políticas y sindicales.

Me parece interesante la postura de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde urge a México a establecer un sistema sólido y exigente para formar, reclutar y evaluar a los maestros que incluya reconocimientos y sanciones a su desempeño.

Y con la visión y acción de la OCDE, recomienda implementar 15 acciones tendientes a mejorar el sistema educativo nacional. Entre otras, definir la enseñanza eficaz de un maestro, atraer a los mejores aspirantes, fortalecer la formación inicial de docentes, reforzar la selección de profesores y abrir todas las plazas a concurso. También sugiere crear periodos de inducción y prueba para nuevos maestros, mejorar el desarrollo profesional, evaluar para ayudar a mejorar, definir el liderazgo eficaz del director, profesionalizar la formación y asignación de plazas de directores, fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas, aumentar la autonomía escolar y garantizar el financiamiento para todas las escuelas, entre otras recomendaciones. Estas serían unas recomendaciones para definir políticas públicas de los futuros gobierno a nivel federal y de los estados.

ENLACE DE PÁGINA WEB

1. www.senado.gob.mx
2. <http://www.campusoei.org/oeivirt/rie01a01.htm>.
3. www.sep.gob.mx/work/appsite/acuerdo/acu6.htm.
4. <http://contexto-educativo.com.ar/2000/6/nota-10.html>
5. http://seip.guanajuato.gob.mx/observa/index.php?option=com_content&view=article&id=169:eficiencia-terminal-de-primaria&catid=47:lograr-la-educacion-primaria-universal&Itemid=54
6. <http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=2088>
7. <http://www.rieoei.org/deloslectores/3679Flores.pdf>
8. <http://www.guerrero.gob.mx/?P=secretariasdetalle&key=7&type=2>
9. <http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=2088>
10. <http://www.rieoei.org/deloslectores/3679Flores.pdf>
11. www.anuies.mx/servicios

BIBLIOGRAFÍA

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**- Legislación vigente 2011.
2. **Programa Nacional de Educación (2001-2006)**, SEP.
3. **Ley General de Educación.**-Diario Oficial de la Federación el 28-01-2011). Legislación vigente.
4. **Plan Nacional de Desarrollo (PND).** Periodo 2001-2006, del Gobierno Federal.
5. Carnoy Martín.- **La articulación de las reformas educativas en la economía mundial**, *Revista de la educación*, Número extraordinario Madrid, España 2001.
6. SEP. **Programa Nacional de Educación 2001-2006**, Subprogramas Sectoriales. INEGI.- Décimo Censo General de Población y Vivienda 2000.
7. INEGI.- **Cifras del II Censo Nacional de Población y Vivienda del INEGI**, efectuado del 10 de octubre al 3 de noviembre de 2005.
8. Torreblanca Galindo, Zeferino.- **Primer Informe de Gobierno de, 2005.**
9. **Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005** (PNUD, 2008).
10. López Hernández, Max Arturo.- **La descentralización educativa en México.** La experiencia del gobierno sub-nacional del Estado de Guerrero 1995-2005, mayo 2007.
11. LLECE. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. **Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos.** UNESCO Santiago de Chile, 2002.

12. CONAPO 2000. **Situación actual de las y los jóvenes de México.** Diagnóstico socio demográfico, Documentos Técnicos, Consejo Nacional de Población, México.
13. **Programa Sectorial de Educación “Oportunidades para la superación”.** Gobierno del Estado de Guerrero, SEG. 1999 – 2005.
14. Muñoz, C. 1973: **“Evaluación del Desarrollo Educativo de México y Factores que lo han determinado”.**
15. Subsecretaría de Planeación Educativa de Guerrero, 2004.**Estadística de fin de cursos 2003-2004.**
16. **Informe de Aprovechamiento Escolar 2001, 2002, 2003.** Programa de Carrera Magisterial.
17. PRONAP. **Informes del ciclo escolar 2001,2002, 2003.**
18. INEE, SEP. **Panorama Educativo de México 2007,** Indicadores del Sistema Educativo Nacional.
19. SEP. **Estadísticas básicas del Sistema Educativo Nacional. Inicio y fin de cursos, ciclos escolares 1992-1993/ 2000-2001 y 2002-2003.**
20. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura y Secretaría de Educación Pública (2002). **La Calidad de la Educación en México: Perspectivas, análisis y evaluación.** Ed. Porrúa, México, D. F.
21. **Diagnóstico para Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS).**
22. DIE-INEE (2006). **Jueceo de la plataforma para desarrollar el Sistema de Indicadores educativos de México.** Documento presentado en la reunión plenaria para iniciar el proceso de jueceo del Sistema Nacional de Indicadores Educativos, julio 2007.
23. Hernández Vázquez, J. M.; Robles Vázquez, H.; Zendejas Frutos, L. (2006). **“El Sistema Nacional de Indicadores Educativos de México. Avances y perspectivas”**, en: Memorias del Séptimo Foro de Evaluación Educativa, UASLP / INEE / Ceneval, San Luis Potosí, SLP, octubre 24-26.

24. Martínez Rizo, F. (2006). **Sistema Nacional de Indicadores Educativos**. Elementos para el documento base, manuscrito no publicado, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México. (2005). El diseño de sistemas de indicadores educativos: consideraciones teórico-metodológicas, Cuaderno No. 14, Colección Cuadernos de Investigación, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.
25. **Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos**, principales cifras, ciclo escolar 2004-2005.
26. Tiana Ferrer Alejandro 1996; **Tratamiento y usos de la información en evaluación**, SEP, 1996; SEP, 1999; Teddlie, 2000; SEP, 2001; Congreso de la Unión, 2002). Citado por el Instituto Nacional para la Evaluación.
27. Bottani y Tuijnman, 1994. **Indicadores internacionales de educación**, iniciado en 1987 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2003, 2004 y 2005)
28. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, SEP 2003-2004.
29. Tedesco, Juan Carlos y Néstor López. **Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina**. Documento para discusión –versión preliminar. Instituto de Planeamiento de la educación. Buenos Aires Junio 2002.
30. **La Calidad de la Educación Básica en México, 2005**. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación INEE.
31. **Programa de formación de funcionarios de los sistemas educativos estatales**. *Posgrado en política y gestión educativa* (nivel de especialidad). Diseño del proyecto de innovación en política y gestión de los sistemas estatales de educación, FLACSO 2004.
32. **Plan Estatal de Desarrollo y Programa Sectorial de Educación 2000-2005**.
33. **Programa Sectorial de Educación “Oportunidades para la superación” gobierno del Estado de Guerrero**, SEG. 1999 – 2005).
34. Glagovsky Hugo Esteban.- **Sistemas de Información de las Organizaciones**, Facultad de Ciencias. Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina

35. Alanís Huerta, Antonio. **El ABCD de la Planificación Prospectiva.**
36. Presidencia de la República. Tercer informe de Gobierno. Anexo Estadístico. México, Presidencia de la República.
37. Guajardo, M.- **La Educación tras dos Décadas de Cambio: ¿Qué hemos aprendido?** ¿Qué debemos transformar?, (Coord.), Lecciones y propuestas de reforma educativa para América Latina. IIPÉ/UNESCO, Buenos Aires, 2009.
38. Reimers, F. (coord.) **Aprender más y mejor**, FCE, México, 2006.
39. Schmelkes, S., **La Calidad de la educación primaria. Un estudio de caso**, SEP/FCE, México, 1997.

HEMEROGRAFÍA

1. **Anexo estadístico del tercer informe de labores de la SEP, 2003** y anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, 2003, pp. 37-67.
2. **Memoria Técnica de la Gestión Educativa**, Secretaría de Educación del Estado de Guerrero.
3. Eleazar Narváez.- Artículo: **Estado, sociedad y educación**, Ex Vicerrector Académico, Universidad Central de Venezuela. Publicado por la Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação (ISSN: 1681-5653).
4. Cintya Vanessa Díaz.- Artículo: **Derecho a la Educación. Una responsabilidad compartida**, publicado en Revista Iberoamericana de Educación, No. 1. Madrid.
5. Prof. P. Krishna.- **La Educación Correcta para el Siglo XXI**. Conferencia que ofreció ante el XXII Congreso Internacional Montessori que se realizó en la Universidad de Uppasala, Suecia, del 22 al 27 de julio de 1997.
6. Juan María Alponente, **México y el Mundo**, 7 de enero de 2007, El Universal.
7. Gilberto Guevara Niebla.- **El Rumbo Perdido**, *Revista Nexos* mayo de 2011.
8. Sergio Sarmiento.- **Jaque Mate**, 16-05-2011, Periódico Reforma.
9. Miranda, F.- **Descentralización educativa y modernización del Estado**, en Revista Mexicana de Sociología, IIS-UNAM, México, abril-junio, 1992.