



## Introducción

Se presenta en este trabajo un avance inicial del proyecto de investigación sobre la evaluación del sistema educativo de Puebla, para el periodo 2010-2017, que se desarrolla dentro del programa de Maestría en Educación, Campo: Formación docente en el ámbito regional de la UPN Unidad 211. En el documento se consignan algunos datos sobre el crecimiento del sistema educativo estatal, y en particular del tipo de educación básica y la formación de profesores para los niveles que la conforman. Se destaca un periodo de crecimiento de la matrícula de los niveles educativos mencionados y una caída de la demanda de educación normal, que afecta principalmente a las instituciones particulares.

### La definición del trabajo

De acuerdo con Stufflebeam, la evaluación en general, “significa la provisión de información mediante medios formales tales como criterios, medidas y estadísticas para servir como bases racionales para realizar juicios en situaciones de decisión.” (Stufflebeam, 1968: 19)

Aplicada a la evaluación educativa, se utiliza en este trabajo la propuesta del mismo autor, denominada como modelo CIPP, formado por cuatro tipos de evaluación. Esto es, evaluación del contexto (C), evaluación de las entradas- inputs- (I), evaluación del proceso propiamente dicho (P) y evaluación del producto (P). (Stufflebeam, 1968: 30-39)

### Objetivo general

Se plantea como propósito general de esta parte del proyecto:

Describir, a partir de las características del sistema educativo del estado de Puebla, el crecimiento y desarrollo de los niveles educativos de formación de profesores y de educación básica. dicho sistema, delimitado

entre los ciclos escolares del 2010-2011 al 2018-2019, para obtener la información correspondiente que será empleada en una evaluación posterior.

## Metodología

La metodología de la evaluación, siguiendo a Stufflebeam (1968) incluye cuatro funciones: recolección, organización, análisis y reporte de información. Los criterios para valorar la adecuación de las evaluaciones incluyen la validez, la confiabilidad, la oportunidad, la capacidad de penetración o generalización y la credibilidad. En este texto sólo se presenta una primera parte de la información recopilada.

### El contexto: ¿nueva política estatal?

El periodo se inicia con un fenómeno político novedoso en el estado, la alternancia en la gubernatura. Luego de un proceso de elecciones estatales que le quitaron el poder al PRI, se eligió al candidato de la coalición Compromiso por Puebla (formada por el PAN, PRD, Convergencia y PANAL) con un 50.4% de los votos. La misma alianza obtuvo 105 ayuntamientos (de 217) y 14 diputados locales (de 26). El candidato electo, declaró al final del proceso, que no estaba dispuesto, junto con los poblanos, a seguir siendo el tercer estado más pobre del país. (El Economista, 2010)

La novedad se enmarcaba en un contexto específico: el rechazo a los candidatos del PRI, asociados al gobernante de ese momento y que había sido señalado –durante los años previos a la elección– por los medios de comunicación como responsable del maltrato a Lydia Cacho y en segundo lugar, a la estrategia fundamental de la dirigencia del PAN para las elecciones de gobernadores del 2010, que fue la formación de alianzas. Estas se concretaron, además de Puebla, en Durango, Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz (Reveles, 2011)

En 2010, la población del estado era de 5,779, 829 habitantes. Dicha población se hallaba concentrada en la capital, pues el municipio de Puebla contaba con más de 1 millón y medio de habitantes, lo que representa 26.6% del total de la población del estado. El siguiente municipio más poblado era Tehuacán que contaba con 274 mil 906 personas (4.8%), entre ellos existía una diferencia de más de cinco veces. De los 217 municipios del estado, los más poblados eran San Martín Texmelucan (141,112 habitantes), Atlixco (127,062) y San Pedro Cholula (120,459) (INEGI, 2011)

En relación con la educación, el porcentaje de población con rezago educativo en el estado era de 25% (CONEVAL, 2012)

A la distancia, se ha señalado que “El triunfo del PAN en Puebla en 2010 no fue una transición democrática, sólo un cambio de grupo en el poder.” (Ugalde, 2019)

Sobre el sistema educativo, en mayo de 2010, el director de la OCDE en México para América Latina, mencionaba que en Puebla los últimos diez años no se había tenido crecimiento en calidad educativa y contaba con un gran rezago educativo (Alfaro, 2010)

En la prensa se insistió en la relación con la líder del SNTE que, de acuerdo con el candidato permitiría elevar el desempeño de los alumnos, la calidad educativa y hasta hacer una revolución educativa en el estado. Por otro lado, los candidatos del PT a la gubernatura y la presidencia municipal informaban que los dirigentes del SNTE estaban desviando las cuotas de los trabajadores y de la llegada de 2 mil operadores de la líder del SNTE, para apoyar la candidatura del aspirante panista. (Camacho, 2010; Damián, 2010)

Una de las tareas que emprendió el gobierno estatal fue vincularse con fundaciones y organizaciones que permitieran la promoción de sus actividades para difundir los logros.

En tal sentido, en 2013, se solicitó a la OCDE un estudio sobre la educación estatal para fundamentar el Modelo Educativo de Puebla, y dentro de las políticas y recomendaciones señaladas, sobre los profesores, estaba: Mejorar la calidad de los maestros y directores de escuelas. Para ello, se hacen cuatro recomendaciones: fomentar el uso de estándares para definir las funciones de maestros y directivos para fijarles expectativas altas, adecuar la oferta de maestros y transformar las escuelas normales en instituciones educativas de calidad, consolidar un sistema de desarrollo profesional más sensible a las necesidades de los maestros y las escuelas, y, finalmente, seleccionar y preparar mejor a los directores y supervisores actuales y futuros. (OCDE, 2013)

Otro ejemplo fue el realizado con Fundación Azteca con el Programa de Aprendizaje Multigrado (PAM), que fue aplicado en la Sierra Nororiental del estado, y donde los alumnos obtuvieron, según la versión oficial, mejores resultados en la prueba Planea 2015. Por ello, se publicitó la entrega de dispositivos electrónicos (tabletas o computadoras) a los alumnos. Aunque los resultados del programa no son convincentes, pues sólo se mide el resultado en Planea, mientras que los componentes pedagógicos del programa no han sido evaluados. (Mejía et al., 2016)

Por el tipo de recursos entregados, la pregunta es si tales recursos eran parte del *Programa de Inclusión y Alfabetización Digital* del gobierno federal. Pues el programa incluía, además de los dispositivos electrónicos entregados: servidores, switch, equipos de soporte de energía, ruteadores, proyectores inalámbricos y pizarrones.

Otra de las medidas implantadas está el modelo educativo conocido como APA (Asistencia, Permanencia y Aprendizaje), el cual fomentaba la asistencia de los alumnos a la escuela, su permanencia como mínimo hasta la conclusión del nivel medio superior y la calidad de los aprendizajes de todos los estudiantes. Los mecanismos para lograrlo no se hicieron públicos.

Pero, ante la difusión de grandes resultados locales (Excélsior, 2015), se puede contrastar el estudio de Mexicanos Primero sobre el Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal (ICRE), que muestra que Puebla genera resultados mediocres en garantizar el derecho a aprender. O la falta de capital humano en el estado, que mencionan Zapata y Caro (2016).

Acudamos a las cifras para ubicar las dimensiones de estos niveles del sistema educativo de Puebla. Una aproximación al tamaño del sistema educativo y su crecimiento se muestra en el cuadro 1 (Ver Anexo).

De los tres niveles de educación básica se han mantenido en incremento el de preescolar y el de secundaria, siendo preponderante este último. Sin embargo, la educación primaria ha bajado su crecimiento, con una tasa de crecimiento de -5.1% entre 2010 y 2015.

Por su parte, si bien el estado de Puebla ha sobresalido como líder nacional en matrícula de normales, este nivel educativo es en donde la matrícula ha disminuido en 34.6% en los años del 2010 al 2015. De mantenerse el decrecimiento anual de casi 7% se afectará el nivel en términos críticos. Esto afecta la posibilidad de tener el personal docente requerido, por lo que se requiere tomar precauciones para atender la constante demanda de profesores del nivel básico.

Por otro lado, la situación de otros niveles educativos en donde se presentan casos graves es, junto con la normal, el profesional técnico que ha bajado en este periodo al 46%.

Puede observarse también el crecimiento en los niveles medio superior y superior. En el caso del bachillerato y de licenciatura son los niveles donde el crecimiento ha sido de más de 25% en el periodo. Por parte del posgrado, éste ha crecido 15% en el periodo.

La relación del comportamiento de la matrícula en educación básica con el decremento en la matrícula de la educación normal. Ésta relación es directa en el caso de la educación primaria, que la arrastra al tener menor demanda. No obstante, los niveles de preescolar y de secundaria se mantienen en ascenso, siendo el de secundaria más del doble del crecimiento de la primaria. Tal aumento se verá contenido por la baja en la matrícula de ésta.

### **Educación básica y normal**

El periodo de 2010 a 2017 muestra para el sistema educativo estatal aumentos en general, los datos sobre la matrícula de alumnos, los profesores y las escuelas son mayores en el último año. Considerando el año de 2010 como base, la tasa de crecimiento de la matrícula es de 6.85% en el 2015 respecto al 2010. Y de 1.49% del año 2015 al 2017. Con respecto a los docentes, la tasa es de 5.76% del 2015 respecto del 2010, y de 6.37% para 2017 respecto de 2015. En cuanto a las escuelas, la tasa es de 4.11% en 2015 respecto a 2010 y de 5.48% de 2017 sobre 2015. Ante los datos anteriores, es probable que los incrementos ocurran en los niveles que mantienen su crecimiento en este periodo.

Pero en relación con la educación básica, la tasa de crecimiento de la matrícula es de 3.05%, del año 2015 respecto a 2010, y de -1.03% del año 2017 respecto a 2015. En el caso de los profesores, la tasa es de 3.51% en 2015 y de 2.92% en 2017. Sobre las escuelas, la tasa de crecimiento es de 1.77% en 2015, y de 5.85% en 2017.

Los datos muestran un aumento absoluto de 160,232 alumnos, 11,602 docentes y 1,345 escuelas. Aunque se puede considerar que es una cantidad importante de nuevos docentes, la distribución de ellos no se puede hacer de manera homogénea entre las nuevas escuelas, cálculo que se ubicaría en 8 maestros por escuela. Más todavía, al tener la información de que casi la mitad (44%) de las escuelas primarias son multigrado. (OCDE, 2013) Sin embargo, al tomar en cuenta que el nivel de secundaria requiere más docentes por escuela y por el tipo de nombramientos con que cuentan los profesores, no puede considerarse así.

## La educación normal

En lo que se refiera a la educación normal, la OCDE (2013) había señalado que no había reglas claras para el nombramiento de los docentes, casi la mitad del personal trabaja bajo contratos por hora y por periodo académico, las normales realizan poca investigación, han pasado por procesos de acreditación que no incluyen los aspectos pedagógicos.

Para el periodo que nos interesa, algunos elementos a considerar son: a nivel nacional ha disminuido la matrícula en unos 40 mil alumnos. No obstante, en 2010 había varias entidades con alta concentración de matrícula, cuatro con más de 5 mil alumnos (Coahuila, Chiapas, Guerrero y Tamaulipas) y seis con más de 6 mil alumnos (Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y el Distrito Federal). Para 2017, había cuatro entidades con más de 5 mil alumnos (Chiapas, Ciudad de México, Michoacán, Nuevo León) y una con más de 7 mil alumnos (Estado de México).

A pesar de esas cifras, se mantiene un decremento en los alumnos matriculados. Tal disminución se ha dado a pesar de que ha aumentado la oferta de especialidades, al crearse las normales de educación inicial y las bilingües.

En el caso del estado de Puebla, en 2010 era la entidad con mayor matrícula en el país, y en 2017, a pesar de la disminución nacional, ocupaba el segundo lugar en las entidades con mayor matrícula (5,802).

En particular, durante el mismo periodo señalado arriba, en el estado de Puebla se observa una disminución de la matrícula, pues en términos absolutos disminuyó en 4,207 alumnos de 2010 a 2017. Su tasa de crecimiento es de -37.4% para 2015 respecto a 2010, disminución que se mantiene a 2017, pues es de -7.34%.

El nivel de disminución de los alumnos de normal se puede observar en el hecho de que la matrícula total de normales en 2017 no alcanza la cifra del total de la inscripción de las normales públicas en 2010, cuando ésta era el 60% de la demanda atendida.

El periodo en el que se presenta de manera fuerte la baja de la demanda es entre 2010 a 2015, pues la disminución fue de -25.55% en las normales públicas y en las particulares fue de -54.89%. Esto permitió que la demanda por la educación normal particular haya bajado de 40.49% del total, en 2010 a 29.19% en 2015.

Las preguntas sobre la situación de la matrícula se refieren a la importancia de las instituciones educativas llamadas escuelas normales, que se han mantenido sin modificaciones en cuanto al número de escuelas. Es decir, a pesar de la disminución de la demanda, no ha desaparecido ninguna escuela pública (11) y en el caso de las particulares sólo ha desaparecido una.

Puede verse también el comportamiento del incremento en la contratación de profesores de educación básica. En total, el crecimiento del personal docente ha sido constante, a pesar de la baja de la matrícula en el nivel de primaria; las tasas de crecimiento fueron de 3.51% entre 2010 y 2015, y de 2.92% entre 2015 y 2017. Tal aumento se distribuye de manera diferenciada entre los niveles de dicho tipo. Así, el nivel de preescolar

creció 4.57% y el de secundaria lo hizo de 4.37%, mientras que el de primaria fue de 2.47%, en el periodo de 2010 a 2015. Para el periodo siguiente, 2015 a 2017, el nivel de preescolar ha crecido 6.21%, el de secundaria lo hizo en 2.78%, y en primaria de 1.54%.

No obstante, el número de egresados de las normales de acuerdo con la especialidad que estudian, considerando la tasa de crecimiento, se ha mantenido a la baja, aunque en normal preescolar, la tasa de crecimiento fue de 1.45% en 2015, pero para 2017, la tasa fue de -34.21%; igual que en la primaria, donde la tasa fue de -12.62% en 2015 y de -27.51% en 2017. En cuanto a la secundaria, su crecimiento fue de -23.64% en 2015 y de -36.74%. Puede verse, entonces, que la demanda marca de manera directa la tendencia de la situación sistémica.

### Recapitulación

A pesar de las etapas de crecimiento negativo de algunos niveles del sistema educativo estatal, el crecimiento en educación básica se mantiene, y se vincula poco con el funcionamiento del nivel de educación normal. Parece haber, en el interior de la demanda actual una esperanza latente en que el sistema seguirá manteniéndose y creciendo, aunque sea de manera imperceptible. Las cifras muestran una tendencia al crecimiento en la contratación de profesores en educación básica, peor al mismo tiempo, una contracción de estudiantes egresados.

Una revisión año con año de este periodo podrá definir los momentos precisos en los cuales se produjeron los decrecimientos en los diferentes niveles educativos. El conocimiento cuantitativo de estos fenómenos permite dar sustento a políticas específicas para el sistema educativo estatal.

### Anexos

**Cuadro 1:** Puebla. Matrícula 2010-2015

Nivel	2010	2015	Tasa crec.	Tasa anual
Preescolar	268,335	292,653	9.0	1.81
Primaria	840,575	797,201	-5.1	-1.03
Secundaria	323,997	386,829	19.39	3.87
Prof. técnico	17,090	9,221	-46	-9.2
Bachillerato	216,509	271,386	25.34	5.06
Normal	9,575	6,262	-34.6	-6.9
Licenciatura	154,688	196,742	27.18	5.43
Posgrado	14,336	16,525	15.26	3.05

**Fuentes:** 1990-2010: SEP, Serie Histórica entidades; 2015: INEE, Principales cifras. Ciclo escolar 2015-2016. SEP, Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2015-2016. Cálculos propios

**Cuadro 2:** Puebla. Matrícula de educación normal.

CICLO	ESTATAL	PARTICULAR	TOTAL
2010	5,956	4,053	10,009
2015	4,434	1,828	6,262
2017	4,520	1,282	5,802

**Fuentes:** SEP (2011). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2010-2011. SEP (2017). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2015-2016. SEP (2019). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2017-2018.

**Cuadro 3:** Puebla. Docentes de Educación Básica.

NIVEL	2010	2015	2017
Preescolar	12,227	12,786	13,581
Primaria	27,964	28,657	29,100
Secundaria	18,726	19,546	20,090
Total	58,917	60,989	62,771

**Fuentes:** SEP (2011). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2010-2011. SEP (2017). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2015-2016. SEP (2019). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2017-2018.

**Cuadro 4.** Puebla. Egresados de Normal.

Nivel	2010	2015	2017
Preescolar	412	418	275
Primaria	632	527	382
Secundaria	1,087	830	525

**Fuentes:** SEP (2011). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2010-2011. SEP (2017). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2015-2016. SEP (2019). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2017-2018.

## Referencias

- Alfaro, A. (2010a). "La dirigencia del SNTE acudió a Puebla para fustigar a López Zavala", *La Jornada de Oriente*, 26 de abril.
- Alfaro, A. (2010b). "En 10 años Puebla no creció en calidad educativa; persiste el rezago: OCDE", *La Jornada de Oriente*, 3 de mayo.
- Camacho, M. (2010). "Acusan al SNTE de desviar recursos a la campaña de Moreno Valle", *La Jornada de Oriente*, 28 de abril.
- CONEVAL (2012). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla 2012*. México: autor.
- Damián, T. (2010). "Etcheverry denuncia la llegada de 2 mil operadores de Elba Esther Gordillo a favor del PAN", *La Jornada de Oriente*, 3 de mayo.
- El Economista (2010). *Elecciones 2010: Puebla*.
- Excélsior (2015). "Puebla, primer lugar nacional en calidad educativa: SEP e INEE", *Excélsior*, 5 de agosto.

- INEE (2017). *Principales cifras. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2015-2016*. México: autor.
- INEGI (2011). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 Puebla*. México: autor.
- Mejía, F. et al. (2016). "Programa de Aprendizaje en Multigrado: una experiencia de mejora educativa en el estado de Puebla", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. XLVI, no. 3, pp. III-136.
- Muñoz-Nava, J. R. (2015).
- OCDE (2013). *Mejorar la educación en México. Una perspectiva estatal desde Puebla*. México: OCDE-SEP del Estado de Puebla.
- Reveles, F. (2011). "El PAN y sus alianzas en el 2010", *El Cotidiano*, núm. 165, enero-febrero, pp. 61-71.
- SEP (2011). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2010-2011*. México: autor.
- SEP (2017). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2015-2016*. México: autor.
- SEP (2019). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2017-2018*. México: autor.
- Stufflebeam, D. L. (1968). *Evaluation as Enlightenment for Decision-Making*. Columbia: Ohio State University. Evaluation Center.
- Ugalde, Luis Carlos (2019). "Puebla y Baja California ¿qué está en juego?", *El Financiero*, 9 de abril.
- Valdivieso, R. (2012). "Puebla 2010: Elecciones y Alternancia", en: Manuel Larrosa y Javier Santiago (coord.). *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2010*. México: Senado de la República. LXI Legislatura. Instituto Belisario Domínguez, pp. 257-280.
- Zapata, A. y M. Caro (2016). "Hay vacantes y falta capital humano la brecha entre el sistema educativo y los sectores productivos en los 10 estados más rezagados de México", en: *Índice de Competitividad Estatal 2016 Un puente entre dos Méxicos*. IMCO 2016.